

MITOS IMPUESTOS

COORDINACIÓN
MAGDALENA RUA

UNA GUÍA *para* DISPUTAR IDEAS
→ *sobre* LO FISCAL

Marisa Duarte
Francisco Cantamutto
Cecilia Bermúdez
Noemí Brenta
Magdalena Rúa
Martín Mangas
Adrián Falco
Corina Rodríguez Enríquez
Alejandro Gaggero
Gustavo García Zanotti
María Eugenia Marano
Andrés Asiain



efce
Español
de Finanzas
Fiscal para
la Equidad

ACIJ
por la igualdad y la justicia
for equality and justice

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
ARGENTINA

Anfibia

CRONOS
LABORATORIO DE NEGOCIOS

UNSAM

MITOS IMPUESTOS

una guía para *disputar ideas* sobre lo fiscal



- **COORDINACIÓN**
MAGDALENA RUA

Marisa Duarte • Francisco Cantamutto • Cecilia Bermúdez • Noemí Brenta • Magdalena Rúa • Martín Mangas • Adrián Falco • Corina Rodríguez Enríquez • Alejandro Gaggero • Gustavo García Zanotti • María Eugenia Marano • Andrés Asiain

Mitos impuestos : una guía para disputar ideas sobre lo fiscal / Marisa Duarte ... [et al.] ; coordinación general de Magdalena Rúa. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Friedrich Ebert Stiftung ; Revista Anfibia ; Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, 2023.
128 p. ; 19 x 14 cm.

ISBN 978-987-4439-81-9

1. Economía Política Argentina. I. Duarte, Marisa. II. Rúa, Magdalena, coord.
CDD 336.0982

Revista ANFIBIA

Coordinación: **Julieta Hantouch**

Edición: **Ezequiel Fernández Bravo**

Dirección de Arte: **Sebastián Angresano**

Diseño editorial: **Gisela Cukier**

Ilustraciones: **Paula Maneyro, Florencia Buraschi, Agustín Solís, Brenda Greco, Juan Pez.**

Arte de Tapa: **Florencia Buraschi**

Redacción Anfibia: **Maria Mansilla, Victoria Gessaghi y Pedro Greco**

Administración: **Ana Laura Fortuzzi y Nazarena Rodríguez**

Coordinación académica: **Magdalena Rúa**

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Responsables

Codirector: **Pablo Vitale**

Coordinadora del Programa de Justicia Fiscal: **Julieta Izcurdia**

Integrante del Programa de Justicia Fiscal: **Malena Vivanco**

Fundación Friedrich Ebert Argentina

Responsables

Representante en Argentina: **Svenja Blanke**

Directora de Proyectos: **María Julia Eliosoff**

El manual es una iniciativa del Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad, con el apoyo de ACIJ y FES Argentina, con la finalidad de profundizar la conversación pública sobre cuestiones de justicia fiscal. Los textos expresan exclusivamente la opinión de las personas autoras sin representar necesariamente las perspectivas de las personas y organizaciones que integran el Espacio.

	→		
8		PRÓLOGO	
— 12		María Julia Eliosoff Julieta Izcurdia	
14		INTRODUCCIÓN	
— 18		Magdalena Rúa	
20		<i>01.</i> “Para que el país crezca hay que achicar el Estado”	
— 28		Marisa Duarte	
30		<i>02.</i> “La maquina de imprimir billetes es la única responsable de la inflación”	
— 41		Cecilia Bermúdez Francisco Cantamutto	
42		<i>03.</i> “Hay que pagar la deuda, cueste lo que cueste”	
— 50		Noemí Brenta	
52		<i>04.</i> “La presión fiscal nos está asfixiando”	
— 60		Magdalena Rúa	
62		<i>05.</i> “Los impuestos no influyen en las desigualdades de género”	
— 69		Corina Rodríguez Enríquez	
70		<i>06.</i> “Para crecer hay que bajar los impuestos”	
— 77		Martín Mangas	
78		<i>07.</i> “Las grandes empresas son las que más aportan a la recaudación de impuestos”	
— 86		Adrián Falco	
88		<i>08.</i> “El secreto fiscal es intocable”	
— 98		María Eugenia Marano	
100		<i>09.</i> “Las inversiones llegarán cuando bajen los impuestos”	
— 108		Alejandro Gaggero Gustavo García Zanotti	
110		<i>10.</i> “La corrupción causa la falta de recursos”	
— 116		Andrés Asiain	
118		BIOGRAFÍAS	
— 123			

PRÓLOGO

María Julia *Eliosoff* FES Argentina

Julieta *Izcurdia* ACIJ

Discutir sobre “lo fiscal” en Argentina tiene dos caras contradictorias y, paradójicamente, convergentes. Por un lado, los temas referidos a cómo el Estado administra sus ingresos y sus gastos (“lo fiscal”) parecen reservados para algunxs pocxs especialistas que conocen en detalle aristas muy complejas como para que la sociedad pueda entenderlas y opinar. Por otro, las consecuencias de lo fiscal en nuestras vidas hacen que la discusión económica nos atraviese cotidianamente a todxs. Cualquier situación puede derivar en un intercambio de opiniones sobre los impuestos, el desembolso en política social, las consecuencias en la inflación de financiar el gasto del Estado con emisión, la deuda externa o el tipo de cambio. Son conversaciones que tenemos con nuestrxs amigxs, compañerxs de trabajo, cuando hacemos compras y cuando charlamos con unx vecinx.



Ahora, cuando miramos el tono de esta discusión cotidiana, muchas veces observamos una perspectiva que nos inquieta. Las respuestas del “sentido común” a las problemáticas que puedan desprenderse del endeudamiento y del déficit ponen foco en la austeridad, en vez de en la redistribución, y buscan el recorte social, en vez de la garantía de derechos. Las soluciones

que proponen “los que saben” están anquilosadas en recetas promovidas por la ortodoxia que han demostrado a lo largo de la historia su fracaso. Lo vemos incluso en gobiernos de corte progresista de la región que, pareciera, necesitan de aliadxs conservadores en materia fiscal para darle seriedad a una propuesta económica. Entendemos que esta mirada hacia el gasto público vuelve sobre recetas ya implementadas y que solo han tenido como resultado mayor pobreza y desigualdad.

Además de la discusión política, existen elementos técnicos que tampoco favorecen al intercambio democrático. En Argentina gran parte de la política fiscal se ha determinado en contextos de emergencia, con debates poco participativos, y en un marco de opacidad y discrecionalidad que ha perpetuado privilegios fiscales y desigualdades estructurales. Como consecuencia, tenemos un sistema impositivo que, lejos de proponer un reparto justo y equitativo de cargas y beneficios, refuerza las desigualdades socioeconómicas y de género porque ejerce una presión fiscal desproporcionada sobre quienes menos tienen. A eso se le suma el alto nivel de endeudamiento público que atraviesa nuestro país, el cual condiciona el fortalecimiento y la priorización del gasto social, afectando el ejercicio efectivo de los derechos de la población.

Si bien existen obligaciones y principios de derechos humanos aplicables a la política fiscal¹ que imponen límites muy claros a la discrecionalidad de los Estados para decidir qué hacer con los recursos públicos, los imaginarios sobre su funcionamiento están atravesados por falsedades y mitos promovidos por los sectores concentrados de la economía y encauzados por

1. Ver Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal: https://derechospoliticaifiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf

el poder de influencia que tienen en la toma de decisiones. En un contexto de creciente desigualdad y concentración de los ingresos y de la riqueza, en Argentina se refuerzan históricas disputas respecto a cómo y quiénes deben “pagar la cuenta” del Estado. Se exacerban opiniones que desconocen el rol que este tiene (o debería tener) en la redistribución del ingreso y la riqueza y en la priorización sobre el destino y la distribución del gasto público para alcanzar la justicia social, fiscal, ecológica y de género. En definitiva, para garantizar que todas las personas puedan tener vidas que merezcan ser vividas.

En este marco, en marzo de 2022 un grupo de especialistas, investigadorxs y organizaciones de la sociedad civil de Argentina empezaron a encontrarse para discutir, proponer e instalar en la agenda pública otras perspectivas sobre estas temáticas. Así surgió el Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE), una red que busca aportar análisis técnicos, políticos e ideológicos para dar la batalla cultural en temas vinculados a la fiscalidad desde enfoques heterodoxos, con perspectiva de derechos humanos y género. El ETFE surgió como iniciativa conjunta de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)* y la Fundación Friedrich Ebert en Argentina (FES)**, quienes se encuentran acompañando y apoyando el espacio.

Nos propusimos elaborar este Manual con la convicción de que necesitamos dar la batalla cultural en torno a “lo fiscal” y debatir en profundidad el rol de la política fiscal para reducir la intolerable desigualdad de nuestro país y avanzar hacia una sociedad más democrática y justa. Queremos acercar una herramienta que aporte ideas, argumentos y reflexiones que permitan desarmar afirmaciones que se sostienen en distintos espacios. Entendemos que muchxs contamos con percepciones o intuiciones para orientar el debate, pero no es tan sencillo dar con argumentos teóricos o datos que nos brinden elementos

para discutir de fondo. También queremos contribuir a quebrar la solemnidad que atraviesa a estos temas, mostrando los vínculos de “lo fiscal” con nuestra vida diaria a través de explicaciones simples pero no por ello menos sólidas.

Por último, queremos agradecer a quienes han hecho posible que este trabajo saliera a la luz: a lxs integrantes del ETFE que escribieron, pero también a aquellxs que vienen participando en el espacio y sin dudas han contribuido a través de sus preguntas y discusiones a fortalecer esta publicación.

A lxs compañerxs de FES y ACIJ, que apoyan y acompañan el trabajo en el día a día.

A lxs compañerxs de *Anfibia*, que se entusiasmaron con el proyecto desde el minuto uno y lo hicieron propio.

La fiscalidad es un campo de disputa por el poder, las decisiones que se toman en materia de política fiscal (cómo recauda y en qué gasta el Estado) tienen claras consecuencias en la distribución del ingreso y de la riqueza. Es por eso que abogamos por profundizar una perspectiva que trabaje por la justicia social, a través de la justicia fiscal. Estamos convencidxs de que esto también profundizará y mejorará nuestras democracias.

Lxs invitamos a leer este documento, apropiárselo, hacerlo circular y a que en el camino puedan disfrutarlo, porque hacer un mundo más justo para todxs también conlleva eso.

✱

ACIJ es una organización apartidaria y sin fines de lucro de Argentina, fundada luego de la crisis socioeconómica y política de 2001. Orienta sus acciones en dos grandes objetivos: 1) fortalecer las instituciones democráticas, promover la igualdad política y la participación en la toma de decisiones sobre asuntos públicos; 2) trabajar por la igualdad socioeconómica y el acceso a los derechos fundamentales de los grupos más desaventajados de la sociedad. Para alcanzar sus metas, ACIJ utiliza diversas herramientas como el litigio, el acceso a la información pública, el análisis presupuestario, el empoderamiento jurídico, el trabajo en redes... En el ámbito regional, ACIJ integra la Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, un grupo de organizaciones que trabajan para poner a los derechos humanos en el centro de las discusiones fiscales.

✱✱

La **FES** es una fundación política alemana que se encuentra en Argentina desde la década del 80 y trabaja como plataforma de diálogo político-progresista para la promoción de la democracia y la justicia social. Aporta y contribuye al análisis de temas de actualidad política a nivel nacional, regional y global en pos de una sociedad más justa y sustentable. La FES ofrece un espacio de análisis y de intercambio para promover alianzas institucionales que busca tratar temáticas claves en la región y en Argentina tales como: modos de desarrollo más justos y sostenibles, políticas públicas, la democratización de las comunicaciones, la política internacional, el mundo del trabajo.

INTRODUCCIÓN

Magdalena *Rua*

Este Manual nació con el propósito de derribar algunas de las principales creencias que se han arraigado en el imaginario colectivo acerca de la fiscalidad y que lejos están de comprobarse fácticamente. Muchas de esas premisas se han expandido e instalado con el objetivo de proteger los intereses de unos pocos, sus ingresos y riqueza.

Arturo Jauretche, en su *Manual de zonceras argentinas* (1968), explicaba que las zonceras económicas son las más frecuentes porque constituyen el fin último de todas ellas, y revelaba que la colonización económica viene acompañada de una «colonización pedagógica». Su propósito: que los argentinos nos empeñemos en hacer lo que no podemos y que no hagamos lo que sí podemos.

En los países de la periferia la fiscalidad se ha vuelto una cuestión central que puede contribuir u obstruir el desarrollo económico y humano de nuestros pueblos. En sociedades tan desiguales como las de América Latina, la política fiscal permite mejorar la distribución del ingreso y reducir la desigualdad y la pobreza, no solo a través de un incremento de la recaudación y optimización de los recursos fiscales, sino también operando sobre la estructura social mediante un régimen tributario más robusto y progresivo.

La política fiscal y tributaria debe contribuir a la resolución de las necesidades de los sectores vulnerados y, para ello, resulta fundamental abordar los problemas estructurales del sistema fiscal de nuestro país. Estos desafíos se encuentran en la raíz de las finanzas públicas de nuestra Nación, signada por una estructura impositiva regresiva, con escasa capacidad de recaudación y con exiguo alcance a los sectores de altos ingresos y patrimonio, así como a las grandes empresas. Peor aún, en las últimas décadas, la globalización financiera y la internacionalización de operaciones y activos debilitó todavía más la base imponible local y complejizó las dificultades preexistentes.

A esta situación se suman los onerosos cargos que el Estado afronta por el endeudamiento externo. Estos procesos, que tienen como destino la fuga de divisas, en nada colaboran con el desempeño económico de nuestro país y, por el contrario, provocan mayores desequilibrios y fragilidades. No solo eso: los cargos de la deuda externa limitan severamente los recursos con los que cuenta el Estado para hacer frente a la política pública indispensable y restringen la capacidad de redistribución de recursos hacia sectores vulnerados. Para expandir el gasto en la dirección correcta es necesario disponer libremente de los recursos tributarios, lo que no sucede cuando se transitan procesos de endeudamiento insostenibles y el Estado se

somete a destinar mayores ingresos fiscales a solventar los pagos de servicios de deuda y reducir la inversión social en áreas prioritarias.

Por ello, este Manual se propone debatir los mitos más difundidos en torno a la fiscalidad, fundados en marcos teóricos del pensamiento ortodoxo importados desde el Norte Global por intelectuales orgánicos del poder económico. En el presente, los autores han hecho un valioso esfuerzo por comenzar a desarmar el sentido común establecido, deconstruyendo falsedades y esbozando nuevos idearios sobre la materia. Aquí se presenta un recorrido por las variables centrales que involucran la fiscalidad: el presupuesto, el gasto público, la recaudación tributaria, los impuestos a las grandes empresas, la deuda externa, el sistema tributario, la tributación internacional, entre otros temas relevantes.

→ En el **MITO IMPUESTO I**, *Marisa Duarte* pone en cuestión la idea acusatoria de que el Estado es demasiado grande y deja al descubierto la importante participación de las transferencias estatales a sectores empresarios dentro del presupuesto público, que parecen pasar inadvertidas y quedan avaladas socialmente, en contraste con la inversión pública con destino social. En el **MITO IMPUESTO II**, *Francisco Cantamutto* y *Cecilia Bermúdez* se proponen erradicar la premisa del gasto público excesivo que provoca déficit fiscal y que deviene en un aumento de la emisión monetaria y del nivel general de precios. Los autores desarticulan puntillosamente cada uno de los eslabones de esta construcción, uno de los principales mitos del pensamiento neoliberal. El **MITO**

IMPUESTO III aborda la fábula que nos imprime un falso deber de cumplimiento –honroso– de los compromisos de deuda externa que posee la Argentina, y que tiene como costo la inobservancia de las necesidades de nuestro pueblo, la sumisión de la política pública a los designios del poder foráneo y la pérdida de soberanía política. Allí, *Noemí Brenta* nos enseña que existe un doble estándar para el impago de las deudas soberanas; dependiendo del interés que exista sobre los acreedores, las deudas pueden aliviarse, condonarse o incrementarse. El **MITO IMPUESTO IV**, de mi autoría, se enfoca en una de las principales construcciones sociales sobre el sistema tributario argentino, que atribuye una excesiva carga sobre los residentes argentinos. No solo al comparar con otros países ello resulta improcedente, sino que el peso de los tributos no se muestra equivalente para los distintos sectores socio-económicos. En la misma línea, en el **MITO IMPUESTO V**, *Corina Rodríguez Enriquez* refuerza esta idea al demostrar que la estructura tributaria es atravesada por las desigualdades socio-económicas y de género y derriba la falacia acerca de que la política tributaria es neutral en materia de género. En el **MITO IMPUESTO VI**, *Martín Mangas* rompe con el sentido común que señala a la reducción de impuestos como garante del crecimiento económico y demuestra que, más bien, sucede lo contrario: la reducción de impuestos progresivos puede representar un obstáculo para el crecimiento. En el **MITO IMPUESTO VII**, *Adrián Falco* reflexiona sobre la creencia de que las grandes empresas son quienes más aportan al erario público, a pesar del escaso peso de su aporte a la tributación nacional. Aquí se destacan las empresas de la economía digital, que han ganado terreno en los últimos años y tienen mayores facilidades y ventajas para eludir el pago de impuestos. Las técnicas de planificación tributaria agresiva plantean serios desafíos para el sistema tributario de nuestro país. En el **MITO IMPUESTO VIII**, *María Eugenia Marano* desmitifica la noción de que el secreto

fiscal es inmutable. Se ha naturalizado a la figura del secreto fiscal como un instituto jurídico intocable sobre el cual no es posible discutir su concepción, su conveniencia social y su uso más eficiente. Las consecuencias de esta idea radican en la obstrucción al acceso a este tipo de información, a pesar de ser, en ciertos casos, necesaria con fines sociales y democráticos. En el *MITO IMPUESTO IX*, *Alejandro Gaggero* y *Gustavo García Zanotti* dan por tierra con el argumento de que los impuestos progresivos a los ricos y a las grandes empresas provocan la pérdida de inversiones. Los autores exponen que el impacto negativo de la reducción de impuestos redundaría en el desfinanciamiento del Estado, empeoramiento de la situación social y resultados indeseados en cuanto al ingreso de inversiones, además de promover fuga de capitales hacia guaridas fiscales. Por último, *Andrés Asiain* en el *MITO IMPUESTO X* quita el velo a la dañina manipulación sobre la problemática de la corrupción por parte de los medios masivos de comunicación, que construyen una errada percepción social sobre los problemas fiscales de nuestro país.





“PARA QUE EL PAÍS *CREZCA* HAY QUE ACHICAR EL ESTADO”

01. Molesta el gasto social
pero no molestan las
transferencias al capital.

ARTE Agustín Solís

Marisa Duarte



¿Cuántas veces escuchamos en el debate público que el Estado es “demasiado grande e ineficiente”? La sentencia tiene beneficiarios y perjudicados claros: oculta las múltiples transferencias que el Estado realiza hacia los sectores empresarios y atenta contra la búsqueda de políticas igualitarias. La socióloga especializada en economía Marisa Duarte aclara: “Cuanto más grande el Estado, mejor. Y si molesta la dimensión del gasto social también deberían molestar las prebendas al capital, porque en definitiva esto no se trata solo de una discusión de tamaño, sino de un debate redistributivo”.

El cuento de la sobredimensión del Estado argentino

Un mantra flota hace décadas en Argentina y frecuentemente se convierte en tema central de la discusión pública: “el Estado es demasiado grande”. Esta idea se proyecta, en general, desde los sectores dominantes y permea sobre un espectro amplio de receptores de las propias clases altas pero también de los sectores aspiracionales medios y bajos. Peor aún, a veces la asume una parte de los beneficiarios de las políticas de distribución del ingreso (disconformes, tal vez, con el lugar de asistido al que los reduce el régimen de acumulación vigente).

El objetivo de cuestionar la excesiva dimensión del Estado no es otro que orientar el poder político hacia la rebaja de las pretensiones igualitarias y el debilitamiento de la participación democrática de la ciudadanía con fines de justicia social. ¿Cómo se llevaría a cabo tal proyecto? A través de la “reducción del déficit fiscal”, es decir, el ensanchamiento del mercado y el achicamiento de ciertas actividades del Estado.

Esta receta se trató de conseguir en la Argentina a través de dictaduras, de la aplicación del Consenso de Washington y de la política neoconservadora del gobierno de Cambiemos (2015-2019). Sin embargo, los

problemas de sobredimensionamiento nunca dejaron de plantearse. En parte, porque los sectores populares siguen movilizándose y luchando por políticas igualitarias; esta expectativa se basa, tal vez, en que es una sociedad que tiene memoria de la justicia social y cree que puede volver a alcanzarla.

En este conflicto hay un engaño de parte de quienes afirman la necesidad de “achicar el Estado”. En realidad, hay una parte que no enuncian: la diversidad de mecanismos de transferencia de ingresos que el Estado realiza hacia los sectores empresarios, es decir, no se trata de discutir el tamaño, sino de quién recibe las transferencias que se realizan desde el Estado. Por eso, la desarticulación del mito obliga a ciertas precisiones. Primero, hay que echar por tierra la equivalencia entre la gestión de un país y la economía familiar. Para eso hay que distinguir, qué noción de Estado se considera y qué parámetro permite hablar de su tamaño. Se puede entender al Estado como un conjunto de herramientas utilizadas para gestionar las relaciones sociales y económicas en un espacio territorial donde el ejercicio del poder político permite alcanzar ciertos objetivos. Esta definición debe considerarse en un marco histórico y social definido, aunque cambiante; así como encarnado en un gobierno específicamente constituido.

Luego, es importante diferenciar las áreas en las que se desenvuelve el Estado. Según el sociólogo Juan Carlos Portantiero¹ existen tres grandes esferas de acción: “La primera tiene que ver con los roles constitucionales, que garantizan la vida comunitaria: proveer a la defensa, a la seguridad interna, a la justicia, a la administración burocrática, al resguardo del medio ambiente [...]. La segunda es la función económica, [que] reconoce dos niveles: por un lado, la producción directa de

1. Juan Carlos Portantiero, “La múltiple transformación del Estado latinoamericano”, revista *Nueva Sociedad* N° 104, noviembre-diciembre 1989. Disponible en <https://nuso.org/articulo/la-multiple-transformacion-del-estado-latinoamericano/>

bienes y servicios; por el otro, menos transparente, la complicada malla de seguridad que el Estado brinda a los capitalistas privados con mayor poder de presión corporativa. La tercera función del Estado moderno es [la] de asignador, con criterios redistributivos, del llamado gasto social, víctima propiciatoria de todos los intentos conservadores por superar el congestionamiento estatal”.

La complejidad que tiene esta entidad hace imposible asimilar el manejo de sus recursos al manejo de las cuentas de una casa. Primero porque no es un hogar y, segundo, porque cuenta con infinidad de recursos que originados como gastos retroalimentan los ingresos del Estado.

¿Cuánto cuesta subsidiar al capital?

Descontadas las obligaciones constitucionales y focalizando en la arena económica del Estado, en tanto productor y proveedor de servicios, sus funciones han sido menguadas sistemáticamente desde los años setenta hasta nuestros días, con especial énfasis en la década neoliberal. El Estado pasó de tener 297 empresas públicas en 1983 –de las cuales 260 eran no financieras (productivas y de servicios) y 37 eran financieras²– a tener solo 33 empresas en 2022, dedicadas a energía, servicios y desarrollo de tecnologías. Se privatizaron todas las entidades bancarias provinciales, y casi la totalidad de las grandes empresas productivas y de servicios públicos pasaron a manos del gran empresariado local y extranjero. Ese achicamiento no significó la eliminación del déficit.

2. Alberto Ugalde, “Las empresas públicas en la Argentina: su magnitud y origen”, Seminario sobre Planeamiento y control del gestor de empresas del Estado, Cepal, Documento N° 3, Brasilia, 1983. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28497/S8300386.pdf?sequence=1>

¿Y cuánto se destina a inversión social?

El sector público tiene ingresos y gastos. Los ingresos (que representaron el 18% del PIB en 2021) se componen mayoritariamente de tributos. Dentro de estos, los impuestos al consumo representaron el 3%, los aportes y contribuciones a la Seguridad Social alcanzaron el 5%, los derechos de exportación el 2%, mientras que a las ganancias solo significaron el 1,8%. A esos ingresos el sector público los destina a gastos corrientes o de capital, que en 2021 representaron el 20% del PIB.

Los gastos corrientes se componen de prestaciones sociales y de subsidios económicos. Entre las prestaciones sociales, los salarios del sector público significaron el 2,3% del PIB; la Asignación Universal por Hijo solo representó el 0,6% y los subsidios económicos directos a las empresas representaron el 3% del PIB. En otras palabras, la AUH –que está en el centro de las críticas– representó la quinta parte de las transferencias a los empresarios. Lo mismo puede decirse de los salarios del sector público (que, además tienen fuerte impacto en el sostenimiento del empleo, en la generación de la demanda y en la actividad económica del país).

En esta ecuación, la estructura tributaria –que podría corregir los sesgos regresivos del gasto– no hace más que profundizar la inequidad al tener preponderancia de impuestos indirectos³. Del mismo modo, el ocultamiento de activos, el fraude, la banca sombra, los precios de transferencia, la evasión, la elusión, la privatización del sistema agroexportador y la desregulación de los entes de control operan como mecanismos que debilitan las cuentas públicas⁴. La deuda externa contraída con fines es-

3. Sobre este punto, ver los artículos de Adrián Falco y Magdalena Rúa en esta misma publicación.

4. Para ampliar este aspecto, ver el artículo de Alejandro Gaggero y Gustavo García Zanotti, “Las inversiones llegarán cuando bajen los impuestos”, en esta misma publicación.

En cuanto al gasto social, hace varios años que se encuentra en torno al 25% del PIB y se lo destina a la relativamente alta protección social existente en nuestro país. Esto no es un aspecto negativo, por el contrario, todos los países “desarrollados” basaron su expansión en la *dimensión* y la *fortaleza* de sus Estados.

peculativos o de fuga de capitales (que benefició al sector financiero) significa recortes del gasto social y obligaciones onerosas y en moneda dura para el Estado, en general sostenida sobre la base de nuevo endeudamiento (lo que agrava el déficit⁵).

En cuanto al gasto social, hace varios años que se encuentra en torno al 25% del PIB y se lo destina a la relativamente alta protección social existente en nuestro país. Esto no es un aspecto negativo, por el contrario, todos los países “desarrollados” basaron su expansión en la dimensión y la fortaleza de sus Estados. Si el sistema generara los puestos de trabajo suficientes, el costo fiscal disminuiría ostensiblemente; el problema es que el modelo de crecimiento no está basado en la generación de empleo sino en su disminución y deterioro.

La discusión central no tiene que ver con la dimensión sino con quién se apropia de los ingresos y lleva al país a situaciones de insolvencia fiscal. En este punto, no solo se observa una captura de ingresos por parte de los sectores dominantes respecto de las clases trabajadoras, sino que también asistimos a una absorción de recursos por parte de los sectores financieros en detrimento de los productivos. Esto se da en el marco de una relación subordinada de la estructura económica de nuestro país a las dinámicas de expoliación que realiza el capital global, asistido por las oligarquías locales. Este factor es explicativo del empobrecimiento general de la nación y de la mengua de sus recursos en el largo plazo.

Las clases dominantes locales se benefician en el corto o mediano plazo de las dinámicas rentistas, pero no



5. Respecto a las implicancias del endeudamiento, ver el artículo de Noemí Brenta, “Hay que pagar la deuda, cueste lo que cueste”, en esta misma publicación.

escapan a las restricciones de largo plazo que solo los regímenes distributivos pudieron y podrían resolver y que, sin embargo, son señalados como los responsables de las crisis. En definitiva: cuanto más grande el Estado, mejor. Y si molesta la dimensión del gasto social también deberían molestar las prebendas –otorgadas explícita o implícitamente–, al capital, porque no se trata solo de una discusión de tamaño, sino de un debate redistributivo.



“LA MAQUINITA DE *IMPRIMIR* BILLETES ES LA ÚNICA *RESPONSABLE* DE LA INFLACIÓN”

02.

ARTE Paula Maneyro

Una explicación errada
sobre el aumento
generalizado de precios.

Cecilia Bermúdez + Francisco Cantamutto



Este es uno de los mitos centrales del ideario neoliberal, porque le permite unir en una cadena de argumentos todos los sentidos comunes que busca construir. Para eso, empieza por el final: cuando los precios suben de manera generalizada y sostenida (hay inflación), parece que “todos” estamos peor, y nadie tiene la culpa. Como en la mirada neoliberal sociedad y mercado son casi lo mismo, entonces el problema que nos afecta a “todos” debe venir “desde afuera”. Y ¿de dónde más vendría, sino de la mala acción del Estado, que gasta de manera “populista”? Así se cambia causa por culpa. En este texto les mostramos que, en realidad, el asunto es bastante más complicado. No todo gasto es excesivo, ni genera déficit, ni este se transforma en inflación.

La cadena causal de este mito neoliberal puede resumirse así:



Lo que se hace en este mito es empezar por el final y reconstruir hacia atrás, algo que, como vamos a ver, no soporta un análisis detenido. De arranque nomás, no es cierto que “todos perdemos” con la inflación: pierden más quienes no pueden definir por su cuenta sus ingresos y precios; en cambio, quienes pueden acopiar o controlan sus mercados, pueden obtener incluso mayores ganancias.

Veamos cómo esta cadena está lejos de ser así de lineal, y cómo puede incluso funcionar al revés.

¿Qué es gasto público excesivo?

Para criticar, se presenta al Estado como si anduviera gastando sin ton ni son, yendo más allá de “lo que le corresponde”... pero, ¿cuál sería exactamente ese “exceso”?¹

Si comparamos lo que el Estado gasta respecto del tamaño de la economía (medido como PBI), la Argentina se asemeja al resto de los países de la región, y por debajo de países más desarrollados.

Si miramos para qué se usa la mayor parte del presupuesto, lo que encontramos es que se destina a garantizar derechos humanos básicos. Acceso a salud, educación y justicia, por ejemplo. De hecho, a nivel nacional, las cuentas más relevantes son las que tienen que ver con el sistema previsional. ¿Qué clase de excesos serían estos? ¿La pretensión de vivir dignamente? Recortar ahí significa deteriorar servicios básicos, que afectan la calidad de vida de la mayoría, especialmente, de quienes están en condiciones vulnerables.

Existe otra crítica que apunta a la eficiencia del gasto público: ¿no se podrían hacer mejor las cosas con los mismos recursos? Es una crítica certera: los servicios públicos deben mejorarse siempre. Pero la solución ortodoxa no es mejorar, sino quitar, eliminar. El tema es que así no se soluciona el problema: el gasto sigue siendo excesivo, porque lo es respecto de servicios que ahora son peores.

Un flanco de particular indignación ciudadana suele ser la ineficiencia del “gasto político”. Claro que eliminar la existencia de “políticos” reduciría este costo, pero con el problemita de eliminar con ello la democracia. No hay evidencia que indique que las autocracias sean más eficientes en

1. Para profundizar sobre las discusiones respecto al tamaño del Estado, ver “Para que el país crezca hay que achicar el Estado” de Marisa Duarte en esta publicación.

el uso del dinero público. En todo caso, los pagos de funcionarios representan una porción bastante baja en el gasto público total, de modo que el ahorro sería ínfimo.

Con el gasto suelen aparecer los problemas “de frazada corta”: el debate público se centra en qué servicios recortar o qué impuestos subir dentro de “lo políticamente posible”. Llama la atención que nunca aparezca sobre la mesa la posibilidad de recortar gastos asociados a la deuda, por ejemplo. O que no se pongan en discusión los privilegios fiscales de los sectores poderosos, cuya riqueza se incrementa a costa de no pagar impuestos y tributos, gracias a exenciones, subsidios y otros privilegios que no suele estar claro que aportan a la sociedad.

¿Todo gasto genera déficit?

Pues no. La ortodoxia busca reducir el gasto y los impuestos a la vez, en una carrera a la baja que no acaba nunca. Muchos gastos del Estado en realidad impulsan la actividad económica, al comprar insumos o contratar empresas, lo que mejora la recaudación. Y al revés, bajar el gasto puede inducir a crisis, que a su vez baje la recaudación, y se termina con déficit... y recesión.

Justamente, la otra cara del gasto es el sistema tributario. El problema está en la gran capacidad de evasión y elusión de los sectores de mayor poder económico, y la elevada informalidad general de la economía. Al pagar menos los más ricos, el sistema se vuelve regresivo, porque recae sobre la población “de a pie”, que percibe que la presión tributaria es excesiva, y la lleva a reclamar por una disminución del gasto. Pero el exceso de impuestos sobre las mayorías no viene del exceso de gasto, sino de la falta de impuestos sobre los que realmente se enriquecen por no pagar.

La ortodoxia se olvida además que gastos e impuestos tienen efectos sobre qué se produce y cómo se distribuye. Se usan para incentivar

¿Cuánto déficit es malo?
No se sabe de antemano, ni hay una respuesta única: depende de la capacidad del Estado para recaudar impuestos, para reactivar la economía, para financiarse sin pagar demasiado interés, etc.



algunas actividades o limitar otras, pero también para mejorar la distribución del ingreso.²

¿Todo déficit fiscal es malo?

Definitivamente, no.

Existe bastante consenso en que el aumento del gasto público ayuda a la economía a salir de las crisis. La mayoría de las economías desarrolladas funcionan con déficit fiscal como normalidad. Hasta las visiones neoliberales aceptan que cierto déficit no es un problema en sí mismo, si puede ser financiado. Eso no significa que cualquier nivel de déficit fiscal sea tolerable.

¿Cuánto déficit es malo? No se sabe de antemano, ni hay una respuesta única: depende de la capacidad del Estado para recaudar impuestos, para reactivar la economía, para financiarse sin pagar demasiado interés, etc. Pero no hay motivos para considerar que lo mejor sea tener superávit fiscal: de hecho, esto último supone que se recauda más de lo que se gasta, o dicho de otro modo, se “saca” de la economía privada más de lo que se aporta, generando un freno a la actividad.

¿Siempre que hay déficit se financia emitiendo?

Tampoco. Si hay déficit, el gobierno puede requerir al Banco Central que lo financie emitiendo pesos, y el Banco Central analizará si financia o no al gobierno. Pero hay otras vías para financiar el déficit.

2. Sobre mitos en torno al sistema tributario argentino puede leerse en esta misma publicación los textos de Magdalena Rúa, Adrián Falco y Martín Mangas.

El gobierno puede emitir deuda para financiarse. Si los gastos se generaron por invertir más en áreas como educación, salud o infraestructura, entonces el propio crecimiento de la economía facilita el pago de la deuda.

Si la deuda financia deuda previa o colocaciones inútiles –como el atesoramiento o la fuga–, entonces resulta difícil salir de la trampa, pero ese es otro tema.

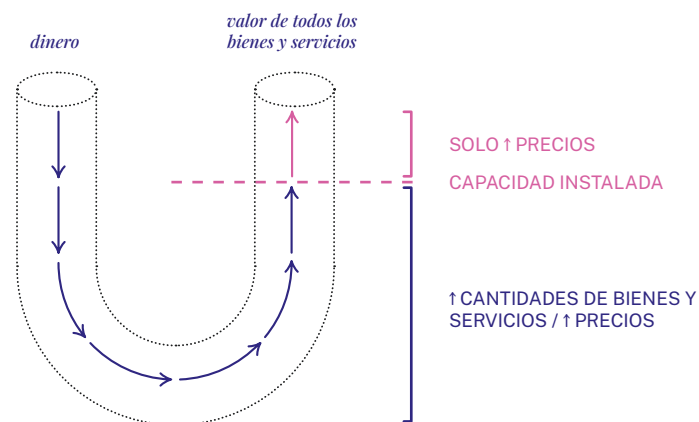
Hay una tercera vía para financiar el gasto, y es mejorar la capacidad recaudatoria del Estado. En la Argentina, el Estado cobra pocos impuestos a los sectores más ricos de la sociedad. Los impuestos sobre las ganancias –en especial las financieras, las inmobiliarias o las extraordinarias– y sobre el patrimonio –en especial, el inmueble, las colocaciones financieras o las herencias– son una parte mínima de lo que se recauda. Tienen muchas exenciones, se les aplican bajas alícuotas, falta transparencia y auditoría sobre las grandes riquezas. Se podría recaudar más y mejor con una estructura impositiva más justa, que dirija los recursos a quienes lo necesitan en lugar de a aquellos a quienes les sobra.

¿Siempre que se emite dinero genera inflación?

La relación entre emisión e inflación puede verse como un sistema de vasos comunicantes. A la izquierda tenemos al vaso con el dinero y a la derecha el vaso con el valor de los bienes y servicios (cantidades y precios). La línea roja del vaso derecho marca la capacidad máxima de la economía, el límite de lo que puede producir en un momento.

Si el dinero entra por la izquierda, va a empezar a llenar el vaso derecho también. Ahora, mientras ese vaso esté lejos de la línea roja, la mayor emisión puede impulsar la demanda, incentivando a las empresas a producir más. En ese caso, en lugar de aumentar los precios, aumenta la oferta. Es decir, genera mayor actividad económica. Esto es

especialmente cierto si el dinero llega a quienes lo necesitaban para acceder a bienes o servicios básicos.



Si el dinero sigue entrando por la izquierda, eventualmente puede llegarse a la línea roja de la derecha. Esto significa que en el corto plazo no se puede producir más, porque se están utilizando al máximo todos los recursos de la economía (maquinarias, equipos, mano de obra, etc.). Si se sigue volcando dinero más arriba de esa línea, entonces el efecto solo irá a precios. Es decir, solo si la “maquinita” de emitir sigue trabajando cuando todas las demás máquinas ya están a pleno, y se empuja a la demanda más allá de lo que se puede producir, entonces sí, la emisión genera inflación. Pero esto no se parece mucho a la realidad de las economías que tienen capacidad de producción sin usar, como la Argentina.

¿Y si la inflación genera emisión?

Ahora bien, esta hidráulica, que parece indiscutible, puede funcionar también al revés: que se llene el vaso de la derecha (bienes y servicios) y que esto presione el vaso de la izquierda (dinero). Esto hace que las flechitas del tubo circulen en la dirección contraria. ¿Cuáles pueden ser

las causas de un aumento en la cantidad de bienes y servicios y/o de los precios en una economía? Muchas, acá comentamos apenas algunas.

Si la economía está ampliando su capacidad de producir (por ejemplo, por inversión o mejoras tecnológicas), la línea roja se eleva. Si hay más bienes disponibles, se necesita más dinero para adquirirlos.

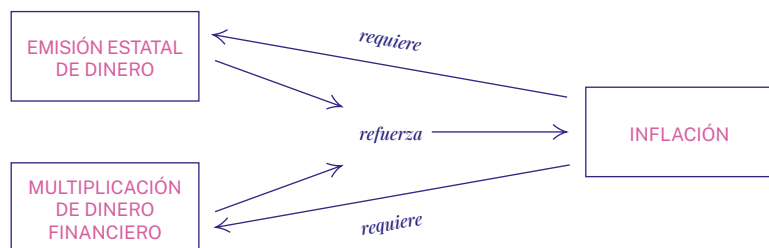
Si aumentan los costos de producción, aumentarán los precios también. Esto puede darse por varios motivos. Algunos provienen del exterior, de la economía internacional. Por ejemplo, si suben los precios de insumos o maquinarias que se importan para producir, o si suben los precios de bienes que se exportan pero también se usan en el país. No es raro que pase cuando hay una guerra, pandemias o eventos climáticos adversos. Otros motivos son más bien internos. Por ejemplo, si un sector clave llegó a su capacidad máxima de producción, aunque el resto de la economía tenga espacio para crecer, el “cuello de botella” de un sector impulsa la suba de precios al resto. Hay algunos sectores cuyos precios impactan sobre casi toda la economía. Hay un precio que es clave, porque vincula los precios internos y los externos, y es el tipo de cambio. Si por alguna razón el peso pierde valor frente a otras monedas (se devalúa o deprecia), una parte relevante de la producción ve subir sus costos.

Es decir, el aumento de precios puede originarse por muchas razones independientes (no solo la emisión de dinero). Las empresas y las personas se preocupan al notar que hay inflación, pero no tienen por qué saber en qué “vaso” se originó. Con independencia del origen, tiene sentido que hagan lo posible por cubrir sus ingresos. Y eso lo hacen subiendo sus propios precios o salarios. Claro que la capacidad de definir precios no es la misma si se trata de la única empresa que produce acero en el país que si es alguien que vende elementos de limpieza casa por casa. De manera que hay quienes ganan en la carrera y quienes pierden. Se trata de la puja distributiva, que hace que la inflación se acelere.

Como se ve, existen diversas causas que pueden provocar aumentos de precios, y eso que ni siquiera listamos todas. Si los precios suben, hace falta más dinero para hacer las mismas operaciones que antes. Es decir, que los vasos se llenan de derecha a izquierda.



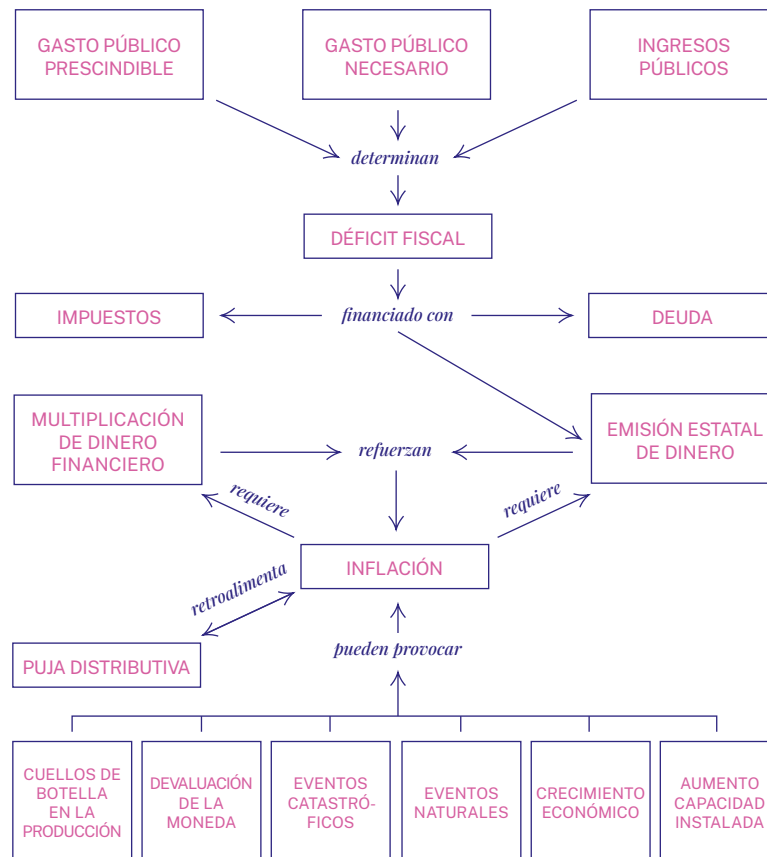
¿Y qué pasa si se decide no emitir? Sería como si dejáramos fijo el tamaño del vaso izquierdo. Entonces va a faltar dinero para comprar lo mismo. Se va a terminar comprando menos, lo que significa una recesión. ¿Qué es peor entonces, algo de inflación o recesión? No hay respuestas únicas ni atemporales.



A esto tenemos que añadir que el gobierno no controla plenamente el vaso izquierdo. Si bien regula la cantidad que emite, no determina cuánto dinero quiere la gente, para el día a día o para ahorrar. También es muy importante resaltar que no tiene control absoluto de la cantidad de dinero que vuelcan a la economía las entidades financieras a través de sus préstamos. Los bancos pueden ampliar la cantidad de dinero (vaso izquierdo) más allá de lo que haga el gobierno.

Entonces...

¿La inflación se provoca porque el Estado emite para financiar gasto excesivo? No. La inflación se produce por múltiples causas, que dependen del momento y el lugar, y no tiene relación directa, obvia y permanente con el gasto público o su financiamiento.





“HAY QUE PAGAR LA DEUDA, CUESTE *LO QUE CUESTE*”

03.

Por qué las políticas de ajuste deslizan a la economía por un tobogán de pobreza.

ARTE Florencia Buraschi

Noemí Brenta



Algunos sectores afirman que hay que pagar la deuda externa a toda costa, “sobre el hambre y la sed de los argentinos”, como dijo Nicolás Avellaneda en su mensaje al Congreso en 1876. Mientras que la experiencia internacional señala que el pago de deuda soberana es una cuestión de poder relativo y de interés estratégico de las potencias, la experiencia argentina revela que las políticas de ajuste impuestas para afrontarla deterioran la posibilidad de repago y empeoran la vida de la mayoría. “Reducir el sobreendeudamiento es imprescindible, pero el ajuste no es el camino”, dice la economista Noemí Brenta.

“Si un país cuestiona el pago de su deuda, inmediatamente se sume en el caos”, señala una narrativa tan transitada como falaz. En distintos momentos de la historia se aplicaron alternativas que funcionaron bien, y también propuestas novedosas que deberían considerarse. Lo cierto es que pagar es especialmente difícil cuando se trata de la etapa final de un ciclo de sobreendeudamiento. Sucedió en Argentina en la dictadura de 1976-1983, durante el menemismo, en el estallido de 2001 y también en el macrismo, entre 2016 y 2019. Estos ciclos caracterizan a los gobiernos neoliberales, que desregulan los movimientos de capitales, privilegian al sector financiero por sobre la economía real y endeudan al país más allá de su capacidad de pago con un propósito especulativo, sin aplicar los fondos a fines útiles.

En estos procesos, la supervisión y los programas de los organismos financieros multilaterales alientan todas estas dinámicas. Su asesoramiento y condicionalidades promueven configuraciones macroeconómicas inestables –las del neoliberalismo–, y proveen fondos para salvar a los capitales, aun si sus análisis de sustentabilidad de la deuda han alertado sobre la probabilidad de default. Finalmente los acreedores –corresponsables del sobreendeudamiento– usualmente son rescatados, mientras que todo el peso de pagar recae en la población del país endeudado.

¿Qué pasa si no se paga? La experiencia internacional

La experiencia internacional muestra una doble vara para el repudio o el impago de las deudas soberanas. Si para los acreedores la estabilidad del deudor reviste un interés especial (geopolítico, estratégico, económico, etc.), las deudas pueden aligerarse e incluso anularse. Es un ejemplo de ello el concepto de condonación íntegra de la deuda surgido en Estados Unidos, adoptado en la Conferencia de Lausana de 1932¹ y aplicado en las economías europeas en entreguerras, así como en el Acuerdo de Londres de 1953. Más reciente, vale mencionar el caso de la condonación del 80% de la deuda de Irak por iniciativa norteamericana en 2004, por considerarla una deuda odiosa, contraída por un régimen despótico que iba en contra de los intereses de su Estado y de su pueblo, e impedía el crecimiento del país, invadido por Estados Unidos en 2003.

En cambio, si los acreedores apuntan a despojar al deudor, o si su destino les tiene sin cuidado, exigirán las condiciones más duras y favorables a sus intereses. Tal fue el tratamiento otorgado a las deudas latinoamericanas contraídas en los años setenta y en la década perdida de 1980, y securitizadas en los 1990 a través del Plan Brady, que tuvo como propósito salvar a los bancos acreedores. Todo ello a cambio de imponer las reformas neoliberales en beneficio del gran capital.

Esas deudas, que a lo largo de las décadas provocaron crisis recurrentes, volvieron a magnitudes manejables en los 2000 gracias a las políticas de los gobiernos progresistas; incluyeron quitas, reprogramaciones y la suspensión o finalización de los programas del FMI y de otros organismos multilaterales. Pero tras varios años de restauración neoliberal y la crisis de la pandemia, el sobreendeudamiento ha retornado y, con ello, las presiones para sacrificar el presente y el futuro. Porque “hay que pagar la deuda”.

1. Oscar Ugarteche, *Arquitectura financiera internacional. Una genealogía (1850-2015)*, Akal, 2018.

El FMI no solo propició el *crecimiento de la deuda externa argentina* a través del apoyo directo a los programas económicos neoliberales, condicionando su aprobación a las reformas estructurales pro mercado, sino que proveyó montos enormes que fueron utilizados para la fuga de capitales, pese a que su Convenio Constitutivo lo prohíbe.

¿Qué pasa si se paga? La experiencia argentina

El problema principal del sobreendeudamiento externo es que su servicio resta recursos al país y a las actividades productivas, y empeora la vida de la mayoría de sus habitantes. Cuando la deuda pública aumenta, el Estado gasta más en atenderla y reduce las demás erogaciones, como salud, educación, jubilaciones o infraestructura. Por cada \$1 que el Estado corta de su gasto en una economía, la actividad baja entre \$1,5 y \$2, según un cálculo del FMI. La producción cae, así como el empleo y los ingresos de las personas, las ventas y las ganancias de las empresas. Por lo tanto, la base para cobrar impuestos también se reduce: la austeridad desliza a la economía por un tobogán sin fin.

El camino a las crisis argentinas de 2001 y 2019 constituyen ejemplos de esta situación: el pago de los intereses de la deuda pública, que llevaban el 20% y 17% del gasto, respectivamente, sumado a despidos y recortes de salarios, jubilaciones, obras públicas y subsidios, entre otros conceptos, significaron un ajuste que disparó ambas recesiones. Disminuyeron las recaudaciones del IVA, del impuesto a las ganancias y de las contribuciones a la seguridad social, aumentando el déficit fiscal. En ambos casos, además, los ingresos públicos estaban ya mermados por políticas fiscales regresivas como la privatización del régimen previsional en los 1990 o la reducción del impuesto a los bienes personales, durante el gobierno de Mauricio Macri.

En estos escenarios, como el Estado requiere divisas para atender la deuda externa, el sobreendeudamiento acentúa la vulnerabilidad del flanco más inestable de la economía argentina. La insolvencia externa significa que el país carece de la cantidad necesaria de moneda extranjera en reservas y crédito para cumplir sus pagos al exterior en las condiciones promedio del mercado –es decir, no a tasas astronómicas ni sujeto a programas de ajuste u otras condiciones extraordinarias–. Por ejemplo, ya en el 2000 los intereses de la deuda se llevaban un tercio de las divisas por exportación. Tras los canjes de 2005 y 2010, los pagos

netos de intereses bajaron, y en 2015 rondaban un 5% de las exportaciones, medida bastante holgada. Pero en los años siguientes estos pagos comenzaron a crecer y el indicador se duplicó.

Los organismos multilaterales ayudan a sobreendeudar y fugar

El FMI, el BIRF (Banco Mundial), el BID y demás organismos financieros multilaterales propician el endeudamiento externo de los países miembros. Por un lado, necesitan colocar sus fondos porque, en el caso del BIRF, el BID, CAF y otros, prestar es su función principal, y para todos el cobro de intereses y cargos es su principal fuente de ingresos. Además, estos organismos con sede en Washington condicionan sus programas a la influencia política y económica de sus miembros más poderosos, que son sus accionistas mayoritarios y que resultan permeables a las presiones de los grandes bancos, fondos de inversión y empresas transnacionales, cuyos intereses conforman una trama compleja con las agencias gubernamentales.



El FMI no solo propició el crecimiento de la deuda externa argentina a través del apoyo directo a los programas económicos neoliberales, condicionando su aprobación a las reformas estructurales pro mercado, sino que proveyó montos enormes que fueron utilizados para la fuga de capitales, pese a que su Convenio Constitutivo lo prohíbe. De hecho, sus principales desembolsos realizados a la Argentina –6.300 millones de dólares en agosto de 2001; y un total de 44.500 millones de dólares entre junio de 2018 y julio de 2019– ingresaron a las reservas del BCRA y salieron rápidamente, antes del «corralito» de 2001 y de las devaluaciones de enero de 2002 y agosto de 2019, para salvar al capital.



Aunque el FMI realiza un análisis de sustentabilidad de la deuda pública, y desde 2017 advirtió que la deuda argentina corría serios riesgos de impago, en 2018 aprobó un stand by inusitadamente alto para que el entonces presidente Mauricio Macri ganara nuevamente las elecciones, como sostuvo Mauricio Claver Carone, alto funcionario del gobierno federal estadounidense y presidente del BID en 2020-2022.

Hay otras soluciones para la deuda

Reducir el sobreendeudamiento es imprescindible, pero el ajuste no es el camino. Las soluciones propuestas por los deudores son mejores que las de los acreedores, dice el economista Oscar Ugarteche². En este sentido, en Argentina, el arreglo Romero de 1893 y los canjes de 2005 y 2010 fueron mejores que los planes Baker y Brady, porque permitieron salir del default y crecer sin llevar a nuevas crisis de deuda. Otras propuestas, como la creación de un fondo multilateral para la recompra de deuda a precios bajos de mercado, para su rescate por aporte de los países emisores, podría ser un destino para una parte de los DEG (Derechos Especiales de Giro) emitidos en 2021 en el FMI, en poder de países que no los necesitan.

Existen múltiples soluciones, pero la más importante es la decisión política de terminar con la carga de ese instrumento de dominación que significa la deuda externa.

Por último, también debe recordarse que, aun si un país reconoce la obligación de pago de sus deudas, cumplir con los derechos humanos también es una obligación contractual establecida por normas internacionales a las que Argentina ha adherido, que tienen validez incluso por

2. Oscar Ugarteche, *Arquitectura financiera internacional. Una genealogía (1850-2015)*, Akal, 2018.

encima de la Constitución Nacional. Por ese motivo deberían priorizarse, así como denunciar su incumplimiento. Aunque en la práctica esto no funciona así, naturalizar la prevalencia de la bolsa por encima de la vida solo lleva a repetir los ciclos de sobreendeudamiento y desposesión de los deudores.





“LA PRESIÓN FISCAL

NOS ESTÁ *ASFIXIANDO*”

04. Una defensa encubierta
de la riqueza excesiva.

ARTE Paula Maneyro

Magdalena Rúa



Durante años se ha repetido hasta el hartazgo que la presión tributaria en Argentina es asfixiante, pero detrás de ese argumento se esconden sectores que buscan proteger el exceso de riqueza. Lejos de ese sentido común, la presión fiscal en nuestro país es acorde a la del resto del mundo. ¿Quiénes son los que más la soportan? Los estratos sociales de menores ingresos y patrimonio. Un análisis de la investigadora Magdalena Rúa.

¿La presión fiscal de la Argentina es una de las más elevadas del mundo?

En Argentina, la presión fiscal –que no es otra cosa que la recaudación tributaria como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)– es acorde a los niveles internacionales. Según las estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹, en nuestro país en 2020 fue del 29,4%. Quedó por debajo del promedio de la OCDE, de 33,5%, y por debajo de países como Brasil, en donde llegó al 31,6%. En 2021, se redujo aún más y alcanzó un 28,8%².

Algo similar sucedió con las tasas máximas globales del impuesto a las ganancias para personas físicas en 2021. El promedio para los países de la OCDE fue de 42,5%, y en algunos casos llegó hasta el 55,9%. Casi todos los países superaron el 35% de tasas máximas que posee la Argentina.

Una presión tributaria elevada no debería considerarse un aspecto negativo del sistema tributario. En realidad, es un indicador de la capacidad recaudatoria del Estado frente a los ingresos que se generan.

1. Véase <https://www1.compareyourcountry.org/tax-revenues-global>

2. Véase <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/recaudaciontributaria>

Gran parte de los países que poseen un alto grado de desarrollo económico y los más elevados índices de desarrollo humano (IDH) a la vez, tienen los mayores niveles de presión tributaria. Para dar un ejemplo, Noruega, según el IDH elaborado por Naciones Unidas³, se ubicó en 2020 primera en el ranking del desarrollo humano con un índice de 0,959. Ese mismo año presentó un alto nivel de presión fiscal: el 38,6% del PIB.

¿La cantidad de impuestos que existen en Argentina es agobiante?

El número de tributos que existe en un país no explica nada en sí mismo, ni sirve como indicador acerca del funcionamiento o estructura del sistema tributario. En esta discusión, además, se suele exagerar acerca de la cantidad de impuestos vigentes. En Argentina, cada provincia establece distintos gravámenes y para que se superpongan todos los impuestos, tasas y contribuciones provinciales, el contribuyente tendría que vivir en muchas provincias al mismo tiempo. En el ámbito nacional hay solo 28 tributos en total⁴, que se destinan a diferentes sujetos y a determinadas operaciones o hechos. La mayoría de los residentes argentinos no quedan gravados por estos 28 simultáneamente.

¿La presión tributaria es asfixiante para los/as argentinos/as?

La presión fiscal no es la misma para todas y todos. Los trabajos de investigación que abordan este tema evidencian que los hogares más pobres (el 10% con menores ingresos) poseen una presión tributaria

3. Véase <http://hdr.undp.org/en/content/table-1-human-development-index-and-its-components-1>

4. Consultar los tributos nacionales en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tributos_vigentes_al_30-06-2020.pdf

Los estratos de más altos ingresos y patrimonios, así como las grandes empresas, cuentan con mejores herramientas para aprovechar beneficios, devoluciones de impuestos, exenciones y eludir o minimizar el pago de impuestos, además de que determinados sectores se ven *beneficiados por regímenes preferenciales* y desgravaciones.



superior, es decir, abonan tasas impositivas efectivas más altas que los hogares más ricos (el 10% con mayores ingresos).⁵ Más aún, esto tiene un efecto mayor sobre las mujeres, que están sobrerrepresentadas en los sectores con menores ingresos y riqueza.⁶

En definitiva, los distintos estratos socioeconómicos de nuestro país soportan diferentes cargas tributarias. Hay múltiples razones para explicar por qué sucede. Entre ellas, que la estructura del sistema tributario argentino es fuertemente regresiva, debido a que los recursos fiscales provienen en mayor medida de impuestos regresivos –es decir, aquellos que gravan con una misma alícuota a contribuyentes de alta y baja capacidad contributiva, sin hacer distinción–, e impactan más sobre quienes tienen menor capacidad económica.

A su vez, los estratos de más altos ingresos y patrimonios, así como las grandes empresas, cuentan con mejores herramientas para aprovechar beneficios, devoluciones de impuestos, exenciones y eludir o minimizar el pago de impuestos, además de que determinados sectores se ven beneficiados por regímenes preferenciales y desgravaciones.⁷

Varias características negativas del sistema tributario argentino se han mantenido a lo largo de la historia. Entre ellas, sobresalen los impuestos indirectos sobre bienes y servicios, la centralidad del impuesto al valor agregado en la recaudación nacional y del impuesto a los ingresos

5. J. Gaggero y D. Rossignolo, *Impacto del presupuesto sobre la equidad*, Documento de Trabajo N° 40. CEFID-AR, 2011.

6. Para más información, ver en esta publicación el artículo de Corina Rodríguez Enríquez, “Los impuestos no influyen en las desigualdades de género”.

7. Para más información, ver en esta publicación el artículo de Adrián Falco, “Las grandes empresas son las que más aportan a la recaudación de impuestos”.

brutos en los gobiernos provinciales,⁸ así como la baja participación de los impuestos que gravan el patrimonio y la renta sobre las personas y empresas de mayor capacidad contributiva.

En Argentina, según la información de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía, en 2021 el 48% de los ingresos tributarios provinieron de impuestos sobre bienes y servicios. Esto demuestra que prácticamente la mitad de la recaudación argentina se explica por impuestos al consumo, que gravan en mayor proporción a personas con menor capacidad económica (entre las que, como mencionamos, predominan las mujeres). En este aspecto vale hacer una comparación para marcar contrapuntos: en los países OCDE, el porcentaje promedio de impuestos sobre bienes y servicios representó en 2019 el 32,6% (último dato disponible).⁹

Por otra parte, la importancia de los impuestos al patrimonio ha sido históricamente insignificante en nuestro país, a pesar de ser estos los tributos reconocidos por excelencia como los mejores distribuidores de riqueza. Desde los inicios de la conformación del Estado Nacional, el sistema tributario se caracterizó por una tenaz resistencia de la elite con capacidad contributiva para cumplir con sus obligaciones fiscales y aceptar esquemas tributarios más equitativos (Gaggero y Grasso, 2005). Esa baja participación llega hasta nuestros días: los datos oficiales muestran que el impuesto sobre bienes personales representó en 2021 el 2% de la recaudación, mientras que los impuestos provinciales sobre la propiedad equivalieron al 3,6% de la presión neta total.

8. J. Gómez Sabaini y D. Rossignolo, "Argentina. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso", OIT Oficina Buenos Aires, 2009.

9. Véase https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL

Para los grandes grupos económicos argentinos transnacionalizados y las empresas multinacionales, así como para las personas más adineradas del país, muchas de ellas asociadas a estas grandes firmas, la presión tributaria no suele ser la misma que para el resto de la sociedad. Estos actores minimizan su carga tributaria a través de maniobras de planificación fiscal –abusiva, en muchos casos– y trasladando sus capitales al exterior.¹⁰

La planificación tributaria agresiva o abusiva es una práctica extendida. Incluye la explotación de convenios tributarios y vacíos legales en la legislación impositiva, la utilización de guaridas fiscales y múltiples maniobras de elusión fiscal de personas y empresas, tales como la constitución de empresas fantasmas o estructuras jurídicas variadas para evitar el pago de impuestos y la manipulación de los precios de transferencia (de las operaciones intragrupo). Las personas ricas y las más grandes empresas suelen contar con múltiples asesores financieros, contables, impositivos y legales que proporcionan esquemas complejos y estructuras sofisticadas en guaridas fiscales para reducir la carga tributaria.

Si bien no existen estadísticas precisas, justamente por la opacidad que envuelve a la materia, al contrastar información pública de distintos organismos oficiales como AFIP e INDEC se advierte que una buena porción de activos en el exterior de propiedad de residentes argentinos no estaría declarada. De hecho, existen estimaciones de la pérdida de recursos tributarios en Argentina por maniobras abusivas elaboradas por organizaciones internacionales. La Alianza Global para la Justicia Fiscal, Public Services International y Tax Justice Network estiman que Argentina pierde cerca de 1.300 millones de dólares al año debido al abuso tributario corporativo y a la evasión fiscal de riqueza financiera

10. Para más información, ver en esta publicación el artículo de Alejandro Gaggero, y Gustavo García Zanotti, "Las inversiones llegarán cuando bajen los impuestos".

colocada en guaridas fiscales¹¹. Las estimaciones de Alex Cobham y Petr Janský¹² calculan una pérdida muy superior: 21.400 millones de dólares por año de recaudación impositiva en Argentina en razón del desvío de ganancias de empresas multinacionales.

El argumento sobre la presión tributaria “confiscatoria” encubre la protección de la riqueza de personas adineradas y grandes empresas. Para algunos sectores, el derecho de propiedad parece tener prioridad por sobre otros derechos fundamentales, como los económicos, sociales y culturales (DESC). A pesar de la difusión de la idea de que los derechos civiles y políticos no tienen costo para el Estado y que los DESC sí, las libertades privadas conllevan grandes costos públicos, ya que su protección siempre depende de una acción estatal.



11. Informe sobre el “Estado de la Justicia Fiscal 2021”, noviembre de 2021, elaborado por la Alianza Global para la Justicia Fiscal, Public Services International y Tax Justice Network.

12. Alex Cobham y Petr Janský, *Global distribution of revenue loss from tax avoidance. Re-estimation and country results* WIDER Working Paper 2017/55. United Nations University. UNU-WIDER. ICTD (marzo de 2017).



“LOS IMPUESTOS *Nº* INFLUYEN EN LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO”

05.

Quiénes son las perdedoras de una estructura tributaria regresiva.

ARTE Brenda Greco

Corina Rodríguez Enríquez



Aunque una y otra vez se ha afirmado que en Argentina la política tributaria es neutra en términos de género, para convertirla en una herramienta de justicia distributiva es necesario analizarla desde las miradas de los géneros y el feminismo. ¿Cómo afecta diferencialmente a las mujeres el carácter regresivo de la estructura impositiva en el país? ¿Qué elementos hay que tener en cuenta para mejorar su diseño e implementación? Escribe Corina Rodríguez Enríquez.

Es común escuchar que las políticas económicas son neutras en términos de género. Sin embargo, como operan en una realidad atravesada por múltiples desigualdades, sus impactos son diferenciales y pueden tanto ayudar a disminuirlas como perpetuarlas o incluso ampliarlas.

En Argentina y en América Latina hay dos razones principales por las que esto sucede. La primera es el carácter regresivo que mantienen las estructuras tributarias¹. La segunda es el tratamiento diferencial de las distintas fuentes sobre las que se cobran los impuestos.

¿Cómo afecta la regresividad en la dimensión de género?

Un sistema tributario es regresivo cuando, en términos relativos, los impuestos les pesan más a las personas u hogares que tienen menor nivel de ingreso, y menos a quienes tienen más ingreso o riqueza. Tal regresividad engloba en sí misma una dimensión de género, toda vez que las mujeres están sobrerrepresentadas en la población que no percibe ingresos propios, en la población con menor nivel de ingresos

1. Para más información, ver en esta publicación el artículo de Magdalena Rúa, “La presión fiscal nos está asfixiando”.

laborales, en la población que padece pobreza por ingresos y en la población perceptora de transferencias asistenciales.

La evidencia para Argentina confirma esta incidencia diferencial negativa para los sectores económicamente más desaventajados. Entre otros trabajos, el economista Darío Rossignolo² indaga en la incidencia tributaria de los impuestos indirectos (el IVA, los impuestos sobre consumos específicos, los impuestos sobre los combustibles y los impuestos provinciales sobre el volumen de negocios) y directos (el impuesto sobre la renta de las personas físicas, los impuestos sobre la nómina y otros impuestos mínimos sobre la renta como el “monotributo”). Al analizar la carga tributaria de los impuestos indirectos sobre los ingresos, concluye que los hogares en donde las mujeres perciben una renta soportan la carga relativa más elevada, porque se encuentran concentrados en los sectores socio-económicos de menores ingresos. También señala que los hogares encabezados por mujeres soportan en general la mayor parte de los impuestos. De esta manera, la política tributaria estaría profundizando simultáneamente las desigualdades socio-económicas y de género.

¿Es posible mejorar la estructura tributaria?

Hay quienes plantean que para solucionar este problema se deberían reducir las alícuotas del IVA para un conjunto de bienes y servicios. Por ejemplo, para los de la canasta básica alimentaria. Sin embargo, la efectividad de esta alternativa depende de cuál sea la reducción real de precios derivada de la reducción en el gravamen (que en la práctica no se traslada automáticamente). Otro problema con esta “solución

2. D. Rossignolo, “Equidad de género del sistema tributario en Argentina. Estimación de la carga fiscal desglosada por tipo de hogar”. *Revista de la Cepal* N° 124, 2018, pp. 193-222.

universal” es que en términos absolutos la medida beneficia más a los sectores de mayores ingresos, que son quienes tienen mayor nivel de consumo. Por ejemplo, un ejercicio realizado en 2010 mostró que el 64% del ahorro producido por la alícuota diferencial (del 10,5%) sobre los gastos de salud había sido apropiado por los hogares del octavo al décimo decil en la distribución del ingreso. Lo mismo ocurrió con el 37% del ahorro producido por la alícuota diferencial a la leche, y el 40% del ahorro producido por la alícuota diferencial de algunos alimentos (carne, pan, fruta y verduras).³

Una alternativa a estas “soluciones universales” consiste en aplicar un IVA “personalizado”. En 2016, el gobierno argentino implementó una medida en este sentido: se propuso reintegrar una proporción del IVA (15%) contenida en el monto de los consumos de las tarjetas de débito de las personas pensionadas que cobran el haber mínimo y las personas beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo para la Protección Social (AUH). La iniciativa tuvo un impacto positivo en el poder adquisitivo de esta población. Para el caso de las personas beneficiarias de la AUH, si se utilizaba la totalidad del beneficio, representaba el 24% de la asignación. Para el caso de las pensiones, el beneficio era relativamente menor, ya que representaba, como máximo, 4,6% del monto del haber.⁴

Esta última medida tuvo una incidencia especialmente feminizada, ya que las mujeres están sobrerrepresentadas entre la población que percibe el haber mínimo del sistema de pensiones y representan la mayoría de las beneficiarias de la asignación universal por hijo. El gobierno estimó que la medida benefició a 8,4 millones de personas.

3. M. Abeles, J. Balasini y D. Panigo, “Hacia un IVA más progresivo en la Argentina: Análisis y factibilidad”. 24° Seminario Anual de Política Fiscal, Cepal, Santiago, 2012.

4. C. Rodríguez Enríquez y N. Méndez Santolaria, “Tributación y justicia de género: perspectivas desde el caso argentino”. Revista Proyección Económica N° 26, 2021, pp. 105-136.

Los hogares en donde las mujeres perciben una renta soportan la carga relativa más elevada, porque se encuentran concentrados en los sectores socio-económicos de menores ingresos. Los hogares encabezados por mujeres *soportan en general la mayor parte de los impuestos.*

El impacto de tratamientos diferenciales

En relación con el tratamiento diferencial de las fuentes sobre las que se cobran los impuestos, Rodríguez Enriquez y Méndez Santolaria (2021) analizan el caso de la tributación sobre los ingresos personales, que en Argentina opera a través del llamado impuesto a las ganancias y a través del Régimen Simplificado (Monotributo). En su trabajo demuestran que la conformación familiar y la fuente de ingresos determinan situaciones diferentes frente al fisco para un mismo nivel de ingreso y, así, verifican en la tributación sobre los ingresos personales una situación de inequidad horizontal. Es decir, que personas con misma capacidad contributiva tributan un diferente nivel de impuestos. La evidencia muestra que la situación de las personas asalariadas registradas es la más beneficiosa, principalmente por contar con la posibilidad de deducciones por cargas familiares y por gastos de consumo. Esta situación de inequidad horizontal tiene a su vez un sesgo de género, dada la subrepresentación de las mujeres en el trabajo asalariado y su sobrerrepresentación en el trabajo por cuenta propia.



Adicionalmente, para todos los niveles y fuentes de ingreso la situación más desventajosa es la de la mujer que conforma un hogar monomarental con hijos o hijas a cargo. Estos hogares son los que enfrentan, en términos relativos, la mayor carga tributaria. El principal determinante de esta situación es la manera en que operan las deducciones personales y especiales.

En definitiva, como cualquier política económica, la política tributaria tiene una dimensión de género y sus características pueden tanto ayudar a aumentar como a disminuir las desigualdades socio-económicas y de género. En el caso de Argentina, a pesar de progresos recientes, persisten sesgos derivados del carácter regresivo de la estructura impositiva, del

tratamiento diferencial de las fuentes de imposición y del uso segmentado de créditos fiscales. Aplicar una lente de género a la política fiscal puede revelar el mito de su neutralidad y develar la realidad de su ceguera, brindar elementos para mejorar su diseño e implementación, y convertirla en una herramienta de transformación para la justicia distributiva.



“PARA *CRECER*
HAY QUE

BAJAR LOS
IMPUESTOS”

06. Una teoría para favorecer
la ganancia de unos pocos.

ARTE Florencia Buraschi

Martín *Mangas*



Los teóricos que proponen la reducción de impuestos a la renta y a la riqueza lo hacen bajo el supuesto de que quienes se liberan de esa “carga” utilizan sus recursos para ensanchar la actividad económica. Una y otra vez quedó demostrado que cuando esas políticas se aplicaron los niveles de desigualdad aumentaron. ¿Por qué estos postulados todavía tienen eco en la sociedad? El investigador Martín Mangas recorre la aplicación de estas ideas en la historia reciente del país y señala que el problema, en realidad, es inverso: un rol redistributivo débil de los sistemas tributarios puede convertirse en un obstáculo para el crecimiento.

El engaño de la curva de Laffer

Década de 1970, Estados Unidos. El economista Arthur Laffer, que años más tarde se convertiría en asesor económico del presidente Ronald Reagan, formula una teoría popularizada con una curva que lleva su nombre. Parte de un razonamiento ramplón: si no se imponen impuestos (o si la alícuota de los tributos es cero) no se obtiene ningún ingreso público, y si los impuestos absorben todos los ingresos (si la alícuota es del 100%), no se produce recaudación. La implicancia de su postulado es que los aumentos de impuestos, más allá de un punto o nivel óptimo, son contraproducentes para los ingresos fiscales. Laffer intentaba demostrar que aumentando las alícuotas impositivas el total de los recursos públicos se reduciría.



En esos años, el presidente republicano Gerald Ford buscaba aumentar los ingresos incrementando los impuestos. Laffer se reunía con asesores del presidente y usaba su curva para convencerlos de lo contrario. No lo logró en ese momento, pero sí cuando Reagan fue presidente: la reducción impositiva

aplicada en la década de 1980 fue producto del invento de Laffer.¹ Antes de Reagan, la alícuota marginal máxima del impuesto a la renta para las personas físicas era del 70%. En su gobierno se redujo a 28%. También achicó la alícuota del impuesto a la renta corporativa. Pasó del 46% al 34%.

Esas ideas se inscriben en la llamada economía de la oferta (en inglés “*supply side economics*”), teoría ortodoxa que propone el aumento de la producción alentando el ahorro y la inversión a través de la reducción de impuestos. Según esta corriente, la disminución conduciría directamente a un sendero de crecimiento. La tesis posee una intención oculta: defender, proteger y estimular los beneficios del sector más concentrado del ingreso y la riqueza.

Los enrolados en esa corriente de opinión suelen decir que los impuestos progresivos (por ejemplo, a la renta) tienen un efecto negativo sobre el ahorro y la inversión, ya que la desalientan e impiden que esos recursos se vuelquen a la producción. Aquí conviene destacar que el ahorro es importante en tanto se traduzca en inversión productiva, sirva para incrementar la generación de bienes y servicios, crear trabajo decente y, mediante ese y otros mecanismos, permita la distribución en forma justa. Pero ya desde la década de 1930, agitados tiempos en que John Maynard Keynes escribió su *Teoría General*, es un hecho científicamente demostrado que el ahorro no necesariamente se traduce en inversión para ensanchar la actividad económica, sino que se suele manifestar en una mayor riqueza individual de los más acaudalados.

1. Galbraith, John Kenneth, *La cultura de la satisfacción*, Buenos Aires: Emecé, 1992.

Reducir de esta forma la brecha de ingresos contribuye a mitigar un problema que aqueja especialmente a nuestras sociedades latinoamericanas: la enorme capacidad de un pequeño sector concentrador de riquezas de incidir de forma determinante en las políticas que guían el sendero del desarrollo y que *profundizan las desigualdades*.

La reducción de impuestos progresivos: ganancia para unos pocos

En Estados Unidos, con la reforma impulsada por Laffer, las estadísticas respecto a quiénes se beneficiaron son concluyentes: “la renta anual media antes de impuestos del 20% superior en la distribución de la renta nacional aumentó en moneda constante de 73.700 dólares en 1981 a 92.000 dólares en 1990”². Las decisiones gubernamentales auspiciadas por Laffer incrementaron en casi el 25% los ingresos de los altos estratos de la población estadounidense.

Otros autores, en estudios más recientes, demostraron que las reducciones de los impuestos a los altos estratos no promueven la inversión o el crecimiento económico. Los investigadores David Hope y Julian Limberg concluyeron, después de analizar lo sucedido entre 1965 y 2015 en dieciocho países³ de la OCDE, que reducir los impuestos a los ricos aumentaba la participación de los ingresos más altos en el ingreso nacional, impactando negativamente sobre los niveles de desigualdad, sin efecto alguno en el resultado económico (a contramano de lo que sostiene la visión ortodoxa).

Argentina: reducción de impuestos progresivos y caída de la producción

Las ideas ofertistas permearon más recientemente en Argentina durante la presidencia de Mauricio Macri. Ya en su primera reforma

2. Galbraith, John Kenneth, *La cultura de la satisfacción*, Buenos Aires: Emecé, 1992.

3. Estados Unidos, Reino Unido, Suecia, Nueva Zelanda, Italia, Holanda, Alemania, Canadá, Australia, Noruega, Japón, Irlanda, Finlandia, Dinamarca, Bélgica, Austria, Suiza y Francia.

fiscal, en 2016, aquel gobierno sostenía que las distorsiones del sistema tributario asfixiaban el crecimiento económico.⁴

Las reformas tributarias macristas, entre 2016 y 2018, redujeron los derechos de exportación a la soja (y los eliminaron para otros productos agropecuarios), bajaron la tasa del impuesto a las ganancias corporativas, derogaron el impuesto a la ganancia mínima presunta y llevaron al borde de la extinción al impuesto a los bienes personales (principal impuesto a la riqueza). Todo ello generó una pérdida para el fisco de un 1,5% del PBI, que fueron a parar a los bolsillos de los sectores más acaudalados.⁵ Mientras eso sucedía, el PBI argentino entre 2015 y 2019 se achicó en un 4%, a un ritmo de caída promedio de 1% anual.

En tiempos de globalización, mundo off-shore y elevados niveles de financiarización de la economía, los activos de los argentinos no se manifiestan principalmente en actividades productivas. Según la información disponible de la Administración Federal de Ingresos Públicos, para el año 2020 los bienes de los argentinos en el país y en el exterior se concentraban en un 66% en inmuebles, automotores, yates, naves, bienes muebles, dinero en efectivo y depósitos bancarios, un 29% en títulos y acciones y solo un 5% en participaciones en el capital de empresas.

Es claro que los impuestos no son neutros.⁶ Afectan intereses, inciden sobre la vida material de las personas, merman los ingresos, disminuyen el patrimonio y limitan el consumo. Entonces, los impuestos

4. Para más información, ver en esta publicación el artículo de Magdalena Rúa, “La presión fiscal nos está asfixiando”.

5. López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos; Mangas, Martín y Papparás, Ricardo, “La reforma fiscal de la alianza Cambiemos: PROteger y servir al capital”, *Márgenes*, N° 4 (2018), Revista de Economía Política, Ediciones UNGS, pp. 11 a 28.

6. Para más información, ver en esta publicación el artículo de Corina Rodríguez Enríquez, “Los impuestos no influyen en las desigualdades de género”.

de carácter progresivo –que gravan la renta y el patrimonio– contribuyen a erosionar las bases sobre las que se asienta una distribución del ingreso crecientemente polarizada, además de buscar una mayor progresividad fiscal y justicia social. Reducir de esta forma la brecha de ingresos contribuye a mitigar un problema que aqueja especialmente a nuestras sociedades latinoamericanas: la enorme capacidad de un pequeño sector concentrador de riquezas de incidir de forma determinante en las políticas que guían el sendero del desarrollo y que profundizan las desigualdades.

Considerar que un mayor peso de impuestos directos y progresivos es apropiado para la redistribución del ingreso pero perjudicial para el crecimiento económico es un mito. Como quedó demostrado, el problema es inverso: un rol redistributivo débil de los sistemas tributarios puede representar un obstáculo para el crecimiento. Los “satisfechos” intentan, con mitos y razonamientos básicos, hacerle creer al conjunto de la sociedad que si el Estado les cobra menos impuestos progresivos a ellos la producción y empleo van a crecer. Pero nada proponen para morigerar los impuestos regresivos e indirectos que, sin duda alguna, son los que afectan las posibilidades de consumo (es decir, de acceder a bienes y servicios básicos) y empeoran la distribución del ingreso del 40% de la población más pobre.





“LAS GRANDES EMPRESAS SON LAS QUE *MÁS* APORTAN A LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS”

07.

Ganar o ganar: mecanismos evasivos y beneficios fiscales en la economía argentina.

ARTE Brenda Greco

Adrián Falco



Diversas investigaciones demostraron que las empresas buscan disminuir sus obligaciones impositivas a través de la reducción artificial de sus ganancias. Más aún: las grandes compañías son las que estarían aportando al fisco menos de lo que deberían. ¿Qué mecanismos utilizan para declarar menos ganancias de las que tienen? ¿Qué puede hacer el Estado? ¿Qué desafíos tributarios impone la expansión de la economía digital? Escribe el sociólogo Adrián Falco.

Introducción

En 2005 el investigador norteamericano Raymond Baker sacudió el aletargado mundo de las investigaciones sobre flujos financieros ilícitos con un hallazgo revelador. Si bien no es el objetivo de este artículo, nos ayudará a comprender cómo romper un mito: que el problema central de la falta de recursos en los países se debe a prácticas de corrupción en el ámbito político.¹ Según Baker, un 35% del dinero ilícito que da vueltas alrededor del mundo proviene de actividades delictivas (tráfico de drogas, armas, trata de personas); un 62% nace en el comercio fraudulento entre empresas y un exiguo 3% proviene de prácticas de corrupción política.² Es decir que el gran problema de la salida de recursos económicos de nuestros países se vincula mayoritariamente con prácticas comerciales fraudulentas entre corporaciones empresarias y en menor medida con prácticas corruptas en el ámbito político.

1. Para más información, ver en esta publicación el artículo de Andrés Asiain, “La corrupción política es la única causa de la falta de recursos”.

2. Baker, Raymond W., *Capitalism's Achilles heel: dirty money and how to renew the free-market system*, 2005.

Antes de comenzar a transitar el camino de los datos para mostrar por qué las empresas están lejos de ser las que más aportan al fisco, vamos a realizar, muy brevemente, una caracterización de nuestro sistema tributario en relación a dos ideas que son centrales, progresividad y regresividad. Pero vamos a hacerlo desde una mirada política porque de lo que se trata es de debatir estos temas en ese campo. El abogado y especialista en temas tributario Arístides Corti decía que “cuando este (el sistema tributario) se exhibe favorable al campo popular, tendrá un contenido progresivo; en tanto regresivo cuando el poder resulta detentado por un bloque dominante formado por el campo privilegiado, empresas multinacionales, grandes grupos económicos locales, el capital financiero especulativo”.³ Se desprende de este razonamiento que el sistema tributario es, ni más ni menos, que un campo de disputa en donde se libra, de manera permanente, la batalla por el desarrollo social y económico de nuestro país. Allí se estructuran las piedras fundantes de la igualdad o la desigualdad social.⁴

Impuesto a las ganancias empresarias en Argentina

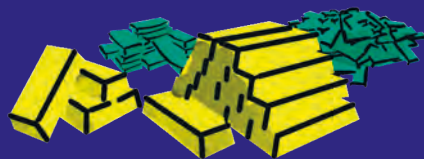
Para 2020, en Argentina había registradas 577.257 empresas distribuidas en 93 diferentes ramas de actividad, de acuerdo con los datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a través del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE)⁵. Estas empresas tributan diferentes impuestos según localización y actividad, pero hay tres impuestos que concentran toda la atención: IVA, Ganancias e Ingresos

3. Corti, Arístides, “Se torna necesaria la reformulación del sistema tributario argentino”, especial para sitio IADE-RE, <https://www.iade.org.ar/noticias/corti-se-torna-necesaria-la-reformulacion-del-sistema-tributario-argentino>

4. Para una mirada complementaria de este mito, ver en esta publicación el artículo de Magdalena Rúa, “La presión fiscal nos está asfixiando”.

5. <https://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/estadisticasregionales.asp>

Para los grandes grupos económicos argentinos transnacionalizados y empresas multinacionales cuyas controlantes se ubican en el exterior, la presión tributaria no suele ser la misma que para el resto, ya que logran minimizar su carga tributaria *trasladando sus capitales al exterior*.



Brutos (IIBB). Entre los impuestos que gravan la renta y específicamente la renta de las empresas está, como mencionamos, el impuesto a las ganancias. Este es un impuesto de nivel nacional y coparticipable. Esto quiere decir que se recauda en todo el país y se reparte de manera proporcional entre todas las provincias. Es el tributo más importante para una sociedad comercial en Argentina y según el mito urbano, el que más aporta al erario público. Las empresas abonan el impuesto en función de una alícuota progresiva que va del 25% al 35% sobre la ganancia neta, es decir, luego de los gastos que las empresas pueden deducir y luego de las exenciones, incentivos, beneficios, de las que algunas gozan de acuerdo a su actividad.

Del dicho al hecho... mecanismos para pagar menos

Ha quedado demostrado que las empresas buscan denodadamente disminuir su parte de impuestos a través de la reducción artificial de sus ganancias. Para los grandes grupos económicos argentinos transnacionalizados y empresas multinacionales cuyas controlantes se ubican en el exterior, la presión tributaria no suele ser la misma que para el resto, ya que logran minimizar su carga tributaria trasladando sus capitales al exterior.⁶

Y como para muestra basta un botón, la última filtración denominada “papeles de Pandora” nos ubica en el tercer lugar de países con más empresas operando en guaridas fiscales. Claro que abrir una empresa en una jurisdicción extranjera que no permite acceso a la información no configura delito, pero no declararla sí. A través de estas empresas pueden realizarse muchas actividades ilícitas mediante diferentes mecanismos. Entre los mecanismos más comunes utilizados por las empresas

6. Rúa, Magdalena, “La riqueza oculta. La presión tributaria para las grandes fortunas es minúscula”, *El Cohete a la Luna*, 26/4/2020.

para reducir su base imponible y así eludir el alcance del fisco se encuentran: la simulación de operaciones en el exterior (falsa facturación proveniente de empresas fantasmas) y la triangulación de operaciones con intermediarios (traders, intermediarios, alojados en paraísos fiscales).

En el país también existen rubros en los que las empresas gozan de diferentes “beneficios tributarios” para los cuales no tienen que realizar imbricadas operaciones o ingeniar entramados fraudulentos. Simplemente los obtienen, tal como en la actividad minera, de acuerdo a la ley 24.196, o la actividad forestal, bajo la ley 25.080, cuyos regímenes de inversiones se asemejan ya que ambos otorgan incentivos para el impuesto a las ganancias, entre otros impuestos. En síntesis, las grandes empresas operarían en un esquema “win-win”. Ya sea vía exoneraciones o maniobras fraudulentas siempre reducen su parte de impuestos y, al mismo tiempo, reclaman por el cese de la “sofocante” presión tributaria y la rebaja de impuestos.⁷

Pero finalmente, ¿las empresas son las que más aportan al fisco?

Es evidente que las grandes empresas no son las que más aportan al fisco. Todo lo contrario. En este cuadro, que mide el antes y después de la pandemia, podemos determinar que hay otro impuesto que lleva la delantera a la hora de recaudar o aportar más. Es ni más ni menos que el IVA (Impuesto al Valor Agregado): el que pagamos todos y todas independientemente de nuestra capacidad de pago y de nuestros ingresos. Haciendo un ejercicio simple y en promedio, por cada 100 pesos que recauda el fisco en concepto de impuestos, 31 pesos provienen del impuesto a las ganancias y 41 pesos corresponden a IVA, el impuesto que pagamos todos y todas.

7. Para más información, ver en esta publicación el artículo de Martín Mangas, “Para crecer hay que bajar los impuestos”.

COMPARACIÓN DEL PESO SOBRE LA RECAUDACIÓN TOTAL DE IMPUESTOS, DEL IVA Y GANANCIAS, EN PORCENTAJES. AÑOS 2019 / 2022 (PARCIAL AGOSTO)



* Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Si bien existe en Argentina un vasto universo de empresas medianas y pequeñas que llevan adelante diferentes actividades, somos conscientes de que son las grandes empresas las que poseen la capacidad técnica en relación a recursos humanos, tecnológicos y políticos para operar y determinar qué impuestos pagan y en dónde. No es el objetivo de este artículo, pero hay enormes evidencias de cómo operan estas mega empresas no solo en Argentina sino en el resto del mundo.

Y... ¿cómo contribuyen las empresas de la economía digital?

Por último, vamos a dedicar algunas palabras a la llamada “economía digital”, un verdadero desafío en materia de recaudación, no solo para los países en desarrollo como Argentina sino para gran parte del mundo. Estos desafíos incluyen conocer más sobre el mapa de operaciones

de estas compañías y adaptar las leyes, normativas y prácticas vigentes para una forma de comercio que ha crecido exponencialmente y que no es posible regular si no es mediante cooperación tributaria regional y global. Puntualmente, en el caso argentino y de acuerdo a una investigación de CEPAL y AFIP, durante el 2020, “con ventas registradas en el país por más de 500 millones de dólares anuales, la recaudación del IVA por ventas de servicios digitales fue del orden de los 110 millones de dólares (0,03% del PIB). La aplicación del impuesto a la renta sobre ese volumen de operaciones, considerando utilidades netas de fuente argentina de entre 10% y 50% de esas ventas, daría lugar a una recaudación de entre 0,004% y 0,021% del PIB.”⁸ Esto representaría un incremento en la recaudación del impuesto a las ganancias que, si bien es limitado, otorgaría mayor progresividad a nuestro sistema tributario.

Reflexión final

Nuestro sistema tributario no es equitativo porque no recauda de acuerdo a la capacidad de pago de las personas y empresas sino que exige proporcionalmente más a quienes menos tienen. Por lo tanto, no es funcional a las necesidades complejas e históricas de nuestra población. Necesita ser reformulado y sobre todo simplificado. Simplificar no es atentar contra la idea de progresividad, es complementar esa idea. La potencia transformadora que supone tener un sistema tributario progresivo de la mano de decisiones políticas acordes a un desarrollo social, económico y cultural inclusivo, aún no la hemos experimentado. Depende de la fuerza que provenga desde diferentes sectores (sociedad civil, academia, sindicatos, gobiernos) para que esto se materialice.

8. A. Amar y V. Grondona, “Economía digital y tributación: el caso argentino en el marco de la experiencia internacional”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/122-LC/BUE/TS.2021/3), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2021.



“EL SECRETO *FISCAL* ES INTOCABLE”

08. Cómo dar luz a una
 institución opaca.

ARTE Juan Pez

María Eugenia *Marano*



“Es necesario que la sociedad cuente con información y, para eso, el secreto fiscal debe ser más democrático”, dice la especialista en criminalidad económica María Eugenia Marano. Transparencia, impuestos, derechos humanos, política fiscal y mirada de género: pedagogía para derribar falsas creencias sobre esta institución en Argentina.

Del secreto fiscal se ha hablado mucho y leído poco. Un recorrido por la normativa y práctica del uso del instituto del secreto fiscal derriba algunos mitos que de manera sistémica se han construido en el país.

¿Qué dice la legislación argentina?

El artículo 101 de la ley 11.683¹ establece que “Las declaraciones juradas, manifestaciones e informes que los responsables o terceros presentan a la Administración Federal de Ingresos Públicos (en adelante AFIP) y los juicios de demanda contenciosa en cuanto consignen aquellas informaciones, son secretos.” Los magistrados, funcionarios, empleados judiciales o dependientes de la AFIP tienen la obligación de mantener absoluto secreto, salvo respecto a sus superiores jerárquicos. Lo mismo ocurre para los terceros que divulguen este tipo de información, previendo sanciones penales ante el incumplimiento. Dicha información no podrá ser admitida como prueba en causas judiciales salvo en las cuestiones de familia, en los procesos criminales por delitos comunes o cuando lo solicite el interesado en los juicios en que sea parte contraria el Fisco nacional, provincial o municipal.

1. Ley 11.683, <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-11683-18771>

El artículo prevé excepciones para ciertos sujetos:

- Organismos recaudadores, personas humanas o jurídicas contratadas por AFIP para tareas administrativas, relevamientos de estadísticas o procesamiento de datos, para el intercambio de información internacional en el marco de acuerdos de cooperación con otras Administraciones respecto de los estados contables comerciales presentados por los contribuyentes.
- ANSeS, siempre que las informaciones respectivas estén vinculadas con la fiscalización del otorgamiento de prestaciones o subsidios que ese organismo otorgue o controle.
- La Dirección General Impositiva (DGI) está obligada a suministrar o requerir la información financiera o bursátil que le soliciten, y del mismo modo deberá hacerlo la Dirección General de Aduanas (DGA), ambos dependientes de la AFIP. En ningún caso, la Comisión Nacional de Valores (CNV) y el Banco Central de la República Argentina (BCRA) podrán alegar el secreto bursátil y bancario respectivamente. La norma expresamente indica que “...la información amparada por el secreto fiscal contenido en este artículo se encuentra excluida del derecho de acceso a la información pública en los términos de la ley 27.275 y de las leyes que la modifiquen, sustituyan o reemplacen...”.

¿Cómo se entiende el secreto fiscal?

El secreto fiscal aparece en la vida de la sociedad como una figura omnipresente e intocable, imposible de derribar. Sin embargo, esto no siempre ha sido ni es tan así.² Por eso hay que aclarar varios malentendidos:

2. Agustina O'Donnell, *Acceso a la información pública y secreto fiscal. ¿Es posible un secreto fiscal más democrático?*, Ediar, Buenos Aires, 2022.

el primero es que el secreto fiscal sería una regla de la información tributaria de los contribuyentes. Lo cierto es que el secreto fiscal es una excepción al derecho de acceso a la información pública. La transparencia rige como regla mientras que la opacidad –el secreto– es su excepción.

Un segundo malentendido es el que atribuye al secreto fiscal una fuente constitucional. En realidad, el secreto fiscal no tiene raigambre constitucional, sino una ley de fondo. Atado a este punto está el tercer mito: el secreto fiscal existió siempre desde su creación. Falso: en 1964 el gobierno de Illia lo derogó y durante siete años no existió la obligación de guardar reserva de la información económica y patrimonial de los contribuyentes. En ese entonces, la derogación se fundó en una “medida de moralidad” con el fin de aumentar la recaudación impositiva.³

El cuarto malentendido, muy extendido, indica que el derecho de acceso a la información debe ceder ante el secreto fiscal. En realidad, es al revés. De acuerdo con la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el derecho de acceso a la información pública además de ser un derecho fundamental está considerado como un derecho llave, es decir, que abre el ejercicio de otros derechos de raigambre constitucional. De igual modo, el secreto fiscal tampoco es “secreto de Estado” ya que la información de los contribuyentes está dada en tanto sujetos privados, y no por el propio Estado o sus agencias. Dentro de este debate, otro punto importante para señalar es que el secreto fiscal siempre tiene que ceder cuando se encuentre en pugna el interés general con el interés particular. Por eso las excepciones no son estrictas ni cerradas. Y el secreto fiscal tampoco es inmutable: si bien protege datos económicos, patrimoniales, financieros y tributarios, también puede usarse para otras materias como la criminalidad económica.

3. O'Donnell, A, ob. cit., pp. 37-38.

El secreto fiscal tampoco es inmutable: si bien protege datos económicos, patrimoniales, financieros y tributarios, también puede usarse para otras materias como la *criminalidad económica*.

Otros mitos, que de algún modo están relacionados con la AFIP, se han consolidado a lo largo del tiempo y también son necesarios desterrar. El primero dice que el secreto fiscal incentiva el pago efectivo de impuestos. Falso: el contribuyente cumple con la AFIP porque está obligado a hacerlo y no porque exista una relación de confianza sostenida en el secreto fiscal. Quien no cumple está expuesto a las sanciones de la ley. El segundo: también es falso que solo la AFIP cuente con información patrimonial y financiera: las nuevas normas de la Unidad de Información Financiera reincorporan la posibilidad de que los sujetos del mercado financiero y cambiario evalúen la situación tributaria de sus clientes a efectos de sopesar su perfil transaccional y de riesgo.⁴ Otros sujetos, además de la AFIP, también cuentan con información relativa a la situación económica, patrimonial, financiera y tributaria de los contribuyentes.

Finalmente, existe la falsa creencia de que el secreto fiscal no puede analizarse ni tiene relación con una perspectiva de género. En 1972 se incorporó la excepción respecto de la presentación como prueba de la información tributaria en cuestiones de familia. Si bien en aquellos años aún no se hablaba transversalmente de las cuestiones de género, la incorporación buscaba proteger económicamente a las exesposas o hijos e hijas. Es decir que “el secreto fiscal” puede analizarse con una perspectiva de género, teniendo en cuenta que ante este tipo de conflictos las principales recurrentes al levantamiento del secreto fiscal para conocer los patrimonios ocultos de sus (ex)cónyuges son las mujeres.⁵

4. Resolución UIF Nro. 6/2022 www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rs-2022-03948553-apn-uifmec.pdf

5. Agustina O'Donnell, “Secreto fiscal y esposas: La doctrina de Sebastián Soler como procurador del Tesoro de la Nación”, Revista *Debates de Derecho tributario y Financiero*. Género: desde la perspectiva de la economía y el derecho financiero y tributario, Año II, N° 5, diciembre 2022.

Es necesario medir con la misma vara

La desigualdad socioeconómica en Argentina tiene su correlato en el acceso a información sobre cuestiones fiscales. Mientras que los datos personales de quienes reciben subsidios o transferencias directas han sido considerados de interés público por parte de la Justicia Nacional, los correspondientes a personas o empresas que logran pagar menos impuestos a través de exenciones fiscales o transferencias indirectas, todavía se mantienen ocultos, con sustento en el secreto fiscal.

La discusión sobre la apertura de datos de quienes reciben subsidios tomó la agenda pública cuando, terminando el 2022, la ministra de Desarrollo Social de la Nación pidió el levantamiento del secreto fiscal y este le fue concedido, para acceder a los nombres de beneficiarias y beneficiarios del Potenciar Trabajo y así poder controlar incompatibilidades. Hecho que derivó en la suspensión de alrededor de 160 mil planes sociales. Dicho programa incluye apoyo económico, al que se accede participando en proyectos socio-productivos, socio-laborales, socio-comunitarios o a través de la terminalidad educativa. Este apoyo equivale al 50% del salario mínimo, vital y móvil y está destinado a personas en situación de alta vulnerabilidad social y económica, las más pobres dentro de las pobres. En un caso similar del año 2014, la Corte Suprema había considerado que correspondía brindar información sobre los datos personales de quienes recibían transferencias en concepto de “ayuda social a personas”⁶ porque se trataba de información de interés público, fundamental para controlar la gestión estatal.

Sin dudas, el Estado debe gestionar de forma transparente, diligente y eficiente los recursos públicos. Pero, ¿qué pasa con los gastos tributarios que se mantienen hace años sin revisión y en total opacidad?

6. Fallos: 337:256.

Desde 2018, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) busca acceder a datos sobre personas y empresas beneficiarias de gastos tributarios, es decir, de transferencias de recursos públicos que se implementan mediante reducciones de impuestos, apartándose de la legislación tributaria general, para favorecer a ciertas actividades, zonas, sujetos y/o consumos. Entre ellos se encuentran regímenes como el de promoción de la industria del software y de la actividad minera con varias exenciones en impuestos nacionales. También están exentas de pagar el impuesto a las ganancias las personas que se dedican a la compraventa de acciones y títulos valores con cotización en bolsas, de IVA los servicios de agencias de lotería y otros explotados por el Estado, y de bienes personales los inmuebles rurales, depósitos en entidades financieras, entre muchos otros. Por caso, y para poner un ejemplo más cercano en el tiempo, no es posible conocer quiénes fueron las empresas beneficiarias de los subsidios durante la pandemia. El acceso a la información pública sobre beneficiarios y montos de varios de estos regímenes aún está en espera, situación amparada por el “secreto fiscal”. Haciendo una aplicación extremadamente restrictiva del secreto fiscal, la AFIP se niega a brindar información relativa a beneficiarios de gastos tributarios y lo hace incumpliendo órdenes judiciales que la intiman a entregar esos datos. Es decir que prioriza el derecho a la intimidad y la tranquilidad del contribuyente (un interés netamente privado) por sobre el interés público en el control de la gestión estatal.⁷

¿Qué se debe hacer y cuáles son los desafíos?

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido y recordado que la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos instó a los Estados a que respeten el derecho de acceso a la información pública

7. Izcurdia J.- Gaggero A.- Marano M.E. “Transparencia fiscal sí, pero para todos”. <https://www.pagina12.com.ar/520408-transparencia-fiscal-si-pero-para-todos>

a todas las personas y a que adopten las disposiciones legislativas o de otro carácter necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva.

Las obligaciones del Estado Nacional en la materia también han sido señaladas en la “Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión” elaborada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que reconoció que “el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos y que los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de ese derecho”.⁸

En este sentido, los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal⁹ establecen que los Estados deben armonizar la regulación del secreto fiscal con el derecho humano de acceder a información pública y dar a dicho instituto la interpretación más restringida posible, optando por la publicidad en caso de duda. Así, los Principios disponen que el secreto fiscal “no debería cubrir información sobre condonaciones fiscales ni beneficiarios de gastos tributarios u otros tratos diferenciados”.

Con respecto a los gastos tributarios (impuestos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento diferenciado), los Principios reconocen que si bien algunos pueden tener fines loables –por ejemplo, cuando buscan aliviar la situación de personas y familias de bajos ingresos–, otros tienden a beneficiar a sectores con altas rentas y generar privilegios fiscales. Por eso, diversas organizaciones de la sociedad civil¹⁰ proponen una serie de recomendaciones para una regulación más

8. CSJN Fallos 337-256.

9. Principios de Derechos Humanos en la Política fiscal: https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf

10. Declaración conjunta de organizaciones de la sociedad civil sobre gastos tributarios: <https://acij.org.ar/analisis-del-presupuesto-2023-informes-tematicos/>

transparente y equitativa. Ellas son: garantizar que tengan enfoque de derechos humanos y de género; debatir en profundidad su aprobación y revisión a través de procesos transparentes, participativos y basados en evidencia; publicar información actualizada, oportuna, detallada y completa sobre los costos, beneficios esperados y beneficiarios; institucionalizar las evaluaciones de impacto económico, social y ambiental; y eliminar aquellos que no tengan justificación o sean inequitativos.

Para garantizar que los derechos humanos sean realizados en condiciones de igualdad para todas las personas y sin distinción, no podemos dejar que unos pocos se beneficien a costa del resto. Es necesario contar con información y, para ello, el secreto fiscal debe ser más democrático y menos cerrado: tiene que permitir que la sociedad pueda ejercer de manera plena el derecho constitucional de acceso a la información pública.





“LAS INVERSIONES *LLEGARÁN* CUANDO BAJEN LOS IMPUESTOS”

09.

ARTE Agustín Solís

Por qué la competencia fiscal no desemboca en el derrame de ganancias.

Alejandro Gaggero + Gustavo García Zanotti

Se suele creer que cuanto más bajos sean los tributos más inversiones llegarán al país. Siguiendo esta receta, en las últimas décadas buena parte del mundo se ha sometido a una feroz competencia fiscal. Sin embargo, los resultados fueron decepcionantes: los Estados se desfinanciaron, se perjudicaron las prestaciones sociales y empeoró la distribución del ingreso. Más aún: la reducción de impuestos no generó un crecimiento de inversiones sino que promovió la fuga de capitales hacia guaridas fiscales, explican los investigadores Alejandro Gaggero y Gustavo García Zanotti.

La competencia fiscal es la práctica que llevan a cabo los Estados soberanos para captar inversiones a través de reducciones de impuestos y otros incentivos fiscales. Algunos economistas liberales defienden este enfoque argumentando que la competencia es buena para acrecentar la eficiencia de los países, ya que se ven obligados a mejorar la administración de los recursos y a reducir los gastos innecesarios. Si el país “A” baja los impuestos y concreta inversiones de empresas multinacionales, genera un incentivo para que el país vecino “B” reduzca “gastos innecesarios” e impuestos para aumentar también la Inversión Extranjera Directa (IED). De esta forma, ambos se vuelven más eficientes en el gasto y también más productivos. Sin embargo, diversos estudios académicos han señalado la ineficacia de este camino y las distintas consecuencias negativas que tiene para la población de los países que lo siguen.

¿Cuáles son las consecuencias de la competencia fiscal?

En realidad, la competencia fiscal lleva a una “carrera hacia el abismo”, ya que los países se ven obligados a superar las reducciones impositivas que realizan las naciones vecinas, desfinanciando el Estado en nombre

de la captación de inversiones.¹ En el caso de los países en desarrollo, suele derivar en una guerra de pobres contra pobres que lleva a los gobiernos a aceptar condiciones desfavorables y atentar contra la provisión de servicios públicos básicos, como salud y educación. Durante los últimos 40 años las tasas promedio del impuesto sobre las ganancias de sociedades (o los impuestos a las rentas, dependiendo el país de que se trate) han caído abruptamente, pasando de alrededor del 44% al 24%, en parte debido a la competencia fiscal internacional.²

Se trata además de una carrera imposible de ganar ya que desde hace décadas hay países dispuestos a reducir las tasas impositivas prácticamente a cero para las empresas y las personas que no residen en ellos. Son los que comúnmente conocemos como guaridas fiscales. Una guarida es una jurisdicción –un Estado nacional o subnacional– que deliberadamente crea una legislación para facilitar que los no residentes en su territorio realicen transacciones con el fin de evitar el pago de impuestos o la aplicación de normas en sus países de origen.³ La creación de empresas offshore –firmas radicadas en guaridas que no cumplen funciones productivas reales– les permite a las grandes corporaciones minimizar el pago de impuestos, aumentando artificialmente las ganancias en distritos de baja tributación y disminuirlas en los países donde efectivamente producen. Las guaridas tienen un rol central en uno de los principales problemas de la economía latinoamericana: la fuga de capitales. Este fenómeno puede definirse como la salida de capitales de residentes de un país, originada en el intento de escapar de

1. Mehta, K., “El camino hacia la justicia fiscal: ¿Dónde podemos avanzar?”, *Nueva Sociedad*, N° 272. (2017).

2. Keen, M., y Brumby, J., “Peer Pressure: tax competition and developing economies”, IMF Blog, 2017.

3. Arribas Haro, C., “Los mercados financieros internacionales y su desregulación: competencia fiscal”, *Cuadernos de Formación*, Colaboración I/II, Vol. 12 (2011).

regulaciones estatales o de los efectos de políticas públicas.⁴ Las bajas tasas impositivas y el secretismo financiero de las guaridas fiscales derivan en una herramienta ideal para que los sectores más ricos fuguen capitales y no tributen por ellos.

¿Es efectiva la competencia fiscal para recibir inversiones de calidad?

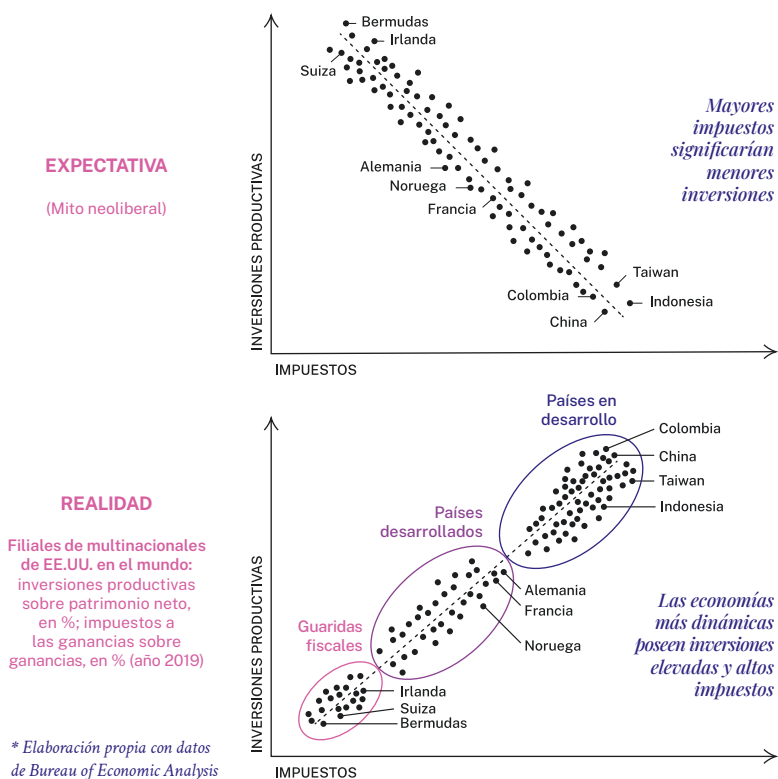
La mayor parte de la investigación académica muestra que una baja de tasas impositivas no está entre los factores más relevantes para determinar las inversiones de las empresas multinacionales. La inversión extranjera deseable –la de largo plazo y que genera eslabonamientos productivos locales– depende de factores como la infraestructura, la estabilidad económica y política, el tamaño y dinamismo del mercado, el nivel educativo de los trabajadores, y otros bienes públicos, cuya calidad depende, en buena medida, de los impuestos que recauda el Estado. Probablemente nadie lo haya expresado mejor que el empresario Paul O’Neill, quien se desempeñó como presidente de la compañía Alcoa durante más de una década. En 2001, cuando comparecía ante el Senado norteamericano defendiendo su postulación para ser secretario del Tesoro, le preguntaron qué cambios específicos en los impuestos aplicaría para aumentar la inversión de las empresas. O’Neill respondió: “Como empresario, nunca tomé una decisión de inversión basada en los impuestos que debía pagar. Si estás regalando dinero, lo tomaré. Si quieres darme incentivos fiscales para algo que voy a hacer de todos modos, lo tomaré. Pero los buenos empresarios no hacen las cosas por incentivos fiscales”.⁵

4. Epstein, G. (2005). Capital flight and capital controls in developing countries, Political Economy Research Institute, pp. 343.

5. El intercambio se puede ver en el siguiente link: <https://www.c-span.org/video/?c4686196/user-clip-paul-oneill-tax-incentives>

En realidad, la competencia fiscal lleva a una “*carrera hacia el abismo*”, ya que los países se ven obligados a superar las reducciones impositivas que realizan las naciones vecinas, desfinanciando el Estado en nombre de la captación de inversiones.

Los datos también relativizan la idea de que las tasas impositivas son las determinantes de la inversión. El siguiente gráfico compara una situación hipotética bajo el mito neoliberal versus la propia realidad. La teoría neoliberal cree que existe una relación inversa entre impuestos e inversiones, es decir, a mayores impuestos abonados, menores serán las inversiones realizadas dado que las empresas se querrán ir del país. Sin embargo, la realidad es totalmente distinta. Para mostrar lo que verdaderamente ocurre utilizaremos datos de empresas norteamericanas invirtiendo en otros países a través de sus filiales de multinacionales.



En primer lugar, a contramano de lo que expresa el mito neoliberal, las filiales con mayores inversiones se encuentran radicadas en países con altos impuestos. Para ello deberíamos diferenciar entre las filiales radicadas en países desarrollados de aquellas que se encuentran en países en desarrollo. En general las primeras poseen una tasa de inversión más baja que las segundas. Esto se debe a que las filiales en países desarrollados no necesitan seguir creciendo a través de la inversión productiva, dado que se trata de grandes empresas en mercados poco dinámicos. En cambio, las filiales en países en desarrollo suelen ser empresas con un elevado crecimiento en su nivel de actividad y necesitan mayores esfuerzos en inversiones productivas. Esta evidencia discute de lleno con la teoría neoliberal: no son las tasas impositivas las principales determinantes, sino más bien, las inversiones se mueven a razón del crecimiento económico propio de los mercados. De hecho, el gráfico muestra que los países en desarrollo con mayor crecimiento (China, Taiwán, Indonesia, Colombia) son los que atraen mayores inversiones, a pesar de tener tasas de impuestos relativamente más elevadas.

En relación con el punto anterior, deberíamos diferenciar entre las filiales radicadas en guaridas fiscales –como Suiza, Bermudas, Irlanda– de los restantes países desarrollados –como son Noruega, Alemania y Francia–. El gráfico muestra que las filiales en los países del primer grupo, en general tienen bajos niveles de inversión productiva, evidenciando que en realidad las menores tasas impositivas no atraen necesariamente a las inversiones de capital fijo –léase, por ejemplo, maquinaria o infraestructura–. En todo caso los bajos impuestos podrían estimular el ingreso de grandes flujos de inversiones financieras –y la fuga de capitales de otros países– sin reflejarse en inversiones productivas de importancia.

Por último, podríamos utilizar tales datos para observar la experiencia argentina durante los últimos años a través de la evolución de las inversiones productivas y los impuestos abonados por parte de las filiales norteamericanas radicadas en nuestro país. En este sentido, generalmente escuchamos a políticos hablar sobre lo elevada que resulta la presión tributaria⁶ y por tal razón no llegan las inversiones. Tales creencias tuvieron fuerza en los últimos años y se implementaron políticas en consecuencia. El gobierno de Cambiemos (2015-2019) realizó una reforma tributaria buscando beneficiar a las empresas. El argumento esgrimido consistía en que estas iban a derramar hacia toda la sociedad a través de mayores inversiones. Como resultado, las filiales norteamericanas radicadas en Argentina abonaron 882 millones de dólares en el año 2019 en impuestos, cuando en el año 2015 estas mismas habían pagado 2.538 millones de dólares (es decir, desembolsaron un 65% menos de lo que habían hecho). En tanto, las inversiones productivas de las mismas filiales ascendieron a 1.889 millones de dólares en 2019, cuando en 2015 estas habían alcanzado los 3.828 millones de dólares (un 50% menos). La explicación a tal derrumbe de inversiones se encuentra en la caída en el nivel de actividad general de la economía durante el gobierno de Cambiemos. En este contexto las inversiones de las filiales norteamericanas cayeron a pesar de haber sido estimuladas con menores tributos. Esta evidencia discute con la teoría neoliberal, la cual aboga por una reducción de impuestos con la finalidad de incrementar las inversiones.



6. Para profundizar más acerca de la presión tributaria en Argentina, ver en esta publicación el artículo de Magdalena Rúa, “La presión fiscal nos está asfixiando”.

“LA CORRUPCIÓN *CAUSA*

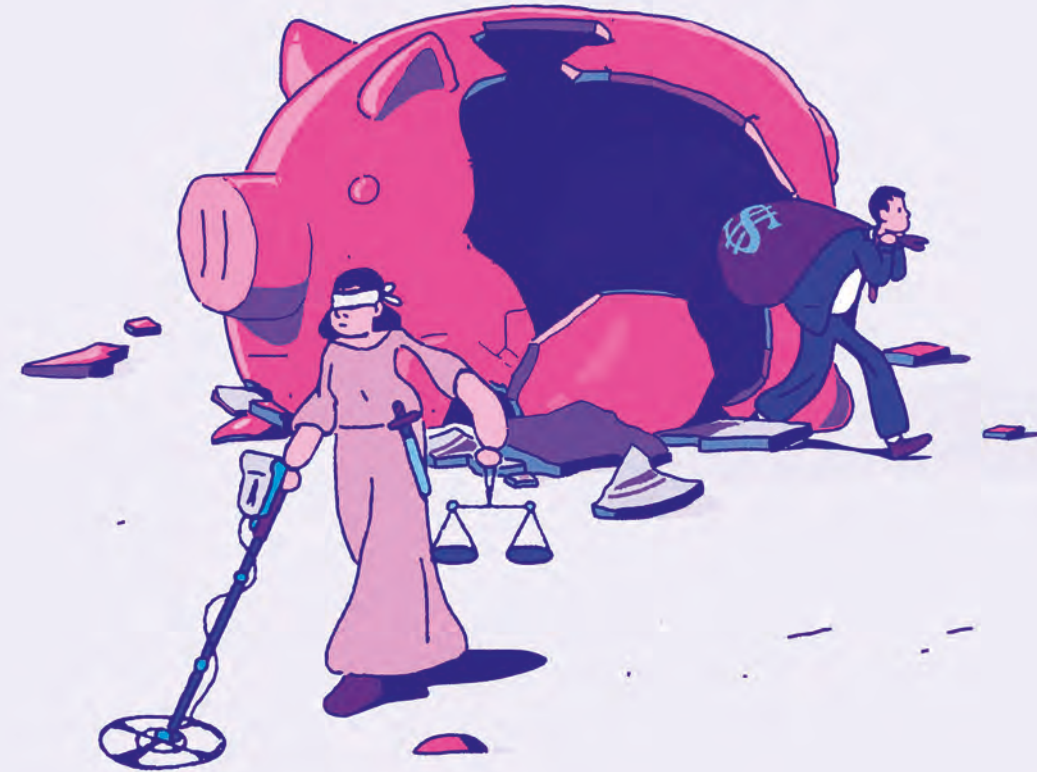
LA FALTA DE RECURSOS”

10.

La asociación de la
corrupción exclusivamente
al sector público
desconoce su peso en el
sector privado.

ARTE Juan Pez

Andrés Asiain



Ciertas frases quedan en el imaginario de un sector de la población como verdades indiscutibles, aunque no lo sean, y dificultan abordar de forma seria problemas tan complejos como la corrupción. En este texto, el economista Andrés Asiain señala que muchas denuncias centradas únicamente en el sector público eluden la relevancia de otros mecanismos de corrupción que favorecen al sector privado. Combatir la corrupción política resulta fundamental para defender las democracias actuales y garantizar un uso adecuado de los recursos públicos, pero no debemos subestimar la relevancia de otras, como la pérdida de ingresos fiscales producida por la fuga de divisas y la evasión del sector privado. La corrupción debe ser entendida en todas sus manifestaciones, incluyendo la forma en que los espacios de toma de decisiones son capturados por el poder corporativo para implementar políticas públicas que benefician a ciertos grupos de interés.

La asociación entre política y corrupción, que existe y es problemática, fue una herramienta utilizada en diferentes momentos de la historia reciente por el poder económico y mediático para favorecer intereses propios o debilitar administraciones contrarias a ellos. Esas posiciones no buscan impulsar la transparencia de la política. Por eso no abordan debates como el financiamiento de la política, cuya opacidad genera la confluencia entre financiadores privados y financiados que ocupan cargos públicos condicionados.

En los últimos años, esa línea de acción fue desplegada por parte de medios de comunicación opositores a gobiernos populares en América Latina. La destitución de la expresidenta Dilma Rousseff en Brasil bajo las acusaciones de corrupción y posterior asunción de Michel Temer, un presidente conservador implicado en la misma causa judicial, es una muestra de cómo ciertos discursos que dicen estar

preocupados por la corrupción también pueden ser utilizados por las oligarquías para apartar a los políticos que molestan, mientras miran para otro lado cuando los mismos hechos salpican a sus alfiles. En nuestro país, las denuncias generalizadas de corrupción, que en los años noventa apuntaban contra gobiernos neoliberales, en las últimas décadas fueron utilizadas para la llegada a la presidencia de empresarios como Mauricio Macri, cuyo grupo económico familiar se forjó al calor de lo que se conoció como la “patria contratista”. En la campaña de 2015, una de las frases instaladas para presentar al “gobierno de los K” como “el más corrupto de la historia” fue que “se robaron un PBI”, sin aportar datos al respecto. Frase que banaliza por vía de la exageración los hechos de corrupción que pudieron haber tenido lugar en sus gobiernos, y que muy rara vez son debatidos con información adecuada.

Para tratar de dimensionar el desatino de “se robaron un PBI”, intentaremos hacer el ejercicio de estimar la posible “corrupción K” bajo una hipótesis de máxima, planteada por diferentes sectores opositores a esa gestión. Así, consideraremos que el quince por ciento de los gastos de capital del presupuesto (inversión productiva estatal, construcciones, transferencias de capital, etc.) estaba compuesto por coimas. También asumiremos que el diez por ciento de los subsidios a las empresas alimentaban la corrupción (el doble de lo denunciado por la diputada Carrió)¹. Por último, daremos por cierto que el diez por ciento de los sueldos de todos los empleados públicos incorporados por la gestión kirchnerista iban a parar a bolsillos ajenos. Tomando esas hipótesis de máxima, de por sí exageradas, en ningún año la cifra de posible corrupción supera el dos por ciento del PBI, y en el acumulado entre 2003 y 2015 sumaría como máximo el quince por ciento del PBI promedio del período (o el once del PBI de 2015,

1. Véase: <https://chequeado.com/ultimas-noticias/carrio-se-robo-diez-mil-millones-de-euros-solo-el-matrimonio-kirchner/>

Argentina aparece como el tercer país con mayor cantidad de personas beneficiarias de sociedades off-shore en *paraísos fiscales* en una investigación periodística global conocida en 2021, llevada a cabo por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ), que devela cuentas bancarias secretas en algunos de los principales paraísos fiscales (Pandora papers).

considerando las comisiones y el producto a dólares corrientes). Es decir, una cifra muy lejana a un PBI.

La falta de realidad de zonceras al estilo “se robaron un PBI” no debilitan su poder de convencimiento, a pesar de que reducen la problemática de la corrupción a un asunto de la política que ni siquiera se problematiza en sus verdaderos efectos (sobre las prioridades y el control ciudadano en el uso de recursos públicos, por ejemplo), desconociendo que es un fenómeno mucho más amplio que incluye mecanismos como la evasión y la fuga de divisas, aspectos que comprometen principalmente al sector privado.

Con respecto a la fuga y evasión, el INDEC calcula que en 2021 había US\$ 360.000 millones en activos externos del sector privado, aproximadamente un 75% del PIB. Según datos publicados por la Alianza Global para la Justicia Fiscal en 2020², en Argentina la pérdida fiscal anual a causa de la evasión de empresas y personas físicas representa el 8,6% del gasto en salud pública y la riqueza extraterritorial de la Argentina representa el 3.1% del PBI, lo que significa una pérdida de ingresos fiscales que asciende a 2.684 millones de dólares anuales. Del total, 2.341 millones de dólares corresponden a empresas multinacionales y compañías argentinas con sociedades off-shore; y el resto a personas que ocultan sus ingresos no declarados en el exterior y pagan menos impuestos de los que deberían. Otro ejemplo, Argentina aparece como el tercer país con mayor cantidad de personas beneficiarias de sociedades off-shore en paraísos fiscales en una investigación periodística global conocida en 2021, llevada a cabo por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ), que devela cuentas bancarias secretas en algunos de los principales

2. Véase https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/11/The_State_of_Tax_Justice_2020_SPANISH.pdf

paraísos fiscales (Pandora papers³). Este dato evidencia una práctica extendida de elusión y evasión fiscal entre las élites de nuestro país, a la vez que exhibe una evidente falla de los mecanismos estatales para evitar que ello ocurra.

Arturo Jauretche, gran pensador nacional, ya nos había advertido contra los supuestos luchadores por la honestidad. Aquellos que se indignaban ante los actos de corrupción que los grandes medios difundían, mientras miraban en silencio cómo el poder económico internacional saqueaba nuestro país. A ellos les pedía, no que renuncien a su moral, pero sí “que levanten la puntería y en lugar de preocuparse del vecino del inquilinato que se ha comprado un traje nuevo, se preocupen de aquellos que siempre han usado traje nuevo, y que son los representantes del negocio de que ningún argentino pueda hacerse un traje, si no es a través de los intereses que representan; porque muchas veces, por no decir casi siempre, y siempre, cuando los grandes órganos de opinión le dan resonancia a sus denuncias, el escándalo tiene un solo objeto que ellos ignoran generalmente. Evidenciar el escándalo doméstico. Los pesos que gana, honradamente o no, cosa que en el comercio no es muy fácil de precisar, alguien, algún piojo resucitado, y que antes ganaba el mecanismo exterior de dominio de nuestra economía, o simplemente porque perturbaba la estructura organizada para impedirnos que comerciemos como le conviene al país” (*Filo, contrafilo y punta*, 1965).



3. Véase: <https://www.infobae.com/america/pandora-papers/2021/10/03/argentina-es-el-tercer-pais-del-mundo-con-mayor-cantidad-de-beneficiarios-finales-de-firmas-offshore-en-pandora-papers/>

BIOGRAFÍAS



—> Magdalena Rúa

Contadora Pública de la UBA. Magíster en Economía Política de la FLACSO. Máster en Asesoramiento Financiero por la Universidad de Barcelona, España, y doctoranda en Desarrollo Económico por la UNQUI. Es profesora universitaria e investigadora del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Es miembro de la Comisión por la Reconstrucción de la Memoria en la FCE-UBA. Fue investigadora en el Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina.



—> María Julia Eliosoff

Economista por la Universidad Nacional del Sur. Directora de proyectos en temas económicos en la Fundación Friedrich Ebert en Argentina y docente en temas de Economía Feminista en la UNLP y en la UBA. Es parte de la Sociedad de Economía Crítica.



—> Julieta Izcurdia

Es abogada por la Universidad Nacional de La Plata. Candidata a magíster en Derechos Humanos por la UNLa. Fue profesora de la UNLP y de la UBA. Es coordinadora del programa de Justicia Fiscal de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.



—> **Marisa Duarte**

Socióloga por la UBA. Es magíster en Sociología Económica por la UNSAM y doctora en Sociología por la Universidad de Barcelona. Es directora de Realidad Económica, presidenta del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico y docente de la carrera de Sociología de la UBA.



—> **Francisco Cantamutto**

Economista y doctor en Ciencias Sociales. Trabaja en la Universidad Nacional del Sur y es investigador del CONICET.



—> **Cecilia Bermúdez**

Es licenciada y doctora en Economía por la Universidad Nacional del Sur. Es profesora en la misma universidad.



—> **Noemí Brenta**

Economista. Docente de Historia Económica y Social Argentina en la FCE-UBA, y de varias materias en la Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas en la misma facultad. Autora de *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*.



—> **Corina Rodríguez Enríquez**

Economista feminista. Investigadora del CONICET. Codirectora del doctorado en Economía Política en Escuela IDAES. Magíster en Políticas Públicas por el Institute of Social Studies en los Países Bajos y doctora en Ciencias Sociales en FLACSO. Miembra de la red DAWN (Mujeres por un Desarrollo Alternativo por una Nueva Era).



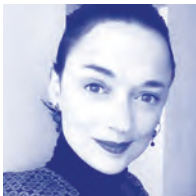
—> **Martín Mangas**

Economista. Es investigador-docente en la UNGS. Autor de libros y artículos en revistas nacionales e internacionales sobre impuestos, presupuesto público, administración financiera, finanzas públicas, federalismo fiscal y presupuesto participativo. Consultor de organismos públicos (nacionales, provinciales y municipales) y privados.



—> *Adrián Falco*

Sociólogo. Es coordinador en Fundación SES, secretario de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, co-presidente de la red Latindadd.



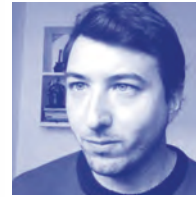
—> *María Eugenia Marano*

Abogada, especialista en criminalidad económica, género y derecho de la mujer. Es investigadora.



—> *Alejandro Gaggero*

Doctor en Ciencias Sociales. Es investigador del CONICET, profesor en distintas universidades nacionales y director de la carrera de Sociología de la UNSAM.



—> *Gustavo García Zanotti*

Doctor en Desarrollo Económico. Docente en la Universidad Nacional de Rosario e investigador del CONICET.



—> *Andrés Asiain*

Economista. Doctor en Ciencias Sociales. Director del Centro de Estudios Scalabrini Ortíz y profesor de Macroeconomía en la UNDAV. Autor de *Manual de zonceras económicas* e *Inflación una costumbre argentina*.





En un contexto de creciente desigualdad y concentración de los ingresos y de la riqueza, en Argentina se refuerzan históricas disputas respecto a cómo y quiénes deben “pagar la cuenta” del Estado. Se exacerban opiniones que desconocen el rol que éste tiene (o debería tener) en la redistribución del ingreso y la riqueza así como en la distribución del gasto público para alcanzar la justicia social, fiscal, ecológica y de género. En definitiva, para garantizar que todas las personas puedan tener vidas que merezcan ser vividas.

En marzo de 2022 un grupo de especialistas, investigadores/as y organizaciones de la sociedad civil de Argentina se encontraron para discutir, proponer e instalar en la agenda pública otras perspectivas sobre lo fiscal. Así surgió el Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFEE), una red que busca dar la batalla cultural en temas vinculados a la fiscalidad desde enfoques heterodoxos, con perspectiva de derechos humanos y de género.

