

**FEDERACION ARGENTINA DE CONSEJOS
PROFESIONALES EN CIENCIAS
ECONOMICAS**

**CENTRO DE ESTUDIOS CIENTIFICOS Y
TECNICOS
AREA TRIBUTARIA Y PREVISIONAL**

**“LA REGRESIVIDAD DE LA IMPOSICIÓN A LOS CONSUMOS.
FORMAS DE TRIBUTACIÓN MÁS JUSTA ”**

TRABAJO DE INVESTIGACION BIANUAL

Por: CP. Nicolás Rubiolo.

Colaboró Dra. CP. Laura Arapa

“LA REGRESIVIDAD DE LA IMPOSICIÓN A LOS CONSUMOS. FORMAS DE TRIBUTACIÓN MÁS JUSTA ”

INDICE

I. Introducción y objetivos de la investigación.....	3
II. Historia de la imposición al consumo en la Argentina.....	4
III. La imposición al consumo en los países emergentes.....	6
IV. La importancia para el Estado de la imposición al Consumo.....	9
V. El impacto en el ciudadano de la imposición al Consumo.....	13
VI. El rol de la imposición al consumo en la política fiscal de Argentina.....	15
VII. Alternativas.....	17
VIII. Conclusión.....	19

Título: La Regresividad de la imposición a los consumos. Formas de tributación más justa.

I. Introducción y objetivos de la investigación

El objetivo del presente trabajo es revisar el actual diseño de los impuestos federales y locales que gravan los consumos, las ventas y las transacciones, contemplando la posibilidad de su rediseño con el objetivo de definir bases adecuadas de imposición que mitiguen los efectos regresivos con referencia a la renta corriente de los consumidores, considerando posibilidades de concurrencia en cuanto a su aplicación.

No ahondaremos en una descripción teórica de la estructura actual del sistema **de** fiscal argentino en lo que a impuestos al consumo respecta, sino que intentaremos demostrar que el uso de los impuestos al consumo como herramienta de política netamente recaudatoria, solo conlleva a una Nación a profundizar la desigualdad social, atender contra la creación de puestos de trabajo y facilitar el aumento del nivel de evasión impositiva.

El mero afán recaudatorio hace que la Nación no pueda prescindir de esos recursos económicos y funde su estrategia de gobierno en el sostenimiento de niveles elevados del gasto público, aunque muchas veces, en los países emergentes-como el nuestro (Argentina) la deficiencia en la gestión de los recursos, hace que en un punto determinado, se necesite abordar una reforma del gasto para lograr la sustentabilidad de las finanzas públicas, a costa de decisiones difíciles, tales como ajustes fiscales para seguir manteniendo el *statu quo* o sobre qué nivel de servicios públicos y las prioridades de gasto se prefieren conservar.

No debemos descartar que la política tributaria puede tener un enorme impacto en la desigualdad y en la reducción de la pobreza, y este impacto será positivo o negativo en función de las características de la que un país decida poner en marcha. A menudo, los impuestos también están en el corazón del contrato social entre los ciudadanos y su gobierno; por lo tanto, la tributación progresiva es fundamental para la creación de un Estado fuerte, democrático y eficaz¹.

¹ ITRIAGO, Deborah; "Dueños del desarrollo. Impuestos para combatir la pobreza", Informe de investigación de intermon OXFAM, 26/09/2011 Fuente: <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-es.pdf>

II. Historia de la imposición al consumo en la Argentina²

Si recorremos la historia (año 1880), el primer esbozo de impuesto al consumo viene dado por los derechos o tributos aduaneros, los cuáles eran esenciales para la subsistencia de la República: aportaban el 80% de la recaudación y se tributaban “a oro”.

Los derechos de importación gravaban la introducción para consumo de toda la mercadería extranjera. Podían ser ad valorem y específicos.

Ad valorem: las alícuotas variaban en correlación con los artículos suntuarios: así podríamos pasar del 25% que era la alícuota general hasta un 60% para cigarros, objetos de arte y chocolate; y un 55% para el tabaco.

Específicos: tasa fija sobre la unidad de peso o volumen sobre comestibles, bebidas, tabaco y artículos varios. Por ejemplo: nueve centavos para el kilo de almidón, ocho para el kilo de café y el litro de vino común.

La renta de correos y las utilidades de los ferrocarriles del Estado surgen como los primeros impuestos indirectos específicos al consumo entre 1891 y 1894.

Hay que diferenciar dos momentos: entre 1880 y 1891 donde la renta aduanera era importante; y entre 1890 y 1891 una crisis financiera obliga a incrementar los recursos, recayendo sobre impuestos al consumo en el mercado interno y aduaneros. En ese tiempo los impuestos tenían un fin recaudatorio pagándose a oro.

A raíz de la grave crisis financiera de 1890 se crean con la ley N° 2774 los impuestos internos.

Se gravaban la fabricación de alcoholes, cervezas y fósforos. En 1884 se produce una reforma, ampliándose y alcanzando a vinos, tabacos, cigarrillos, azúcares, naipes. El hecho imponible era el expendio y se ingresaba mensualmente.

Con el paso de los años se fueron extendiendo los artículos alcanzados, y el tributo que pagaban; así en 1897 quedaron alcanzados toda clase de vinos y bebidas que los sustituían; para el tabaco se fijaron categorías se aumentó a seis centavos el tributo a los azúcares entre otros.

A la ley N° 2774 le siguieron numerosas leyes que fueron incorporando nuevos artículos gravados, por ejemplo:

- Ley N° 3884 (1889-1919): gravó: vinos, tabacos (cigarros, cigarrillos y otros) cerveza, azúcares, fósforos, naipes y seguros.
- Ley n° 9469 (1889-1919) incorporó especialidades medicinales, aguas minerales, especialidades veterinarias y artículos de tocador o de uso higiénico.

² En colaboración con la Dra. Laura Arapa.

- Ley Nº 11024 (1920-1940): recayó sobre vinos genuinos, bebidas artificiales, whisky, tabacos, cervezas, fósforos, naipes, seguros, alcoholes para la elaboración de perfumes y bebidas alcohólicas.
- Ley Nº 1252 (1920-1940): alcoholes industriales y destilados, bebidas y preparaciones alcohólicas, bebidas fermentadas (vinos, cervezas, maltas, sidras) tabacos, alhajas, fósforos, naipes, seguros, vermús importados.

Esbozo del IVA:

La motivación de crear nuevos y más tributos siempre estuvo atada a la necesidad de lograr mayores recursos por parte del estado; es así como en 1931 con el Decreto Nº 15 se dispuso gravar el consumo con un impuesto a las transacciones, que se aplicaría a las ventas netas de mercaderías entre comerciantes o entre estos y particulares.

Alcanzaba a las ventas en toda su circulación comercial. Este decreto en 1932 pasó a ser ley 11.587; con la ley Nº 11.680 se terminó de dar forma en 1933 rigiendo hasta 1934.

*“La ley Nº 11.587 ordenó alcanzar con el impuesto todas las transacciones comerciales, efectuadas o contabilizadas por comerciantes o entre comerciantes y particulares, dentro del territorio de la Nación Argentina. El impuesto se aplicó sobre el total neto de las operaciones realizadas; debía abonarlo quien percibía el precio. Se pagaba cuando el total neto de las transacciones superaba los montos indicados por la ley, con exenciones referidas a productos esenciales”*³

Con la ley Nº 11680 (1933) va tomando forma lo que hoy sería nuestro impuesto al valor agregado: *“El hecho imponible regulado en el artículo 2: “Todas las transacciones comerciales efectuadas en el territorio de la Nación Argentina quedan sujetas a un impuesto que se aplicará sobre el volumen total neto de las operaciones realizadas. El artículo 3 entendió por transacciones comerciales los actos que, efectuados dentro de las actividades comerciales, de la producción y de la industria, tengan por objeto la venta o locación de servicios a título oneroso. Consideraba como sujeto pasivo a quien correspondiera percibir el precio de la transacción y preveía exenciones”*⁴

Con la sanción de la ley Nº 12139 (1934) se unifican los impuestos internos, quedando incluidos el tabaco (cigarros, cigarrillos y otros), bebidas alcohólicas, cubiertas para neumáticos, combustibles, aceites y lubricantes, vinos, artículos de tocador, objetos suntuarios, seguros en

³ DIAZ, Vicente O, GARCÍA BELSUNCE, Horacio A, Historia de la Tributación Argentina (1810-2010), ERREPAR S.A., primera edición, Buenos Aires 2010, pág 368-369.

⁴ *Ibidem*, pág. 369

general, bebidas analcohólicas, jarabes, extractos y concentrados, vehículos, automotores y motores.

En 1935 el Poder Ejecutivo derogó el impuesto a las transacciones y sancionó el impuesto a las ventas ley Nº 12.143 (1935-1943), que poseía las siguientes características:

- Alcanzaba a la venta de mercaderías, frutos y productos, quedando al margen las demás transacciones comerciales;
- Se aplicaba sobre el precio de venta resultante de la factura o documento equivalente;
- Se percibía en una sola de las etapas de comercialización siendo responsables directos de su ingreso: los productores, industriales, importadores y exportadores.

El impuesto a las ventas era un impuesto indirecto y de amplio alcance, monofásico e instantáneo.

Con la sanción de la ley Nº 20.631 se deroga la ley Nº 12.143 y se crea el Impuesto al Valor Agregado con vigencia a partir de enero de 1975, actualmente vigente según su texto ordenado en 1997 y modificaciones. .

III. La imposición al consumo en los países emergentes

Las vulnerabilidades fiscales están en aumento tanto en las economías de mercados emergentes como en los países de bajos ingresos, si bien en la mayoría de los casos se parte de niveles iniciales relativamente moderados.

En todos los países, la política fiscal debe orientarse a crear un margen de maniobras para adoptar medidas de política, y a respaldar a la vez la recuperación y las perspectivas de crecimiento a largo plazo.

La política tributaria y de regulación adoptadas por los países en desarrollo han sido impuestas, o al menos muy recomendadas, por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras instituciones financieras internacionales (IFIs) como condición para su apoyo financiero. Esto ha reducido la capacidad de estas naciones para decidir abiertamente entre las diferentes opciones en políticas tributarias, así como su capacidad para controlar y reducir la fuga de capitales, la evasión y la elusión fiscal.

Históricamente, el FMI ha privilegiado la eficiencia económica y los objetivos de mayor recaudación de corto plazo frente a cualquier otro objetivo. Como resultado, se han promovido impuestos con los menores costos políticos, que afecten lo menos posible los intereses de las

empresas y de las personas ricas y con mayor facilidad de recaudación; pero no necesariamente los más adecuados a las circunstancias de los países en desarrollo⁵.

Si analizamos en detalle y cotejamos esta afirmación con la realidad económica de cada país, resulta de increíble verosimilitud, dado que el FMI, como entidad internacional que proporciona apoyo financiero, lógicamente, se reserva algunas exigencias en materia de política tributaria y también una buena relación con los sectores de ingresos más importantes, así como también una fórmula que funciona, solamente a los fines recaudatorios, es decir, que asegure el cobro del crédito en términos económicos.

Los impuestos indirectos cada vez más tienen incidencia en el esquema de financiación de los Estados, tanto en Europa como en América Latina.

Y ello es así simplemente, porque como se ha mencionado anteriormente, ciertos entes internacionales han priorizado impuestos tales como el Impuesto Al Valor Agregado, que va de suyo, es una herramienta de fácil recaudación, no afecta los intereses de las empresas y, claramente, no es el más adecuado para un país en donde se debería priorizar el análisis de la distribución de la riqueza.

Probablemente, debamos analizar estas decisiones en el contexto en el cual fueron tomadas, o en la situación que estaba el país al momento de recibir la ayuda financiera.

Sabemos que lo perfecto, es muchas veces enemigo de lo bueno y quizás era el camino que debía recorrer esa Nación para capitalizarse por ejemplo en materia de infraestructura.

Esta doctrina significa en la práctica que la tributación es un obstáculo en la lucha contra la desigualdad, dado que las personas pobres consumen una parte de sus ingresos mayor que las personas ricas, que tienen ahorros. Por lo tanto, el IVA y otros impuestos al consumo a menudo resultan regresivos, afectando especialmente a las personas con menores ingresos. El FMI promovió el IVA y otros impuestos al consumo, bajo la convicción de que la redistribución de la riqueza se debería producir principalmente a través del gasto público, financiado por los ingresos fiscales.

Esta teoría contrasta con la práctica en los países desarrollados, donde la recaudación de impuestos juega un papel más importante en la lucha contra la desigualdad ya que se procura

⁵ ITRIAGO, Deborah; *Idem*

con mayor éxito que las personas más ricas de la sociedad paguen más impuestos que las personas más pobres.

El problema que conlleva esto, es principalmente en los países subdesarrollados, es el elevado nivel ~~es~~ de corrupción, mucho mayor que en los países desarrollados, con lo cual redistribuir el ingreso a través de políticas de gasto público, conlleva muchas veces a que el impacto en la sociedad sea mucho menor al que realmente debiera tener, mientras que el esfuerzo de la misma, mediante el pago del impuesto, se apega al plan propuesto.

Es desproporcionada la relación entre esfuerzo e impacto del plan económico.

El caso de la República popular China⁶ y ⁷:

La República Popular China establece un Impuesto al Valor agregado del 17%. Este impuesto al consumo se aplica a todas las empresas o individuos implicados en la producción o importación de bienes de consumo en territorio chino. Los bienes exportados están exentos de este pago.

Por otro lado, establece una Tasa reducida, especial del 3% para las pequeñas empresas. Las ventas de ciertos productos (agua corriente, libros, medicamentos, diarios y revistas, ciertos productos agrícolas, fertilizantes químicos, gas licuado, carbón para uso doméstico) están gravados con una tasa preferente del 13%.

Los proveedores de servicios de telecomunicaciones (empresas e individuos) están sujetos al IVA a las siguientes tarifas: 11% (para los servicios básicos) y 6% (para los servicios de valor añadido).

Algunos servicios no están sujetos al IVA:

- Los servicios de transporte internacional, incluido el transporte transfronterizo y de ~~los~~ pasajeros y de carga en el extranjero;
- Servicios de I+D para las empresas extranjeras;
- Servicios de diseño para las empresas extranjeras.

⁶ Fuente: <http://www.chinatax.gov.cn/2013/n2925/index.html>

⁷ La consultora internacional en materia de índices divide a los mercados emergentes entre avanzados y secundarios. Integran la primera categoría Brasil, China, República Checa, Hungría, India, México, Polonia, Rusia, Sudáfrica y Taiwán. Fuente: <http://www.ftse.com/products/indices/emerging-indices> en Wikipedia http://es.wikipedia.org/wiki/Mercados_emergentes. Argentina forma parte de los denominados Mercados Emergentes Secundarios junto a Chile, Colombia, Perú, Egipto, Indonesia, Malasia, Marruecos, Pakistán, Filipinas, Rumania, Tailandia, Turquía y Los Emiratos Árabes Unidos

Los productos exportados están exentos de impuestos al consumo.

Modos de cálculo y declaración.

La tasa de IVA se aplica sobre el volumen (tributación por volumen) sobre el valor de las mercancías (tributación ad valorem).

No existen otros impuestos al consumo

El caso de México⁸

México en el año 2010 era el país con más baja recaudación tributaria de los países que integran la OCDE. En este sentido le han recomendado el alza de un punto porcentual al Impuesto Al Valor Agregado, quedando esta última en el orden del 16%.

Actualmente, los ingresos tributarios en México dependen significativamente de los impuestos indirectos, los que representaban en 2010 más del 50% en comparación con el 33% en la OCDE. La presión tributaria en México en las últimas dos décadas viene en alza producto de la mayor participación de los derechos sobre la producción de hidrocarburos

IV. La importancia para el Estado de la imposición al Consumo

El IVA en la República Argentina representa fundamentalmente, y más allá de las definiciones conceptuales y teóricas del impuesto, la herramienta más efectiva e importante de recaudación tributaria del país. Es el principal responsable de la recaudación que da vida al motor económico de nuestra Nación. Durante el año 2013, el IVA permitió al Estado recaudar el 45,14% de los recursos fiscales⁹.

La tendencia durante el año 2014 se sigue manteniendo constante ya que en el acumulado enero a julio, el IVA representa el 44,04% de la recaudación total¹⁰

Resulta esto un claro indicador, al menos en nuestro país, políticas de gobierno dirigidas al mero incentivo al consumo de sus habitantes, persiguiendo lograr es una economía caliente, en donde el dinero circule a mayor velocidad y retorne al Estado fácil y rápidamente. Consecuencias obvias.

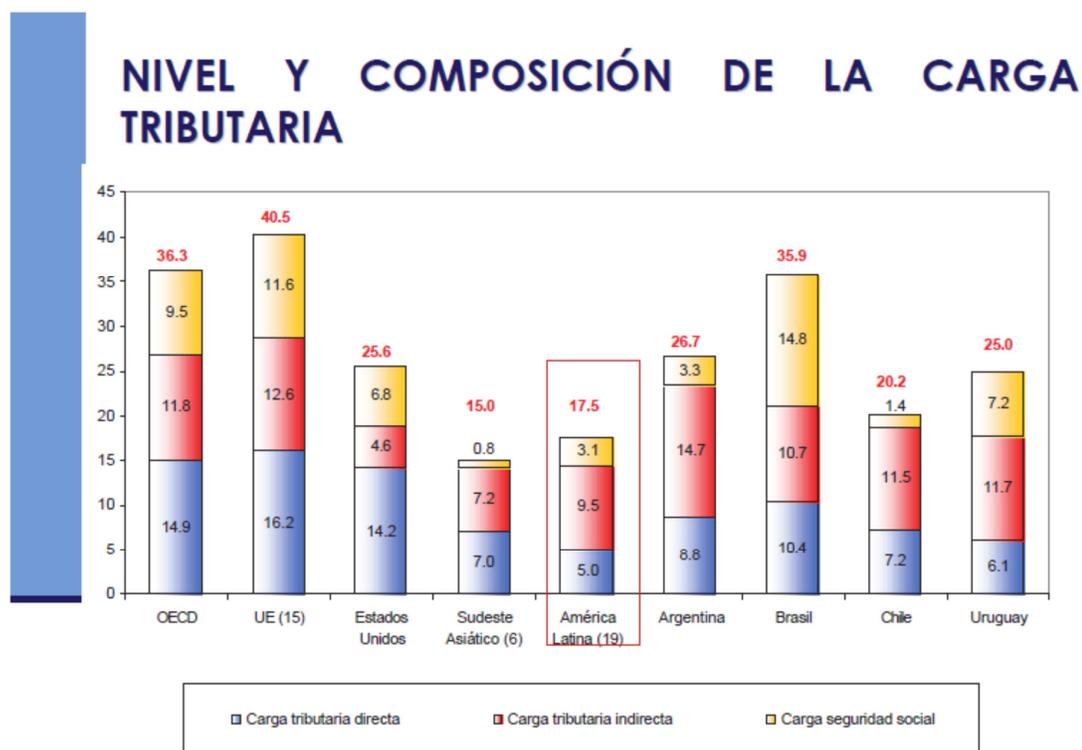
Pero el caso argentino no es aislado en el mundo, pero sí, uno de los más representativos.

⁸ OCDE. Estadísticas tributarias para América Latina. Fuente: http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Mexico%20country%20note_final.pdf

⁹ Fuente: <http://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/archivos/informe4trimestre2013.pdf>

¹⁰ Fuente: <http://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/> Recaudación, ver serie anual 2014. Conforme.

En un informe de la CEPAL del año 2006¹¹, ya podíamos individualizar que la carga tributaria indirecta en Argentina era del 14,70% del PBI, sobre una carga impositiva total del 26,7% del PBI (es decir un 55% del total), cuando el promedio de los países de América Latina era del 9,5% del PBI, siendo la Unión Europea un 12,6% y los países que integran la OCDE un 11,8%.



Comparación internacional de la carga tributaria, 2006 (en porcentaje de PIB).
 Fuente: Países de la OCDE, "Revenue Statistics of OECD Member Countries" (OECD), 2006. Países del sudeste asiático, "Government Finance Statistics" (FMI), 2006. Países de América Latina, elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de cada país.

Y ello se está convirtiendo con el paso del tiempo en una tendencia al alza.

De estas estadísticas se desprende que la estructura de financiación de los recursos de los países está muy cargada de impuestos al consumo por sobre los impuestos directos, como ser el impuesto a la renta.

¿Cuál es la razón por la que los sistemas tributarios de las diversas naciones dependan de la imposición indirecta o, en otras palabras, por qué su importancia sobre la totalidad de los recursos?

La respuesta es muy simple. Las diversas crisis económicas que atraviesan los países y las tensiones presupuestarias causadas por el progresivo endeudamiento, hacen que el estado esté

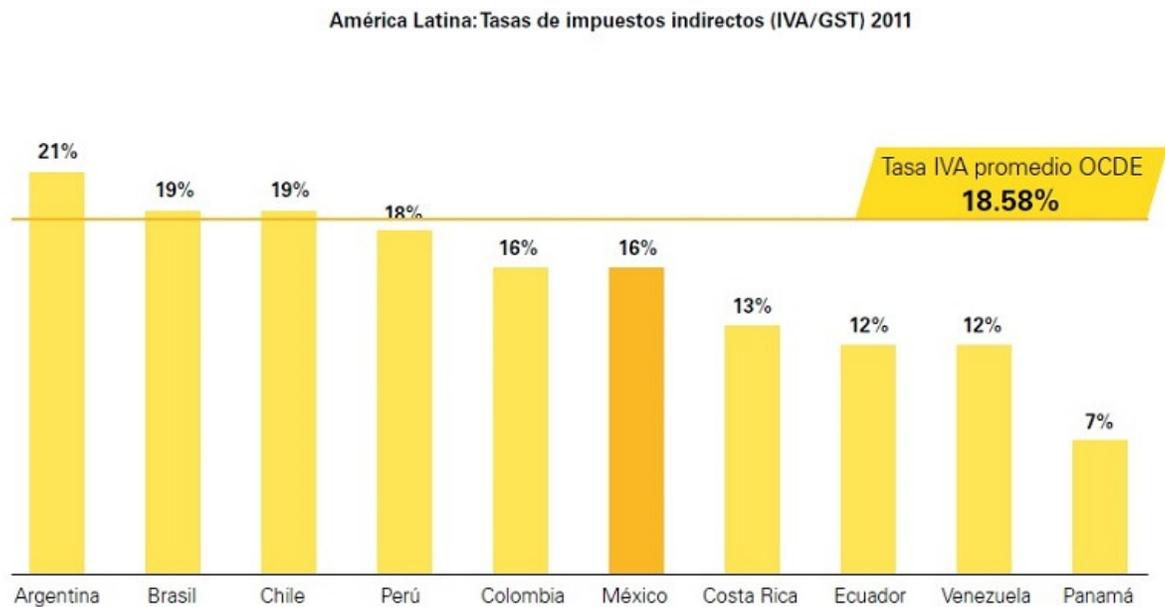
¹¹ Fuente: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/29744/04_Ricardo_Martner.pdf

comprometido constantemente con desembolsos a realizar por pagos de deuda o para aplacar el descontento social producto de costosos programas de subsidios, ya sea a los ciudadanos desempleados o en la provisión de los servicios públicos básicos.

La mayoría de los países están afrontando un déficit estructural, que hace que la redistribución del ingreso sea ineficiente y la carga impositiva este castigando a los que menos recursos tienen. Esta fuente de financiación de los gobiernos, se ha vuelto la preferida ya que una economía dinámica, que fomenta el consumo es una fuente de recursos segura, robusta y perdurable en el tiempo.

Demos un vistazo a la situación en América Latina.

Se describen a continuación un comparativo entre las Alícuotas del Impuesto al Valor Agregado¹²



Fuente: KPMG Corporate and Indirect Tax Survey 2011.

Ahora, hacemos lo propio con los países de la Unión Europea.

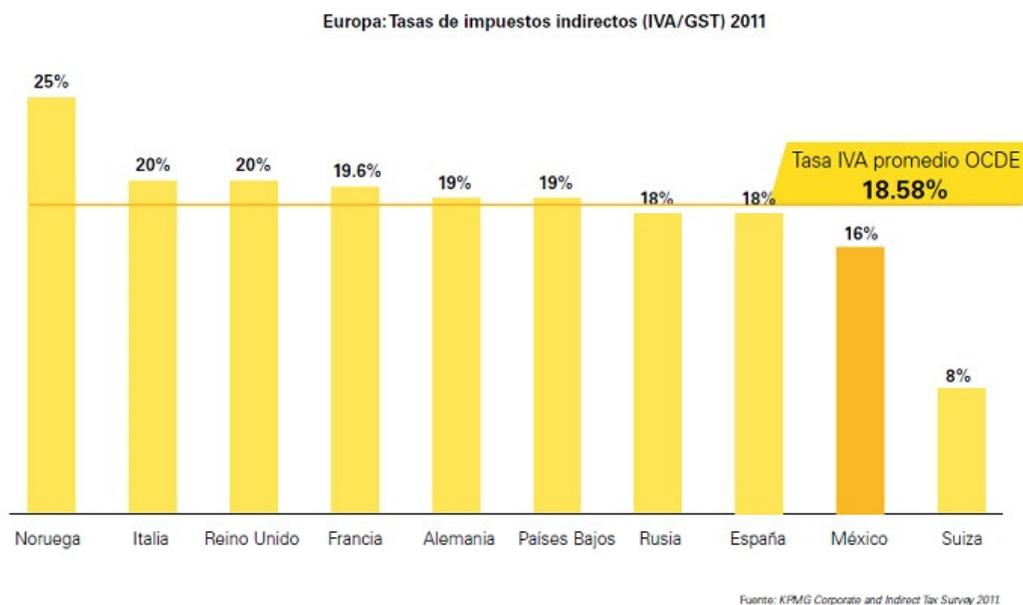
En este caso, observamos que se está siguiendo el mismo patrón que en América Latina.

Hay una clara tendencia a nivel mundial a que los impuestos indirectos sean los verdaderos financiadores de la actividad económica de los estados, dejando de lado a los impuestos directos. En otras palabras, nos alejamos del principio de personalidad de la renta o del principio

¹² Fuente: Informe KPMG "Últimas tendencias en impuestos indirectos",
<http://www.kpmg.com/MX/es/Documents/Delineando/impuestos-indirectos-4.pdf>

de capacidad contributiva, focalizándonos en impuestos que representen nulos esfuerzos de recaudación, de liquidación prácticamente automáticos y por sobre todas las cosas, impuestos que lleguen a todos los ciudadanos por igual. Por el mero hecho de tener que consumir para poder vivir.

Dejarán de existir los contribuyentes fiscales como categoría para dejar paso a los ciudadanos fiscales, una nueva categoría por cierto, que significaría que por el solo hecho de vivir en la sociedad, aporte al erario fiscal proporcionalmente igual que todo el resto de mis colegas. Es decir, a mayor consumo, mayor pago de impuestos y viceversa.



Con el correr del tiempo este mapa fiscal se profundizará producto de la urgente necesidad que tienen los fiscos de contar con liquidez para cumplir los compromisos económicos, los cuales básicamente son el pago de deuda y la asunción de costos sociales producto de equivocadas políticas pasadas (más subsidios a la salud, educación, vivienda, empleo, seguridad y defensa). Cabe aclarar que cuando enumeramos los componentes que integran la deuda social, no nos estamos refiriendo a la inversión que un Estado debe hacer para garantizar los servicios esenciales en las condiciones que corresponde, sino al desembolso adicional que se debe realizar por la mala gestión de los recursos en prestar tales servicios. Costos adicionales.

Como sociedad, claramente, estamos constantemente financiando hoy yerros políticos pasados hoy y, adicionalmente, con este proceder, nos estamos garantizando que nuestro futuro, sea es

más de lo mismo. Igual que nuestro presente, lo mismo que nuestro pasado. Ningún cambio: todo seguirá igual.

V. El impacto en el ciudadano de la imposición al Consumo¹³

Hay que hacer una distinción respecto a los impuestos al consumo en Argentina.

Por un lado tenemos al IVA: impuesto regresivo por excelencia que grava artículos de forma masiva, y, por otro lado, nos encontramos con los impuestos internos que se establecen para determinados artículos, lo que permite gravar bienes en función a la capacidad contributiva del individuo; es decir netamente progresivos, como lo son el impuesto interno a los artículos suntuarios; o inclusive desalentar cierta clase de consumo como lo es el impuesto interno al cigarrillo, salvaguardando así la salud de la población.

La ley Nº 24.674 de impuestos internos, grava a los tabacos, bebidas alcohólicas, cervezas, bebidas analcohólicas, jarabes, extractos y concentrados, automotores y motores gasóleos, servicios de telefonía celular y satelital, champañas, objetos suntuarios y vehículos automóviles y automotores, embarcaciones de recreo o deportes y aeronaves.

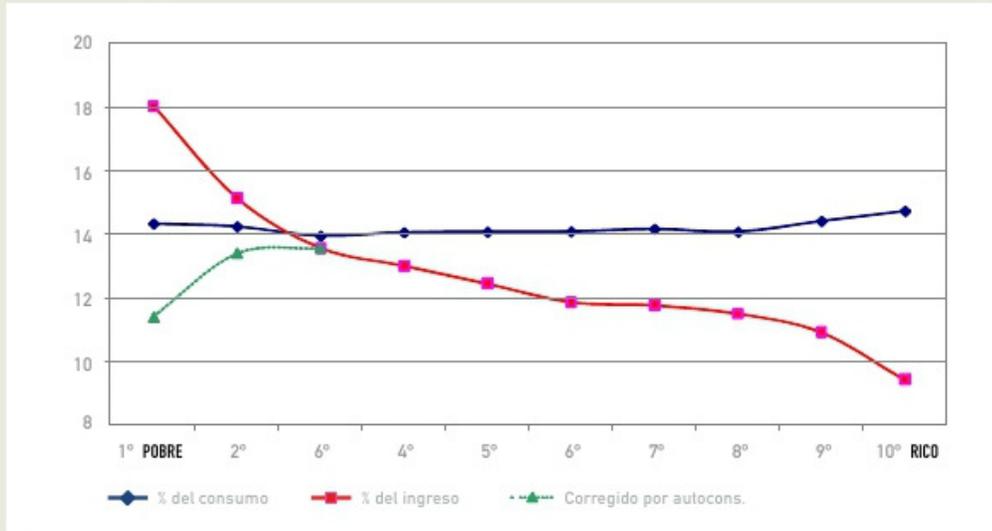
Así tenemos que se grava con un 60% a los cigarrillos, un 20% ~~para~~ a la ginebra, whisky, coñac, pisco, tequila, vodka o ron; la cerveza con un 8%, las bebidas analcohólicas un 8%, automotores categoría M1 10%, telefonía celular 4%, champañas 12%, objetos suntuarios 20% (piedras preciosas, monedas de oro, perlas, prendas de peletería, alfombras anudadas entre otras), automotores 50%, recientemente modificada por la ley Nº 26.929

De esta manera, podemos concluir que el impacto del impuesto al consumo en la población es directamente proporcional a su capacidad contributiva, mientras que el serio problema que acarrea el IVA es que el mismo afecta en igual medida a toda la población sin diferenciar sus ingresos.

Mientras el decil más rico de los hogares tiene una carga nominal o legal inferior al 10% de sus ingresos, los cuatro deciles más pobres tienen una carga promedio de 14,9 por ciento.

¹³ En colaboración con la Dra. Laura Arapa

GRÁFICO 1. Carga nominal del IVA por decil de hogares según ingreso



Fuente: CIEPyC en base a datos de la ENGH 1997 y Texto Ordenado IVA

Para permitir que el IVA mute de regresivo a progresivo es necesario implementar una serie de modificaciones, de manera que a una mayor capacidad contributiva corresponda un mayor impuesto.

Esto se logra ampliando el abanico de exenciones, en las que se prioricen los productos de primera necesidad, y los servicios sociales como la educación privada - subvencionada por el Estado – y las obras sociales.

Si bien la estructura actual de impuesto posee exenciones y alícuotas reducidas, no son suficientes para revertir la regresividad.

Dichas exenciones podrían articularse como exenciones subjetivas distinguiendo a través de mecanismos personales como la tarjeta de consumo a los contribuyentes objeto del beneficio.

Escalonar la alícuota del IVA para aquellas ventas/prestaciones de servicios consideradas suntuarias, teniendo en cuenta el salario y composición familiar de los hogares no parece la solución, pues la generalidad de este impuesto se alcanza con la utilización de una alícuota general única, pudiendo gravar el excedente del consumidor respecto de dichos bienes a través de impuestos selectivos al consumo tipo "impuestos internos".

Establecer exenciones para en los productos/servicios de uso de la población con bajos ingresos. En la actualidad, se encuentran exentos los productos derivados de la harina y lácteos,

el agua, entre otros; la idea es hacerlo más inclusivo, logrando llegar al 100% de los productos denominados como alimentos básicos para la salud humana, como ocurre con el caso de las leches, pero orientado exclusivamente como ya se dijo al sector que se pretende beneficiar.

Con respecto al agua, también sería necesario extender la exención a todas aquellas que involucren mineralización o fortificantes, que mejoren la salud de la población.

Los medicamentos deberían encontrarse exentos en toda la cadena.

Incrementar la devolución del impuesto por medio de tarjetas de débito, crédito o consumo, permitiendo que el instrumento llegue a manos de los sectores de bajos recursos.

Actualmente la devolución del 5% del IVA para aquellas compras efectuadas con tarjetas de débito, solo alcanza a los estratos con ingresos medios y altos de la población, que son los que cobran su sueldo formalmente, mientras que los sectores más vulnerables se encuentran totalmente excluidos del beneficio, ya que por su marginalidad operan solo con dinero en efectivo.

VI. El rol de la imposición al consumo en la política fiscal de Argentina

El rol de la imposición al consumo en la política fiscal Argentina lo podemos analizar desde dos puntos de vista totalmente distintos. Podemos considerarla como una herramienta de política económica o como una herramienta de uso netamente político o fiscal.

Comenzando por esta última clasificación, la imposición al consumo es una herramienta de política fiscal, que si se la usa con fines exclusivamente recaudatorios, puede convertirse en la principal fuente de ingresos que tiene el Estado.

En efecto, gravando el consumo en forma regresiva como está planteado actualmente, estamos llevando adelante una política meramente recaudadora, atentando de lleno principalmente sobre la producción de puestos de trabajo y la distribución del ingreso.

La política fiscal no puede reemplazar a las reformas integrales en los sistemas tributarios de los países, pero sí puede respaldar la creación de puestos de trabajo de varias maneras.

En ciertas circunstancias, la orientación fiscal puede ayudar a ganar tiempo para adoptar reformas del mercado laboral. Estas reformas a menudo implican importantes costos fiscales, ya sea directos, como por ejemplo reducciones de los impuestos sobre la mano de obra, o indirectos, como los derivados de la adopción de medidas para mitigar los efectos distributivos no deseados a corto plazo de ciertas reformas.

Un déficit más elevado o un ritmo más lento de consolidación pueden absorber esos efectos y neutralizar los efectos adversos a corto plazo de las reformas en el producto y el empleo.

Estas medidas, de llevarse a cabo en forma adecuada, podrían generar margen para una mayor inversión pública, lo cual reforzaría aún más el potencial de crecimiento a largo plazo de la economía.

Se podría considerar adoptar una orientación fiscal más expansiva para respaldar las reformas, siempre que se determinen claramente sus ~~los~~ costos y beneficios y se limiten su magnitud y duración, y que exista la certeza suficiente de que las reformas se llevarán plenamente a cabo.

Por último, en las economías avanzadas la reducción de los impuestos sobre la mano de obra pueden tener un importante efecto positivo en el empleo, pero a menudo con un costo fiscal elevado.

Para reducir este costo, los recortes tributarios pueden focalizarse en los grupos específicos que resulten más afectados por el desempleo, como los trabajadores poco calificados o los jóvenes. Estas medidas focalizadas han demostrado ser bastante eficaces, puesto que el empleo de estos grupos es relativamente sensible a las reducciones de impuestos.

Sin embargo, el éxito de tales medidas dependerá esencialmente de que se reduzcan al mínimo las nuevas distorsiones, y del margen que exista para que se produzcan efectos de sustitución del empleo.

En las economías de mercados emergentes y en desarrollo, la eliminación de las barreras tributarias, el suministro de servicios públicos básicos y la ampliación del acceso al financiamiento y a la capacitación podrían ayudar a abordar los desafíos de la informalidad y el bajo crecimiento de la productividad laboral¹⁴.

En el mismo orden de ideas, la suma de malas decisiones en lo que al sistema tributario respecta, no solo impacta principalmente en la redistribución de la riqueza, en donde se ven perjudicados las personas menores ingresos, sino que, en el otro extremo, es decir, en el de las personas con mayor poder adquisitivo, se identifica el aumento de la evasión y elusión fiscal.

El índice de evasión con el que cuenta una Nación es sinónimo de éxito o fracaso de su política económica-fiscal. Debe obtenerse el cumplimiento voluntario del contribuyente mediante el uso

¹⁴ Cfr. *Como la política fiscal puede facilitar la reactivación del empleo*; Resumen Ejecutivo, Fondo Monetario Internacional, <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/fm/2014/02/pdf/fmexss.pdf>

adecuado de la ley, su reglamento y la persistente tarea de fiscalización del organismo fiscal con el adecuado grado de compulsión que no irrite a la sociedad¹⁵.

Como consecuencia de esta mezcla de situaciones, identificamos un sistema que falla en la captación de los recursos (decimos falla no en el sentido de la cantidad de dinero recaudado sino en la calidad del mismo, es decir, el sistema está siendo sustentado por quien menos está en condiciones de hacerlo) y resulta deficiente en la redistribución de los mismos, ya que no genera empleos de calidad, los servicios que presta son deficientes y la falta de infraestructura es notoria. Tampoco cobran protagonismo las instituciones que deben controlar la ejecución del gasto público.

VII. Alternativas

Mucho se ha escrito sobre reformas al sistema tributario actual argentino y podemos encontrar una vasta recopilación de destacados autores en donde todos ellos tienen razón. Sin embargo, por alguna razón que desconocemos, nunca se ha podido hacer nada al respecto. Es decir, ~~hace~~ desde hace años que el problema es el mismo, la receta es medianamente conocida y la solución, lejos. Ni siquiera un guiño como primera medida para comenzar a transitarla.

La realidad económica supera y condiciona a la Ley. Esta es muy débil frente a los monopolios u oligopolios, y no puede obligarlos a hacer lo que ellos no aceptan y el mercado no limita. Sabemos con precisión quien paga los impuestos, pero no quién los soporta, aunque el análisis económico permite suponerlo¹⁶.

Para proponer una alternativa (muy humilde por cierto) ahondaremos en un ambicioso proyecto de impuestos selectivos al consumo¹⁷, quitándole presión al sistema de impuestos piramidales, como lo es Ingresos Brutos y reemplazándolo por una alícuota moderada de Impuesto Al Valor Agregado.

¹⁵ Cfr. EIDELMAN, José Rubén; "Propuesta para un sistema tributario nacional"; Editorial Thompson Reuters, Doctrina tributaria, Enero 2001.

¹⁶ GROPPA, Víctor. "Impuestos específicos al consumo", Editorial La Ley, Periódico Económico Tributario, Junio 2009

¹⁷ Así lo ha llamado el autor GROPPA, Víctor, *Idem*, en donde también ha realizado una serie de propuestas en su trabajo. Consideramos que es una acertada denominación más allá de las diferencias que todos los autores pudieran llegar a tener al momento de proponer cambios en el mapa tributario actual, no obstante ello, equivale, en nuestro caso, a profundizar el replanteo de la redacción de la Ley de Impuestos Internos.

Este último, deberá reconsiderar las exenciones en etapas intermedias, rever las alícuotas a la que están gravados determinados bienes o servicios y partir de menor a mayor, poniendo especial atención en los bienes y servicios que consumen los sectores de la sociedad más vulnerables.

Inexorablemente, se debe abordar como primera medida un estudio de impacto económico y ponderar detalladamente como está compuesto el esquema de recursos tributarios para realizar una correcta evaluación y medición de las propuestas a realizar.

Como primer esbozo de una modificación en el sistema tributario argentino, podríamos analizar las siguientes propuestas de cambio en algunos de los tributos vigentes, a saber:

1. Remoción del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios. Este impuesto es sumamente distorsivo y lo único que contribuye es a que la población se resista a la bancarización de su economía. La remoción del mismo, llevaría consigo una mayor propensión a la formalización de las operaciones comerciales, habiendo menor circulación de dinero en efectivo y consecuentemente, un gran avance para combatir la evasión impositiva.
2. Ampliación del alcance de los Impuestos Internos.

Mediante esta herramienta podemos gravar selectivamente el consumo de determinados bienes y consumos específicos, atenuando el impacto del Impuesto al Valor Agregado y llevando al mismo a una alícuota general más baja. Este punto requiere una revisión integral del impuesto así como también complementar la refundación de esta herramienta con toda la información disponible en materia de alcance del Impuesto al Valor Agregado. Se utilizaría principalmente, para poder disminuir la carga impositiva a los sectores más vulnerables o que centran su consumo en bienes de y servicios de primera necesidad.

3. Integración del Impuesto al Valor Agregado con el Impuesto a los Ingresos Brutos:

A través del establecimiento de alícuotas que no sacrifiquen la recaudación actual, sino que se centre en la mejora de la calidad del universo de contribuyentes que tributan. Más exactamente, trabajar sobre el principio de neutralidad del impuesto. Análisis del caso de Estados Unidos en

el sentido de unificar ambos impuestos (no en lo relativo a descentralizar en los diversos Estados el Impuesto, siendo inclusive, el hecho imponible distinto entre las jurisdicciones entre sí)

4. Modificaciones sustanciales al impuesto a las ganancias¹⁸

Resultan sumamente atractivas las siguientes propuestas como herramientas de política de crecimiento en la calidad de la tributación, a saber:

- A. No deben gravarse las utilidades reinvertidas
- B. Crear una deducción especial por la creación de nuevos puestos de trabajo
- C. Perfeccionar el actual sistema de entrega de Bonos de Crédito Fiscal por la capacitación del personal.
- D. Fomentar la investigación y el desarrollo a través de un incentivo a la donación a Universidades

Estamos convencidos que con los impuestos se puede combatir la pobreza y debemos dar por cerrada la etapa de la eficiencia económica en donde se priorizó la recaudación por sobre cualquier cosa y comenzar a trabajar sobre políticas redistributivas. Hay que analizar los impactos redistributivos y monitorearlos constantemente.

Debemos como sociedad, comenzar a transitar la etapa de la tributación responsable, procurando y haciendo de ella una herramienta más justa para satisfacer las metas y pendientes en materia social.

VIII. Conclusión

El sistema tributario argentino está fundado y sustentado principalmente en los impuestos al consumo. Ello trae consigo una notoria desigualdad en la redistribución de la riqueza, castigando a los sectores más vulnerables, limitando la creación de empleos, y convalidando un nivel de evasión fiscal importante, a punto tal que ya no existen estadísticas validadas respecto de este ítem.

Nuestra Nación se encuentra inmersa en un círculo vicioso del cual no puede prescindir de la recaudación que le proporcionan estos impuestos, y tampoco tiene un plan -aunque sea de paulatina concreción- para atacar las cuestiones de fondos. Estamos atendiendo la inmediatez

¹⁸ Cfr. EIDELMAN, José Rubén; *Idem*.

a costas de una mala política económica de fondo, típica situación de manual descriptivo de país emergente o subdesarrollado.

Recién cuando el ciudadano perciba un sistema tributario más equitativo, una justa relación entre las prestaciones públicas y las obligaciones tributarias que soporta, pueda realizar una valoración positiva de los bienes sociales financiados por los tributos, se diagnostique eficazmente la real situación de nuestro país con estadísticas certeras e indiscutibles que inexorablemente se deberán tomar como punto de partida, y exista la vocación política para reestructurar el sistema tributario argentino adoptando soluciones ya transitadas en países más desarrollados, tendremos un Norte direccionado a un futuro promisorio en materia de equidad social, deuda pendiente que nuestra Nación tiene para con sus ciudadanos.

En la mayoría de los países, el nivel persistentemente alto de los coeficientes de endeudamiento sigue ensombreciendo las perspectivas a mediano plazo, y los pronósticos fiscales siguen estando sujetos a riesgos a la baja, como reflejo de las perspectivas de magro crecimiento, la incertidumbre a mediano plazo con respecto a las políticas y las persistentes preocupaciones deflacionarias que podrían tener efectos perjudiciales en la dinámica de la deuda y los resultados presupuestarios.

En este contexto, la prioridad máxima sigue siendo diseñar e implementar planes creíbles de consolidación a mediano plazo a fin de reducir los coeficientes de endeudamiento a niveles más seguros, procurando al mismo tiempo equilibrar prudentemente los objetivos de equidad y eficiencia¹⁹.

Dicho esto, si no cambiamos nuestras prioridades como país en materia de política económica y fiscal, dependeremos siempre de un esquema totalmente desigual como lo es aquel que está conformado principalmente por impuestos al consumo y condenaremos generaciones a la desigualdad social.

Es compromiso también de las más altas clases sociales comprometerse con un cambio de este tipo, ya que, toda reforma traerá consigo mayor carga tributaria para el que mayores recursos tengan, caso contrario, se seguirá reproduciendo la mala distribución del ingreso.

¹⁹ Fondo Monetario Internacional, “Evolución Reciente y panorama de la situación fiscal”, Fuente: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/fm/2014/01/pdf/fmexss.pdf>