

Sin impuestos no hay igualdad

(Aunque a veces el progresismo lo olvide)

CLAUDIO LOZANO

El diagnóstico es conocido: América Latina es la región más desigual del planeta. Una reforma impositiva podría ayudar a corregir esa desigualdad. El diseño que esta debería seguir para avanzar en un modelo de desarrollo igualitario y sostenible también es conocido: es necesario gravar la riqueza, los altos ingresos, las rentas extraordinarias, el consumo superior, las transacciones financieras y de capital y las emisiones de carbono. No obstante, los gobiernos progresistas no han emprendido seriamente esta tarea y hoy, en medio del acceso al poder de gobiernos de centroderecha, ello resulta más difícil aún, aunque imprescindible.

■ A modo de introducción

Esta reflexión sobre la problemática impositiva en América Latina está escrita desde Argentina y en un momento muy particular del país. Por primera vez en su historia, gobierna con consenso electoral una fuerza política que de manera manifiesta suscribe el ideario convencional de la derecha. Desde ese posicionamiento ideológico que interpreta el Estado (la cosa pública) como una carga y que entiende la iniciativa privada e individual como motor del progreso, el gobierno de un Mauricio Macri triunfante electoralmente propone resolver los problemas económicos sobre la base de la reducción de la

Claudio Lozano: es economista, ex-diputado y coordinador del Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas. Es el presidente del Partido Unidad Popular.

Palabras claves: desigualdad, progresismo, reforma impositiva, América Latina.

carga impositiva. Sería el peso de los impuestos lo que estaría ahogando la actividad privada y debilitando por lo tanto la inversión, el crecimiento y el desarrollo del país. Pero los datos no lo acompañan.

En Argentina la presión tributaria es similar o inferior a la vigente en los países desarrollados y, en todo caso, la discusión se plantea a la hora de evaluar cómo se reparte esa carga. Claramente, y al igual que en el resto de América Latina, priman la desigualdad y la falta de justicia en materia tributaria. El gobierno de Macri se propone entonces eliminar impuestos (fundamentalmente, los que pesan sobre la actividad empresarial) y, de hecho, en su primer año de gobierno ya encaró la tarea de quitarles carga tributaria a las actividades de exportación asociadas a recursos naturales (soja y minería) e incluso redujo las alícuotas correspondientes al impuesto a los bienes personales (un símil del impuesto al patrimonio o a la riqueza de las personas). Nadie puede asombrarse del rumbo que ha tomado el nuevo gobierno argentino. Es coherente con sus postulados ideológicos y consistente con los intereses que representa y defiende. Es conveniente en este punto recordar que prácticamente siete de cada diez integrantes del gabinete nacional son representantes de cámaras empresariales o *ex-CEO*, autoridades o gerentes de empresas y bancos mayormente transnacionales. Lo que sí llama más la atención es que el sistema impositivo argentino no haya tenido en los años anteriores reformas importantes en pos de mayores niveles de equidad. La gestión del justicialismo kirchnerista, que enarboló banderas de justicia e inclusión social, no alteró prácticamente en nada la estructura general e injusta que caracteriza al sistema tributario argentino. Solo aminoró su regresividad a partir del uso del sistema de retenciones a las actividades de exportación ligadas a los recursos naturales. Estrategia esta que, más allá de sus imperfecciones, permitió al Estado participar en alguna medida en el auge de los precios internacionales de las materias primas vigente entre 2003 y 2008. Fuera de esto, nada ocurrió en materia impositiva con la gestión de un gobierno que se decía progresista. Las novedades se dieron en el terreno de las políticas sociales (como la Asignación Universal por Hijo), pero no en el terreno impositivo.

■ La región y la historia

Al levantar la mirada y observar el conjunto de la región podemos constatar que lo ocurrido en Argentina es similar a lo que se da en el resto de América Latina. Pese a que la década pasada muchos de los gobiernos estuvieron en manos de fuerzas que cuestionaban el neoliberalismo (es más, en algunos casos esto aún continúa), la herramienta de la reforma impositiva (más allá

de matices según los países) no parece haber formado parte de la agenda de políticas que impulsó el progresismo latinoamericano. Esto asombra, dada la alta concentración de la riqueza y del ingreso que existe en nuestros países y que define a la región como la más desigual del planeta. América Latina sigue exhibiendo sociedades que detentan privilegios y conculcan derechos, y en este marco cualquier apuesta sería a un modelo de desarrollo que privilegie la igualdad y la sostenibilidad ambiental tiene en la reforma impositiva una herramienta poderosa e indispensable. Si se trata de movilizar los recursos nacionales para financiar el desarrollo, la necesidad de reformar las estructuras tributarias es un camino necesario para ampliar el espacio de maniobra de los Estados, mejorar la distribución de los ingresos y fortalecer el crecimiento económico.

Viene hablándose de este tema desde comienzos de los años 60. Ya en aquel momento se recomendaba reformar, simplificar y actualizar el sistema de tributación y, sobre todo, fortalecer los denominados impuestos directos (los que no gravan consumo sino capacidad contributiva). En este sentido, se sugería la generalización de los impuestos sobre los ingresos de las personas (lo que en algunos países se denomina impuesto a las ganancias), en línea con las prácticas de los países desarrollados. Se planteaba también la necesidad de escalonar y aumentar las alícuotas con el objeto de mejorar la equidad.

Lo expuesto se inscribía en una matriz conceptual que sostenía que la tributación era un instrumento de política económica que no solo servía para financiar bienes o servicios públicos, sino también para corregir la desigualdad de ingresos y riqueza vigente en nuestro continente. Sin embargo, todas estas recomendaciones tuvieron escaso impacto. Ya en los años 90, en el marco del Consenso de Washington, la discusión tributaria a escala regional cambió de eje. La cuestión de corregir la desigualdad pasó a mejor vida en el marco del recetario neoliberal, y el eje fue el impuesto al valor agregado (IVA), que se introdujo en varios países de la región y se transformó en el principal generador de recursos tributarios. En ese marco, similar al que hoy en términos ideológicos expresa Macri en Argentina o Michel Temer en Brasil, los sistemas impositivos se simplificaron, los impuestos al comercio exterior se redujeron a su mínima expresión, se desgravaron actividades de exportación asociadas a la explotación rentística de recursos naturales y bajaron los impuestos a las importaciones, y se puso especial énfasis en mejorar los procedimientos de administración tributaria para incrementar el monto efectivo de los ingresos recaudados.

En el contexto de la oleada neoliberal aperturista, desreguladora y privatista, la política tributaria puso el énfasis en las capacidades técnicas de los organismos de recaudación, y desplazó y desalentó el vínculo entre la estructura tributaria y la equidad. Desde los primeros años del nuevo siglo, ya en el marco de los denominados gobiernos progresistas, resurgió la cuestión de asociar impuestos a la necesidad de reducir la desigualdad.

Es evidente, desde un punto de vista conceptual, que los impuestos que gravan la riqueza y los altos ingresos, además

de favorecer la redistribución del ingreso, resultan mucho más predecibles (estables) que aquellos tributos asociados al ciclo económico (impuestos que gravan el consumo y que declinan en contextos recesivos) o a los precios internacionales (impuestos sobre la exportación de recursos naturales). Sin embargo, pese a la conveniencia de aplicar impuestos progresivos, poco se avanzó. Si bien al discutir la cuestión tributaria suele haber consensos a la hora de reconocer la baja capacidad recaudatoria de los Estados latinoamericanos, de reducir la evasión o evitar impuestos de carácter distorsivo, estos consensos académicos desaparecen o se reducen (y las objeciones crecen) cuando se trata de hablar de estos instrumentos en relación con la distribución de los ingresos y la riqueza. Es indudable que por detrás de lo expuesto está la desigual distribución del poder social en nuestras sociedades. Y este hecho actúa como un veto cuando se trata de avanzar con reformas que no debieran siquiera tener discusión. Es por eso que, pese a que han pasado más de 50 años desde que comenzó a hablarse de la necesidad de reformas impositivas profundas, la injusticia en el reparto de la carga tributaria sigue siendo una cuestión pendiente en América Latina.

■ La situación y sus razones

Lo expuesto hasta aquí se traduce en varias cuestiones. En primer lugar, el cuadro de la página siguiente muestra que el porcentaje de recaudación sobre el PIB en Argentina (12,55%) y en América Latina (13,52%) está por debajo del de la Unión Europea (20,27%), el de la zona euro (18,96%) y de la casi totalidad de las comparaciones posibles.

El bajo porcentaje de recaudación en relación con el producto está asociado a la escasa performance de aquellos tributos que gravan la riqueza (los

En el contexto de la oleada neoliberal, la política tributaria puso el énfasis en las capacidades técnicas de los organismos de recaudación ■

Cuadro

Presión tributaria: recaudación impositiva en relación con el PIB (en %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Argentina					12,55	
Europa Central y del Báltico	16,31	16,35	16,26	16,34	16,56	
Europa y Asia central (excluido altos ingresos)	16,18	15,90	15,56	15,37	14,10	
Europa y Asia central	19,03	19,24	19,38	19,37	19,23	
Unión Europea	19,58	19,92	20,16	20,23	20,27	
Países menos desarrollados: clasificación de la ONU	13,31					
Países de ingreso bajo	12,33					
Países de ingreso mediano y bajo	13,00	12,59	12,42	12,33		
Miembros de la OCDE	14,50	14,76	15,19	15,48	15,63	
América Latina y el Caribe					13,52	
Zona euro	17,98	18,55	18,88	18,95	18,96	
Australia	20,42	21,31	22,15	22,11	22,10	
Austria	25,55	26,05	26,53	26,64	27,15	
Bélgica	24,71	25,71	26,21	26,20	24,63	
Brasil	14,22	13,65	13,44	12,76	12,81	
Chile	18,86	18,99	17,39	16,94	17,54	
Finlandia	20,13	20,26	20,74	20,77	20,69	
Francia	21,82	22,57	23,25	23,17	23,23	
Reino Unido	26,07	25,35	25,31	24,99	25,35	
Italia	22,30	23,63	23,73	23,54	23,65	
América del Norte	9,79	9,99	10,67	11,09	11,47	11,32
Uruguay	19,10	18,82	19,04	18,57	18,51	
EEUU	9,59	9,82	10,58	11,02	11,42	11,27

Nota: la recaudación impositiva refiere a las transferencias obligatorias al gobierno central con fines públicos. Se excluyen ciertas transferencias obligatorias como las multas, las sanciones y la mayoría de las contribuciones al seguro social. Los reembolsos y correcciones de ingresos tributarios recaudados por error se consideran ingreso negativo.

Fuente: elaboración del autor sobre la base de Banco Mundial: «Recaudación impositiva (porcentaje del PIB)», <<https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?view=chart>>.

patrimonios) y los ingresos. Al detenernos a considerar el impuesto a los ingresos, a las rentas o a las ganancias, podemos observar el siguiente problema. La recaudación sobre los ingresos personales es baja tanto en relación con las personas jurídicas (empresas) como en relación con las economías desarrolladas. Este desequilibrio se explica porque la mayor parte de lo que se recauda proviene de los trabajadores asalariados, a quienes se les retiene el impuesto al momento de cobrar su salario. Mientras tanto, los trabajadores independientes presentan altos niveles de evasión, y los ingresos y rentas provenientes del capital se benefician con múltiples tratamientos preferenciales que implican abonar una tasa menor o simplemente la eximición completa del impuesto.

Son centralmente tres los factores que limitan la recaudación del impuesto a los ingresos de las personas. En primer lugar, se observa una permanente reducción de las tasas máximas (el porcentaje que pagan los que se ubican en los mayores ingresos) que se aplican en la región: desde 50,9% en la década de 1980 a 35,2% a comienzos de los años 90 y a 26,6% como promedio regional en 2016. Entretanto, la tasa máxima promedio que se aplica en 18 economías de la eurozona en 2014 asciende a 45%, y a 39,4% si se considera el promedio de los 28 países de la UE.

Merece destacarse además que en varios países europeos (Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Países Bajos, Portugal y Suecia) estas tasas son iguales o superiores a 50%. En segundo lugar, a diferencia de lo que ocurre en los países más desarrollados, en América Latina se observa un gran número de exenciones, deducciones y desgravaciones de todo tipo que achican la base y los sujetos sobre los que se aplica el tributo. Por último, la existencia de tratamientos diferenciales en beneficio del capital complica la tarea de control y facilita los mecanismos de elusión (evasión legal) y de evasión. En este último aspecto, los niveles de evasión en la región son muy altos respecto a los países más desarrollados y mucho mayores en los impuestos a las rentas y los ingresos que en el IVA. En suma, lo que efectivamente se termina cobrando es muy poco y sin el impacto redistributivo que el impuesto podría tener.

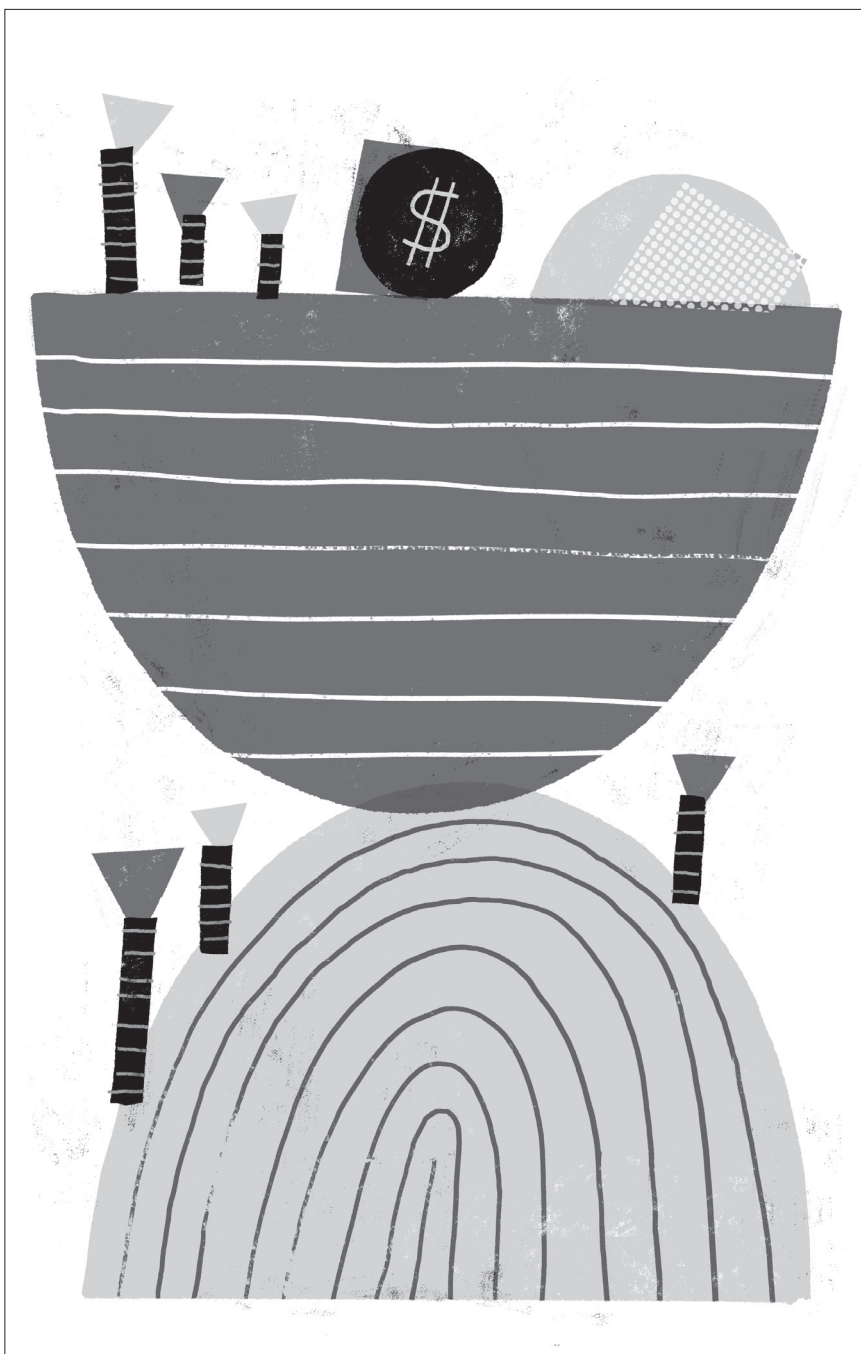
Al analizar lo que ocurre con el impuesto a los ingresos en América Latina, se observan dos graves problemas. En primer lugar, el grueso de la recaudación procede de las empresas y no de las personas, un sesgo que tiende a penalizar la inversión y la actividad productiva (es el caso cuando se gravan las utilidades que una empresa destina a la inversión, mientras se eximen las que distribuye para el ingreso personal de sus accionistas). Pero, y esto es

fundamental, los Estados latinoamericanos no han estructurado mecanismos fiscales y administrativos que identifiquen las distintas formas de propiedad locales y transnacionales que operan en sus estructuras económicas. Dicho en criollo: no hay una adecuada identificación de las estructuras corporativas, de grupo empresario y de relaciones transnacionales, lo cual impide aplicar estrategias de tributación consolidada y renta mundial por grupo empresario. En segundo lugar, al no profundizar el impuesto a la renta de las personas, los ricos no pagan en proporción a lo que les correspondería.

Otro problema de las economías latinoamericanas es la baja recaudación de los Estados subnacionales. Esto se traduce en concreto en una baja recaudación de impuestos que claramente identifican manifestaciones de riqueza y patrimonio. Es el caso tanto del impuesto inmobiliario urbano y rural como el que se establece sobre los automóviles. Por cierto, tampoco se observan estrategias subnacionales que cobren sobre manifestaciones de renta en sus territorios, ni tampoco selectivamente sobre bienes y servicios asociados al consumo de mayores ingresos.

El resultado de lo expuesto es que la intervención del Estado en América Latina –como combinación entre la composición de la recaudación (quien paga) y quienes reciben los gastos– no logra, como sí ocurre en el mundo desarrollado, modificar significativamente la desigualdad. Un rasgo distintivo de la desigualdad latinoamericana es la elevada fracción del ingreso que capta el 10% de los hogares más ricos. En promedio, ese grupo concentra 32% de los ingresos totales. Aunque es bueno aclarar que ese porcentaje se eleva en diez puntos porcentuales en los casos de Brasil, Chile, Guatemala, Honduras y Paraguay y se reduce en Uruguay y Venezuela. Más allá de los límites que el coeficiente de Gini tiene para evaluar adecuadamente la distribución del ingreso, resulta de utilidad su aplicación para medir el efecto de las políticas fiscales. Medida antes y después de la intervención del Estado, la desigualdad en América Latina apenas se reduce en 6% en promedio, mientras que en los países del mundo desarrollado cae 36%. En términos absolutos, el coeficiente de Gini cae 17 puntos porcentuales en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y apenas tres puntos porcentuales promedio en América Latina. Pero además, al evaluar cuál es el accionar estatal que aporta esa mínima corrección que se da en el caso latinoamericano, surge que 61% de ese efecto positivo proviene de las transferencias que el Estado realiza en materia de política social, jubilaciones y pensiones. Es decir, en América Latina es mínimo el aporte a la corrección de la desigualdad que realizan los impuestos.

Sin impuestos no hay igualdad. (Aunque a veces el progresismo lo olvide)



■ Conclusiones

El diagnóstico es conocido. América Latina es la región más desigual del planeta. Una reforma impositiva podría ayudar a corregir esa desigualdad. El diseño que esta debería seguir para aportar a un modelo de desarrollo en clave de igualdad y sostenibilidad ambiental es conocido también. Hay que gravar la riqueza, los altos ingresos, las rentas extraordinarias, el consumo superior, las transacciones financieras y de capital y las emisiones de carbono.

La experiencia regional indica que aquellos gobiernos que promovieron orientaciones neoliberales no perdieron el tiempo y avanzaron en sus objetivos consolidando la regresividad impositiva. Lo que expusimos respecto a lo ocurrido en el marco del Consenso de Washington ilustra al respecto. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con las denominadas experiencias progresistas. Podríamos afirmar que en la década pasada y parte de la actual, los altos precios de las materias primas que la región exporta permitieron que estos gobiernos pudieran elevar la recaudación ampliando su margen de acción fiscal y sostener políticas sociales sin cambios en la estructura tributaria. En nombre de una situación coyuntural y fuera del control de la región (el comportamiento de los precios internacionales), los gobiernos progresistas tendieron a postergar o a no encarar las necesarias reformas tributarias. La coyuntura permitió posponer una reforma de carácter estructural y, en la práctica, posibilitó en este punto eludir el conflicto con los dueños del poder y la riqueza. La crisis mundial de 2008 y las modificaciones en el mercado petrolero cambiaron el escenario y pusieron en problemas a las distintas experiencias progresistas. En el nuevo marco, todas se debilitaron, algunas sucumbieron y otras continúan sin la fuerza de antes. Hoy, una nueva oleada neoliberal está asolando la región. En Argentina, Macri quiere seguir reduciendo impuestos y transfiriéndoles rentas a los poderosos. Mientras tanto, sabemos que en el país hay 114.000 personas que tienen un patrimonio neto de más de un millón de dólares, entre ellos hay 1.000 que tienen más de 30 millones de patrimonio y 11 fortunas que tienen más de 1.000 millones de dólares de riqueza acumulada¹. La sola aplicación de la alícuota vigente (antes de las reformas de Macri) del impuesto a los bienes personales permitiría recaudar lo suficiente como para sacar a todos los hogares de la situación de indigencia, es decir, del hambre. Se trata de discutir en serio la orientación de una propuesta transformadora, de organizar a la sociedad para sostenerla y respaldarla y de no perder oportunidades. ☐

1. «Ganancias: Comparativo de Proyectos Oficialismo/Massa/Donda-Lozano» en <www.unidadpopularcaba.org.ar>, 26/11/2016.