

CONTADOR LOCANE

PRÓLOGO DE RODOLFO TERRAGNO

SATURADOS

DE

IMPUESTOS

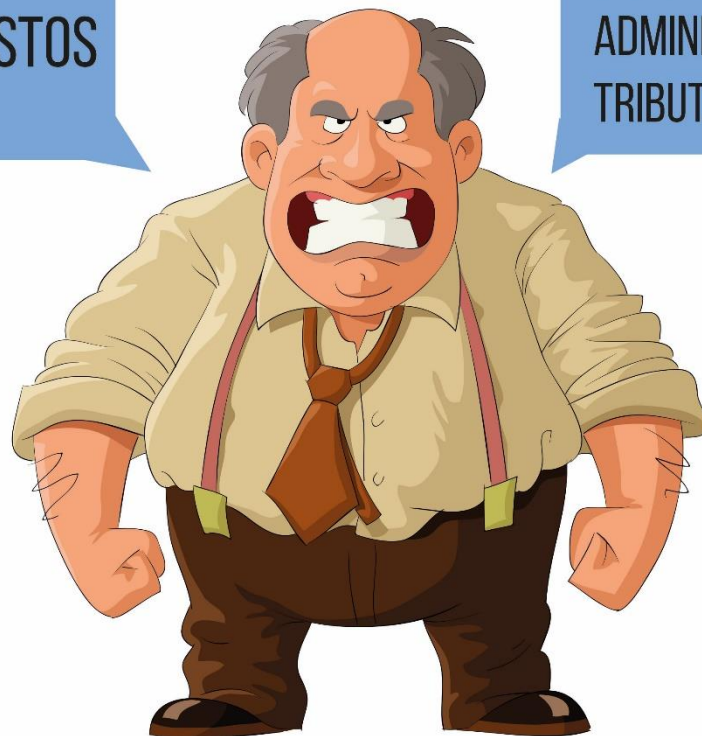
QUÉ HACER

DE LA SATURACIÓN A LA REBELIÓN

Un contribuyente presionado con impuestos crecientes, trastornado bajo un aluvión de textos normativos poco comprensibles, desprovisto de la información y la asistencia necesaria en el momento oportuno, y sujeto a disposiciones administrativas intempestivas o abusivas, llega a un **punto de saturación tributaria** en que siempre estará más predispuesto a **rebelarse** o aprovechar las oportunidades para **evadir** sus obligaciones tributarias y menos dispuesto a cumplir sus deberes en un plano de sincera y honesta lealtad con el Fisco ¹

ALTA PRESIÓN
DE LOS IMPUESTOS

FUERTE OPRESIÓN
DE LAS
ADMINISTRACIONES
TRIBUTARIAS



QUÉ HACER

¹ En base a conferencia magistral del profesor Víctor Uckmar ([Génova](#) , [1925](#)) Experto tributario internacional.

Guillermo LoCane

Contador Público (UBA)

Consejero Académico del Postgrado en Impuestos de la Escuela de Negocios de la Universidad de Belgrano.
Integra la Comisión de Estudios sobre Finanzas Públicas del Consejo Profesional en Ciencias Económicas.
Asesor y conferencista en temas de su especialidad. Ejerce el periodismo económico



En 2009, comenzó la publicación del “Blog del Contador LoCane” en perfil.com. Desde entonces es un suceso entre los sitios web que se ocupan de temas de economía argentina.

En 2010, coordinó en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) el Simposio “1810-2010 Doscientos años de Impuestos en la Argentina”, con los principales expertos en el tema.

En 2011, publicó en internet su e-book “La Novela del Mínimo No Imponible”.

En 2012, dictó la Conferencia Magistral sobre “Impuestos a las Ganancias del Trabajo”, en el VI Congreso Internacional de Economía y Gestión (Econ 2012, FCE-UBA)

En 2013 participa de un magazine televisivo semanal difundiendo temas impositivos en general y respondiendo con lenguaje sencillo preguntas e inquietudes de los contribuyentes

En 2014, completó su investigación y presentó en las XLIV JORNADAS TRIBUTARIAS del Colegio de Graduados en Ciencias Económicas el documento de trabajo “Defensor del Contribuyente y Estatuto del Contribuyente. Experiencias internacionales - Aplicación al caso argentino”.

En los últimos años ha sido columnista invitado para temas tributarios en diversos programas y noticieros de la televisión argentina

Es columnista invitado en Diario Perfil, Revista Noticias, leco.clarín.com, Clarín.com y Diario Clarín

HECHO EL DEPÓSITO QUE MARCA LA LEY 11.723. TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

EDICIÓN DIGITAL GRATUITA

DISEÑO DE TAPA: LUCÍA SANGUINETTI

OTROS TÍTULOS DEL AUTOR DISPONIBLES EN LA WEB

#OBSTÁCULOS Y PALANCAS PARA LA CAPITALIZACIÓN Y EXPANSIÓN DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

[HTTP://WWW.UB.EDU.AR/INVESTIGACIONES/DT_NUEVOS/140_LOCANE.PDF](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/140_locane.pdf)

#LA NOVELA DEL MÍNIMO NO IMPONIBLE

[HTTP://BLOGS.PERFIL.COM/CONTADORLOCANE/3756-2/](http://blogs.perfil.com/contadorlocane/3756-2/)

Contactos con Guillermo LoCane: contadorlocane@gmail.com

Twitter: @contadorlocane

Facebook: <https://www.facebook.com/ContadorLoCane>

YouTube: Contador LoCane

Perfil.com: <http://blogs.perfil.com/contadorlocane/>

Dedicado a: Patricia, el amor de mi vida.- Y a Pablo, Alejandro y Mariano, las razones de mi vida

CAPÍTULOS

PÁGINA	NÚMERO	NOMBRE
7		PRÓLOGO
9		INTRODUCCIÓN
14	1	QUÉ HACER
27	2	EL PESO REAL DE LOS IMPUESTOS EN LA ARGENTINA
45	3	EL MODELO IMPOSITIVO DEL GOBIERNO K
54	4	PROVINCIAS Y MUNICIPIOS NO SE QUEDAN ATRÁS
68	5	REBELIÓN FISCAL. LA RESPUESTA DEL ESTADO. NUEVOS DERECHOS
75	6	LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE EN EL MUNDO
85	7	LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE EN LA ARGENTINA
92	8	LA REBELIÓN DE LOS CHACAREROS
107	9	LA REBELIÓN DE LOS SINDICATOS
121	10	IMPUESTO A LAS GANANCIAS DEL TRABAJO: CFK VERSUS NK
129	11	DE HÉROE A VILLANO
143	12	MÍNIMO NO IMPONIBLE, CAPACIDAD CONTRIBUTIVA Y DERECHOS HUMANOS
150	13	SECUESTRO Y DESAPARICIÓN DE LA CUIT
156	14	EVASIÓN FISCAL EN LA ARGENTINA
176	15	DINERO ARGENTINO EN PARAÍOS FISCALES
194	16	DOSCIENTOS AÑOS DE IMPUESTOS
203	17	EL COMPONENTE MORAL DE LOS IMPUESTOS

PRÓLOGO

La mayor potencia del mundo nació de una rebelión de contribuyentes: el 16 de diciembre de 1773, en el Puerto de Boston, un grupo de manifestantes abordó un barco inglés, cargado de bolsas de té, y las arrojó al agua. Los habitantes de la colonia británica no aceptaban que un Parlamento, en el cual no tenía representación, les impusiera gravosos tributos a la importación de té. Gran Bretaña reaccionó agriamente ante la protesta y eso terminó, tres años más tarde en la independencia de los Estados Unidos.

No hay que confundir, por supuesto, detonantes con causas. Pero la trascendencia que tuvo el *tea party* indica el peso que tiene la carga impositiva en la conducta de las sociedades.

La saturación impositiva, como la llama LoCane, castiga a los contribuyentes y en ocasiones también a los gobiernos que provocan esa saturación.

Determinar dónde empieza el problema no es fácil.

LoCane, sin embargo, provee un criterio definitorio: el impuesto debe incentivar la actividad productiva. La saturación no es provocada solo por las altas tasas. También por la ineficacia de los impuestos, que no solo deben financiar los gastos presentes del Estado sino ayudar al crecimiento.

El propósito de este libro es, en definitiva, analizar la productividad del sistema impositivo.

El autor lo hace con su estilo característico. Utiliza un lenguaje que podría exasperar a un académico, incapaz de aceptar, por ejemplo, que se hable de una “coparticipación amarreta”. A la vez, despliega tales conocimientos, y practica tal ecuanimidad, que podrían defraudar a quien creyera que éste es un “manual del evasor”.

El libro deja en claro que la Argentina tiene un sistema tributario distorsionado, con una gran presión impositiva, que en muchos casos desalienta la producción y financia un gasto que suele esconder ineficiencias a irregularidades.

Pero más allá de la presión impositiva, que el autor propone aliviar con una serie de medidas concretas, el libro tiende una mano al contribuyente abusado. El ciudadano con conciencia impositiva y responsabilidad al que se le hace pagar demás. Ése al que se lo confunde. Al que se le roba tiempo. Al que se siente maltratado y no tiene a quien recurrir.

LoCane propone:

- 1) La simplificación de todos los procedimientos tributarios, que siguiendo su propuesta serían breves y claros. En la actualidad, y aun cuando cuente con la asistencia de un contador, el contribuyente puede perderse en el descorazonante laberinto burocrático.
- 2) La sanción de un Estatuto del Contribuyente, que deje muy en claro cuáles son, aparte de las obligaciones, los derechos de quien paga impuestos. Es una suerte de garantía contra eventuales

abusos del poder fiscal. Eso no existe hoy en día. Lo sabe todo aquel que alguna vez haya tenido que hacer un reclamo a la AFIP. El que escucha no tiene poder de decisión y el que tiene poder de decisión no escucha.

3) La creación de un Defensor de los Derechos del Contribuyente, u Ombudsman tributario, encargado de atender quejas o reclamos de los contribuyentes y hacer efectivos los derechos y garantías otorgados por estatuto.

Alguien podrá alegar que los derechos de todos los ciudadanos están garantizados por la Constitución, y que todos pueden llevar sus quejas y reclamos a la justicia. La experiencia demuestra que la falta de derechos y procedimientos específicos mantiene a los contribuyentes en la indefensión. LoCane, por su parte, cataloga todos los estatutos del contribuyente y Ombudsman tributarios que existen en el mundo.

El libro ofrece también una detallada información sobre la estructura y la coyuntura impositiva de la Argentina. Muestra, por ejemplo, que:

La mitad de lo que recauda el Estado se lo saca a empleados, autónomos y jubilados.

Una pequeña o mediana empresa puede verse obligada a pagar hasta más del 60% de su margen bruto en concepto de impuestos, tasas y contribuciones de todo tipo.

La evasión fiscal llega a 50% y el Estado se cobra ese 50% cargándoselo a los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones.

Todo está explicado de manera clara y forma parte de un análisis crítico útil para la discusión de una política tributaria que financie al sector público, estimule la producción y reduzca las desigualdades sociales.

Sin embargo, lo más original de este libro es el enfoque sistémico del abuso tributario. Como si su proyecto ya hubiese cuajado, el autor se erige en Ombudsman y no solo muestra comprender las desventuras del contribuyente sino que aporta ideas capaces de acabar con ellas.

Buenos Aires, abril de 2015

Rodolfo H. Terragno

INTRODUCCIÓN

Que la Argentina es un país pendular es un hecho ampliamente reconocido. La política y la economía dan cuenta de ello y por supuesto los impuestos no podían ser la excepción. El péndulo en esta materia se movió de la siguiente manera: En poco más de una década pasamos de ser un país con una presión fiscal baja, casi desapercibida para la sensación y el bolsillo de los contribuyentes, con una administración fiscal inofensiva, relativamente ineficiente y permisiva; a ser un país con presión fiscal duplicada y “puntera” en los rankings mundiales, notoriamente sentida (sufrida) por los contribuyentes, con una administración tributaria opresiva, relativamente eficiente en su cometido, pero con tendencia a prácticas cargosas y en ocasiones abusivas, con excesos que invaden inalienables derechos de los contribuyentes.

Esta situación pendular tuvo lugar en el marco de la más colosal crisis política, social y económica que haya sufrido el país, lo que probablemente permitió que en el seno de la sociedad que lo experimentó, tuviera lugar una situación conocida como “efecto rana hervida”² que es más o menos como se describe a continuación:

Si una rana salta a una olla de agua hirviendo, sale enseguida porque siente el peligro. Pero si lo hace a una olla con agua tibia que se calienta lentamente, se queda dentro y no se mueve. Seguirá ahí, aunque la temperatura siga subiendo y subiendo hasta hervir. En materia tributaria saltar del agua hirviendo de manera masiva y manifiesta, se llama “rebelión fiscal”.

Extraordinario e inusual recurso de acción política también conocido como objeción fiscal, resistencia fiscal o desobediencia fiscal que consiste, técnicamente, en negarse u oponerse al pago de determinado impuesto debido a un desacuerdo con el momento o la forma en que se lo recauda, la legislación aplicada para el cobro, o su destino. A diferencia de los “manifestantes fiscales” que niegan la obligación legal de pagar impuestos, en general los “resistentes fiscales” reconocen que la ley les ordena pagar impuestos, pero aun así se resisten a abonarlos.

En países donde la población supone o presume la existencia de fuertes bolsones de corrupción en la administración del Estado, la resistencia fiscal halla muchas veces su justificación en ello.

Difiere, por supuesto, de la evasión. Recurso individual y antisocial que busca evitar el pago del tributo, engañando o defraudando al fisco.

² Clerc Olivier: “la rana que no sabía que estaba hervida” (J.C. Lattes, 2005; traducido a 10 idiomas)

La Argentina de la última década es un caso de estudio por muchísimas razones. Una de esas razones, es el hecho de haber provocado los dos más extraordinarios y masivos eventos de Resistencia Fiscal que se conozcan en el mundo capitalista moderno. En las siguientes páginas veremos cómo las inmensas transferencias de ingresos personales a las arcas del Estado que llevaron a los récords de recaudación, provocaron en muchos casos, protestas y organizadas acciones de Rebelión Fiscal, protagonizadas no precisamente por poderosas corporaciones o selectos grupos de la alta sociedad, sino por miles de chacareros en un caso y empleados sindicalizados, en otro, en abierta oposición frente a costosos tributos popularmente conocidos como "retenciones" (a las exportaciones y a los sueldos).

Veremos también cómo una de ellas (la rebelión del campo) resultó exitosa tras 129 días de lucha, mientras que la otra (la rebelión de los trabajadores), a pesar de durar mucho más tiempo (años), aún no ha tenido éxito en lograr la eliminación de la carga del impuesto a las ganancias sobre los ingresos del trabajo, un impuesto que no fue, precisamente, creado para ello.

Comprobaremos cómo esa mayor recaudación de impuestos no alteró la matriz tributaria, vigente en el país prácticamente desde sus orígenes. Y comprobaremos también que ese crecimiento de ingresos fiscales, se basó en una combinación de factores, tales como, el mayor volumen de actividad económica interna y de las exportaciones, el crecimiento de la masa asalariada registrada oficialmente, el aumento nominal de ingresos de la mayoría de los trabajadores y la clase media en general, el aumento de los precios internacionales de algunos productos exportables y el aumento de precios de productos y servicios ofrecidos en los mercados locales, el retraso del valor nominal de las exenciones y deducciones impositivas y la negativa a admitir ganancias ajustadas por inflación.

Y por supuesto, mayor recaudación, que obedece a la superación en eficiencia y efectividad lograda por la agencia tributaria nacional (AFIP) en su lucha contra la evasión y la informalidad. Logro, este último, que se ve empañado por una tendencia a abusos funcionales y excesos normativos, y el inaceptable uso político del inmenso poder que tiene el organismo, aplicado, en ocasiones, en detrimento de la tranquilidad y el buen nombre de ciertos contribuyentes considerados ocasionalmente o estructuralmente indeseables para el gobierno.

Esta situación de **saturación** originada en **Presión de los Impuestos + Opresión de las Agencias Tributarias**, puede provocar en el futuro nuevas situaciones de rebelión con repercusiones incalculables para todo el sistema en su conjunto.

Nuevos impuestos (algunos de carácter municipal como la sobre-tasa aplicada a la venta de combustibles) y nuevos abusos (como la quita o suspensión del CUIT que efectúa la AFIP, aún con pronunciamientos adversos por parte de la Corte Suprema de Justicia) son evidencias de que "el agua sigue hirviendo" para los contribuyentes argentinos.

La gran incógnita, entonces, es saber si el poder político pondrá un freno a la extraordinaria presión fiscal vigente, y si, además, será capaz de ofrecer nuevas formas

de atender los derechos de los contribuyentes como las concebidas en otras partes del mundo, bajo la forma de estatutos, cartas de derechos, ombudsman y defensorías, que limitan los abusos administrativos sobre el ciudadano común, sin limitar los recursos de fiscalización y control necesarios para enfrentar la evasión.

No se trata, ni es posible, ni se plantea aquí, que el péndulo tributario vuelva a situaciones de bajas recaudaciones o débiles administraciones, sino que los impuestos y su administración se ubiquen en un justo término alejado de los extremos.

Para lo cual hay que tener presente las siguientes premisas:

- ❖ Que los impuestos no afecten la eficiencia en el uso de los recursos. Es decir, no deben hacer que una persona trabaje menos o desinvierta su capital por influencia negativa de los tributos. En general, se debe buscar que los impuestos incentiven la actividad productiva.
- ❖ Que los impuestos favorezcan la redistribución social del fruto del esfuerzo colectivo.
- ❖ Que los impuestos sean flexibles. Esto significa que los impuestos se deben acomodar a las circunstancias económicas del lugar y los contribuyentes y no al revés.
- ❖ Que los impuestos tengan la necesaria cuota de simplicidad. Es decir que, aunque detrás de los impuestos haya teorías que en muchos casos resultan complejas, es necesario que éstos sean sencillos de imponer y recaudar para evitar que se produzcan incumplimientos basados en su complejidad.
- ❖ Que las agencias tributarias desempeñen su gestión en base a una sólida base legal y cumplan su tarea en forma implacable y molesta contra la evasión pero considerada y respetuosa con aquellos que cumplen sus obligaciones fiscales.

En el Capítulo **UNO** presentamos un diagnóstico de la situación y algunas respuestas a la pregunta clave. ¿Qué hacemos con los impuestos?: Reforma Impositiva. Reforma en los procedimientos de las Administraciones Tributarias.

En el Capítulo **DOS** mostraremos cómo se calcula la presión fiscal y cuál es el peso real de los impuestos en la Argentina. Gráficos y Fórmulas.

En el capítulo **TRES** desmenuzaremos las principales características del Modelo Impositivo del gobierno K y su último invento: Utilizar la inflación como fuente para cobrar más impuesto a las ganancias de personas y empresas. En el caso de las personas, demostraremos que la proporción de la recaudación que corresponde a las "ganancias" del trabajo creció en importancia respecto de la que pagan las ganancias de las empresas. En 2007, cuando CFK asumió la presidencia, el rubro de la cuarta categoría (empleados, autónomos, y jubilados) representaba un 30% del total de la recaudación del gravamen. Finalizando el 2014 esa cifra subió hasta significar un 45% del total, lo cual parece alejar la situación tributaria de estos últimos años del concepto de "popular y progresista"

En el Capítulo **CUATRO** veremos qué, ante crecientes necesidades presupuestarias y la amarreta coparticipación de los impuestos nacionales, las provincias y también los municipios han aumentado en la última década la presión fiscal sobre contribuyentes individuales y las empresas, con gravámenes (como por ejemplo el que recae sobre los Ingresos Brutos) que en definitiva terminan sobrecargando, en forma acumulativa, el precio de productos y servicios que pagan los consumidores.

En el capítulo **CINCO** veremos el concepto de rebelión fiscal en la historia de los pueblos. Diferencia entre rebelión y resistencia fiscal. Qué ofrecen los gobiernos para evitar el mal humor y el descontento de los contribuyentes por los abusos y maltratos. Nuevos derechos y nuevas figuras jurídicas. Estatuto del Contribuyente. Defensor del Contribuyente.

En el Capítulo **SEIS** presentaremos experiencias internacionales de diseños institucionales exitosos en favor de los derechos del contribuyente en Estados Unidos, España, Italia y México, por citar solo algunos de los múltiples ejemplos vigentes en el mundo.

Y mostraremos en el Capítulo **SIETE** el atraso institucional que en ese sentido soporta el contribuyente argentino. Veremos la debilidad en que se encuentra para defender su derecho frente a la compleja maquinaria tributaria que parece tratarlo casi como un súbdito.

Veremos, así, la necesidad de superar esa situación y hacer valer los derechos que le asigna la constitución a todos los ciudadanos, pero especialmente, cómo incorporar a nuestra legislación aspectos que se consideren apropiados, recogidos en experiencias internacionales tendientes a beneficiar la relación Fisco-Contribuyente, a través del fortalecimiento de los derechos del contribuyente, y las garantías aplicables a esos derechos, que les permita a los sujetos obligados a pagar impuestos, recibir un servicio de cobro, fiscalización y control de sus obligaciones tributarias, en las mejores condiciones posibles de comodidad, simplicidad y certeza. Logrando al mismo tiempo formas de impedir el uso político del organismo de fiscalización.

En los capítulos **OCHO Y NUEVE** mostraremos cómo la presión tributaria llevó a multitudinarios actos de rebelión fiscal en contra la Resolución 125 del M. de E. y en contra el impuesto a las ganancias del trabajo. Haremos un repaso de las principales características y acontecimientos de dos protestas que son insólitas en el mundo contemporáneo.

En el Capítulo **DIEZ** comparamos la muy diferente actitud del gobierno de la presidenta CFK respecto de la que tuvo el gobierno del presidente NK frente al impuesto a las ganancias del trabajo, y cómo ello repercutió en una evolución negativa para el bolsillo de ciento de miles de trabajadores.

En el Capítulo **ONCE** presentamos el insólito proceso mediante el cual un impuesto considerado en más progresivo y progresista, pasó de héroe a villano por abusos en su aplicación. Presentaremos el concepto de Día de la Liberación de los Impuestos. Veremos su evolución durante el gobierno K, esto es la cantidad de días en el año que se trabaja

para cumplir con el fisco y a partir de cuándo el esfuerzo laboral queda para el usufructo y beneficio del propio contribuyente.

En el Capítulo **DOCE** veremos dos conceptos fundamentales que hacen a la equidad tributaria: Mínimo No Imponible y Capacidad Contributiva y su relación con los Derechos Humanos.

En el Capítulo **TRECE** explicaremos qué es la Clave Única de Identificación Tributaria, sus orígenes, su importancia, su uso y la inconstitucionalidad de su quita o suspensión.

En el Capítulo **CATORCE** presentaremos una introducción a la Evasión Tributaria en la Argentina. Su cuantificación y la explicación teórica acerca de quiénes son los que más impuesto pagan y quiénes los que menos pagan. Presentaremos una encuesta realizada entre contadores y abogados especializados en el tema, que tiende a encontrar las razones y motivos de la alta evasión fiscal en la Argentina. Leyes de blanqueo para todos los gustos. La Historia del CEDIN el hijo no reconocido del cepo cambiario. El primer blanqueo permanente, gratuito y sin consecuencias penales de ningún tipo. El "golden dream" de los evasores.

El capítulo **QUINCE** lo dedicamos a un complejo fenómeno internacional que afecta la economía de la mayoría de los países: Los paraísos fiscales. También llamados refugios fiscales, traducción más fiel a su denominación inglesa, "tax haven". Daremos una aproximación cuantitativa al dinero argentino depositado en ellos. También expondremos la mirada que de sí mismos dan esos "refugios" y la razón que argumentan quienes justifican su existencia.

En el Capítulo **DIECISEIS** recorreremos brevemente la historia de nuestros impuestos desde la Revolución de Mayo hasta nuestros días. Los impuestos que supimos conseguir. Qué cambió y qué no cambió en doscientos años. Leyes, decretos y resoluciones para cobrar impuestos y blanqueos para perdonar a los que no los pagan. La creación del CEDIN, el hijo no reconocido del cepo cambiario. Un insólito perdón permanente, gratuito y sin consecuencias penales para los beneficiados. El "golden dream" de los evasores.

En el Capítulo **DIECISIETE** veremos el componente moral de los impuestos, en base a los escritos de Adam Smith (1723-1790) y Alexis de Tocqueville (1805-1859). En las obras de dos pensadores bien alejados de la modernidad es posible encontrar una rica fuente de sustento filosófico respecto de la dimensión moral de los impuestos y una aproximación interpretativa de lo que contemporáneamente llamamos cultura tributaria.

CAPÍTULO UNO

QUÉ HACER

Dos Visiones: Zlotogwiazda, Cachanosky

Reproducimos a continuación la opinión publicada por dos reconocidos economistas que, con diferentes visiones, coinciden en un punto: el Sistema Tributario vigente en la Argentina es defectuoso por demás. Veamos los argumentos.

Zlotogwiazda: "Él, su familia, Ganancias e IVA"

Al igual que otros 784.000 trabajadores, él y su familia recibieron con alegría la novedad de que su medio aguinaldo de fin del año 2014, quedaba excluido de Ganancias. Finalmente, Cristina cedió ante la presión sindical y el bombardeo mediático que instaló la idea de que, tal como está, es un impuesto confiscatorio, y anunció que serán exceptuados del pago quienes ganan hasta \$ 35.000 de salario bruto³.

Y Kicillof se vio obligado a callar el argumento de que el gravamen es "una contribución solidaria de los trabajadores que más ganan", con el que dos días antes había rechazado modificaciones.

No hace mucho tiempo atrás, en una presentación que hizo en la UOM, el ministro de Economía había expuesto largamente las mejoras que el "modelo nacional y popular" había logrado para la economía en general y para el auditorio que lo escuchaba, e, intencionalmente, cerró la presentación con datos orientados a demostrarles que la intervención del Estado que hizo posible el crecimiento con inclusión requiere de recursos fiscales, y que para ello es justo e imprescindible que los asalariados de altos ingresos paguen Ganancias.

Una de las últimas filminas del power point mostraba que casi el 80% de los trabajadores alcanzados por el impuesto pertenecen a los dos deciles superiores de la pirámide social.

Pero hay veces que las razones de la ideología sucumben ante la dinámica de la política.

El y su familia, que viven con un sueldo neto de \$ 26.500 mensuales o \$ 344.500 anuales, están contentos porque dispondrán de unos\$ 4500 adicionales, ya que la medida les reduce lo que terminarán abonando de Ganancias en el año de \$ 60.000 a \$ 55.500.

Es decir que la porción del ingreso familiar destinado a ese impuesto disminuye del 17,4 al 16,1%.

Otra vez: a él y su familia la AFIP le quitaba por Ganancias el 17,4%. A su vecino, soltero y con un sueldo en mano de \$ 16.000, antes le sacaban el 11,8% de su ingreso y tras el anuncio va a pagar el 10,6%. ¡Esas son los números de la 'confiscación' que tanto indignan!

³ Zlotogwiazda Marcelo. Artículo publicado en El Cronista 05/21/2014

El hecho de que sólo estén alcanzados por Ganancias el 11% de los trabajadores que más ganan, y que los porcentajes que efectivamente se pagan sean razonables, no excluye que el impuesto está plagado de incongruencias e inequidades varias.

Es indiscutible que el efecto de la inflación, la ausencia de mecanismos de actualización del mínimo no imponible y de las escalas, pero también las exenciones y desgravaciones vigentes, han provocado distorsiones, injusticias y erosionado la progresividad.

El anuncio del martes es un parche más de los tantos que el gobierno se ha visto forzado a aplicar por no haberse decidido a reformular el impuesto.

Por citar sólo los últimos, a fines de 2012 eximió de pagar Ganancias por ese medio aguinaldo a los sueldos de hasta \$ 25.000. A mediados de 2013 hizo lo mismo con el primer medio aguinaldo. Y en agosto del año pasado excluyó del impuesto a los sueldos inferiores a los \$ 15.000 y elevó en un 20% el mínimo no imponible a los que cobran entre \$ 15.001 y 25.000.

Pero el efecto de las imperfecciones de Ganancias sobre la población asalariada no tiene la gravedad ni la dimensión que se la ha dado pública y políticamente.

En la asignatura pendiente que tiene el kirchnerismo en materia tributaria, hay correcciones por realizar mucho más importantes que esa. Dentro del propio impuesto a las Ganancias, el aumento de la tasa marginal máxima, que en la Argentina es de un exiguo 35%, y las exenciones aún vigentes para la renta financiera. Ni hablar de la escasísima recaudación sobre patrimonios.

Al margen de esas cuestiones, él y su familia disfrutarán de los \$ 4500 extra, pero seguirán pagando por el IVA el mismo 21% que hasta ahora. Sobre un ingreso anual de \$ 344.500, y estimando que un 75% lo gastan en consumo, el IVA les representa una erogación anual similar a lo que la AFIP le quita por Ganancias.

Ni él ni su familia se dan cuenta de esa equivalencia. En parte, porque el pago de Ganancias figura en el recibo de sueldo mientras que el IVA está incorporado en el precio de lo que se compra. Pero la falta de conciencia sobre la incidencia de ese impuesto regresivo también es consecuencia de que la dirigencia gremial y política no colabora, y que no es tema de agenda en los medios de comunicación.

Uno de los peores errores del kirchnerismo es no haber aprovechado mejor las condiciones que hubo para desmontar la restricción externa que recurrentemente frenó a la economía argentina; o para que, al menos, no reapareciera tan pronto. La mejora en los términos del intercambio, la liquidez internacional, la tracción de la economía china y el desendeudamiento que el gobierno logró en su primera etapa, conformaban una plataforma apta para haber evitado lo que está sucediendo ahora.

Si bien es cierto que el fallo absurdo de la justicia de Estados Unidos en el conflicto con los fondos buitres abortó la estrategia que se había puesto en marcha para acceder al mercado internacional de crédito al aceptar los fallos del Ciadi, acordar con Repsol y con el Club de París, también es indiscutible que la restricción había reaparecido mucho antes. Fue consecuencia del enorme agujero que provocó la política energética, de varias inconsistencias macroeconómicas, y de lo poco que se avanzó en la integración y el entramado de las cadenas productivas. La incipiente recesión, el stress cambiario y el deterioro de las expectativas para el corto plazo, son el resultado de lo anterior.

Pero no conviene que las urgencias de la coyuntura ocupen toda la agenda y eclipsen la atención sobre otro tipo de problemas estructurales. Como por ejemplo la desigualdad, que según los datos

que difundió el Indec esta semana, quebró una larga curva descendente y volvió a subir: el índice Gini subió de 0,375 a 0,381 entre el segundo trimestre de 2013 y 2014.

Al respecto es interesante observar cuáles son las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional sobre el tema. En un informe que llegó a ser tratado en el Comité Ejecutivo hace pocos meses con el título Política Fiscal y Desigualdad de Ingreso, el organismo aconseja una serie alternativas de medidas redistributivas que "minimizan los costos de eficiencia en cuanto a sus efectos sobre los incentivos al trabajo y al ahorro". Las opciones son: 1) consolidar los programas de asistencia social mejorando el target; 2) introducir y expandir programas de transferencia de dinero; 3) mejorar el acceso de las familias de bajos ingresos a la salud y a la educación; 4) expandir las pensiones sociales no contributivas; y 5) extender la cobertura del impuesto al ingreso personal y aumentar los impuestos a la propiedad.

El gobierno argentino ha aplicado intensamente y con razonable eficacia las opciones 1, 2 y 4.

Pero en materia de salud y educación para pobres las gestiones provinciales son muy pobres, y la misma calificación le cabe tanto a la política tributaria del gobierno nacional como a las de las provincias.

Puntualizando sobre el impuesto al ingreso personal (mal llamado aquí a las Ganancias), no deja de sorprender que en un país donde la mitad de los ocupados cobra menos de \$ 5.000 por mes y sólo un 10% gana más de \$ 10.000, uno de los cabalitos de batalla del sindicalismo, de muchos políticos y de parte considerable de la opinión pública y publicada, sea la oposición a un impuesto que tiene un mínimo no imponible de \$ 15.000.

El documento del FMI discurre sobre cuál debería ser, dentro de un esquema de alícuotas progresivas, la tasa marginal máxima para los ingresos altos.

Cita un estudio anterior del propio FMI en el que se argumenta que si una sociedad le asigna cero importancia al bienestar de los más ricos, la alícuota marginal máxima debería ubicarse entre el 50 y el 60%, aunque aclara que sin llegar a ese extremo, la tasa óptima se ubicaría algo por debajo.

Es decir que para el Fondo los ricos deberían pagar un porcentaje similar a los de, por ejemplo, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Japón, Holanda y España, todos por encima del 50%; o sea bastante más que el 35% teórico que pagan aquí.

Y vale recalcar lo de teórico, porque como ya se demostró en esta columna hace un año (Las Ganancias del Círculo Rojo) los contribuyentes con ingresos (declarados) anuales superiores al millón de pesos, pagan una tasa efectiva de entre 17 y 18%.

Un tercio de lo que aconseja el FMI.

La diferencia entre tasa teórica y efectiva se explica por deducciones y desgravaciones. Sobre eso, el paper del Fondo dice: "Para elevar la progresividad se requiere reconsiderar las deducciones. Muchas economías adoptan descuentos relacionados con hijos, educación, vivienda, seguro de salud, y donaciones que benefician en forma desproporcionada a los ricos".

En cuanto a la recomendación de gravar la riqueza, señala que "el impuesto a la propiedad es equitativo y eficiente, y está subutilizado. La recaudación promedio en 65 economías de las cuales hay datos es el equivalente al 1 por ciento del PBI, pero en países en desarrollo el promedio es la mitad".

Aquí ni siquiera llega a ese promedio. Un estudio que publicó el Cippec en marzo pasado (Desafíos y Potencias del Impuesto Inmobiliario en la Argentina) calculó que el impuesto recauda actualmente apenas el equivalente al 0,35% del PBI, alrededor de la mitad que hace veinte años.

En el menú del Fondo también figura el impuesto a la herencia. Señala que "puede cumplir un rol útil en limitar la desigualdad intergeneracional y en contribuir a la igualdad de oportunidades". En Francia recauda el equivalente al 0,4% del PBI y en Bélgica el 0,65%. Aquí se comenzó a cobrar en la provincia de Buenos Aires. Recauda chaucha y palitos.

Cachanosky: "Hacia un sistema tributario competitivo" ⁴

Alcanza con ver un simple extracto la cuenta corriente bancaria o para advertir la cantidad de impuestos que tenemos que pagar en la Argentina aquellos que estamos en el sector formal de la economía.

Tan disparatado es nuestro sistema tributario que pagamos impuestos para pagar impuestos. En efecto, cuando uno paga, por ejemplo, el anticipo de ganancias o el IVA y hace la transferencia bancaria correspondiente, el banco le debita al cliente el impuesto al cheque cuando paga ganancias o IVA.

Es más, supongamos que uno cobra un cheque con el IVA incluido, el impuesto al cheque no se aplica sobre el monto depositado sin el IVA, sino que se aplica sobre el monto que incluye el IVA.

Y cuando llega el momento de pagar el IVA se paga de nuevo el impuesto al cheque. Considerando la fenomenal carga tributaria que hoy rige en la Argentina, el impuesto al cheque adquiere mayor relevancia y expulsa a mucha gente del sistema formal.

La evasión se combate disminuyendo la presión impositiva

Pensando hacia un futuro no kirchnerista, mi impresión es que habría que abordar una profunda reforma del sistema tributario. Y no es cierto el argumento de que primero hay que bajar la tasa de evasión y luego disminuir las tasas impositivas.

La evasión se combate disminuyendo la presión impositiva. Reduciendo las tasas que se cobran. Ese es el camino a seguir. Primero se bajan las tasas de los impuestos y luego se busca reducir la evasión, porque al bajar las alícuotas el premio por evadir es menor. Muchos que hoy están fuera del sistema formal optarían por volver al sistema formal si la carga tributaria fuese realmente tolerable y, sobre todo, el Estado diera algún servicio a cambio de los impuestos que cobra. ¿Para qué asumir el riesgo de evadir si el impuesto que tengo que pagar no es asfixiante?

⁴ Cachanosky Roberto . LA NACION Viernes 9 de enero de 2015

Una de las locuras del sistema tributario argentino es que se le pide 3 objetivos al mismo tiempo. Que recaude para financiar el gasto. Que asigne recursos (caso del sistema impositivo en Tierra del Fuego) y que también sirva para redistribuir el ingreso (impuesto a las ganancias).

El sistema tributario tiene que cumplir una sola función que es la de generar ingresos para el fisco logrando la menor distorsión posible en la asignación de los recursos productivos.

Si luego se quiere subsidiar a alguien, esos recursos se canalizan vía el gasto público, no por medio de sistema tributario. Si algún sector va a recibir un subsidio, que se discuta en el Congreso quién lo recibirá, por qué lo haría, qué monto y por cuánto tiempo.

Mi visión es que debería eliminarse el impuesto a las ganancias y cambiarlo por un flat tax. Es decir, un impuesto de tasa fija que se aplica a partir de determinado ingreso. Digamos que la tasa es del 10% y el mínimo no imponible es de \$ 10.000. Con el flat tax, el que gana \$ 15.000 pagaría el 10% sobre \$ 5000 que es el excedente del mínimo no imponible. Pagaría \$ 500. Y el que gana \$ 100.000 pagaría el 10% sobre \$ 90.000.

Por supuesto que también está el tema de las retenciones y mil impuestos distorsivos más y que hay que modificar el sistema de coparticipación federal.

Lo ideal sería que el sistema de coparticipación funcionara al revés. Que los municipios recaudaran y coparticiparan a las provincias y las provincias a la nación. Pero tal vez esto sea mucho pedir ahora.

Volviendo al tema del flat tax, lo prefiero al impuesto a las ganancias por varias razones. En primer lugar, porque ganancias es un impuesto que viola los derechos individuales por el tipo de información que recibe el fisco.

Información que solo podría requerir un juez y con causa fundada. En segundo lugar, es un impuesto que, al ser progresivo, castiga al que mejor sirve al resto con su trabajo.

Y, finalmente, es importante tener una base imponible amplia pero con bajos impuestos. Es decir, que muchos paguen impuestos, pero muy poco. ¿Por qué? Para terminar con esta historia de que muchos piden más gasto público haciéndose los solidarios, pero cuando llega el momento de pagar siempre dicen: "Que paguen los que más tienen".

La realidad es que los que más tienen se fueron o se están yendo de la Argentina por varias razones, entre otras, por la presión impositiva que hace inviable cualquier negocio lícito. Por lo tanto, lo que ha conseguido el modelo es que los que más tienen hoy en la Argentina sean el empleado bancario o el que maneja un camión que pagan ganancias. Tanto se degradó la economía argentina que hoy los que más tienen no son los más ricos, sino los menos pobres.

En 2003 el monto de impuesto a las ganancias que pagaron las personas físicas sumó \$ 4.941 millones. En 2013, esa cifra trepó a \$ 79.224 millones. Es decir, se multiplicó por 16 o, si se prefiere, la gente pagó 1500% más que en 2003. Aun ajustándolo por inflación privada, el aumento en términos reales es escalofriante. Por eso la gente protesta por la carga impositiva. Protesta por ganancias porque no ve todos los otros impuestos que paga a nivel nacional, provincial y municipal, sino protestaría mucho más.

La historia está repleta de ejemplos de casos de crisis políticas generadas en sistemas tributarios asfixiantes.

Si el próximo gobierno quiere hacer crecer en serio la economía argentina, reformular buena parte del sistema tributario será una prioridad, buscando un sistema impositivo sencillo de liquidar, que no asfixie al que produce y que no estimule la evasión. Tener un socio caro e ineficiente como es el Estado argentino solo asegura espantar inversiones.

En síntesis, ser competitivo también exige tener un sistema impositivo que en vez de espantar inversiones, las atraiga.

LOS IMPUESTOS EN EL TRAMO FINAL DEL CICLO CÓMO TERMINÓ EL 2014⁵

- ▶ La Recaudación Tributaria Nacional del último mes de 2014 totalizó \$108.599 millones, que significó un aumento del 42,8% en la comparación interanual. Tanto el monto mensual como la tasa de variación resultaron las más altas del año.
- ▶ El crecimiento de los recursos tributarios durante el 2014 estuvo impulsado por el impuesto a las Ganancias, que contribuyó en un 27% al crecimiento de la recaudación anual. Le siguió IVA y los impuestos de la seguridad social, con una participación relativa en el aumento de la recaudación corriente anual del 25% y 22%, respectivamente.
- ▶ La recaudación por Derechos de Exportación volvió a destacarse en el último mes del año. Esto permitió también que las retenciones puedan mostrar para todo el año 2014 el mayor aumento en comparación con el resto de tributos, resultando el mismo de 51,6%.
- ▶ A pesar de la buena recaudación en diciembre del pasado año de los tributos ligados a la actividad interna y los relacionados al mercado laboral, los mismos no lograron un crecimiento interanual que supere el 37%.
- ▶ Los Derechos de Importación volvieron a resultar el componente de peor evolución, con un incremento en diciembre del 20% interanual. En todo 2014, año claramente marcado por las restricciones a las importaciones, los aranceles sobre las mismas resultaron un 27,4% más elevados que los del 2013.
- ▶ La Recaudación Tributaria Nacional cerró 2014 en \$1.169,7 mil millones, superando en \$74 mil millones a la meta presupuestaria (+6,7%), lo que resulta equivalente a casi un 2% del PIB anual estimado). Tanto la recaudación total como varios de los principales tributos crecieron por encima de la inflación oficial (INDEC), aunque solamente Ganancias y Retenciones habrían superado la inflación por mediciones alternativas (de 37%).

⁵ Informe especial Iaraf | Argañaraz - Bertazza Recaudación tributaria diciembre/2014

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON) difundió la recaudación tributaria nacional del mes de diciembre del 2014. A continuación, se exponen los puntos más sobresalientes de la misma, lo que permite contar con el cierre anual para la recaudación 2014 del fisco nacional.

La Recaudación Tributaria Nacional del último mes de 2014 totalizó \$108.599 millones, que significó un aumento del 42,8% en la comparación interanual. Tanto el monto mensual como la tasa de variación resultaron las más altas del año.

De este modo, el último cuatrimestre redondeó una aceleración luego del freno evidenciado en los primeros ocho meses del 2014. Así, en todo el año 2014 los recursos tributarios terminaron mostrando un aumento (en términos nominales) del 36,2%, el más elevado desde 2004, y casi 10 puntos porcentuales por encima del de 2013. Claramente, estas magnitudes están medidas en términos corrientes, y cabe tener en cuenta que un diferencial similar se dio entre las inflaciones de 2013 y 2014.

Con dicho registro y un gasto primario que se expande a una tasa del 43% (dato acumulado hasta noviembre), se mantiene la brecha de crecimiento entre ingresos tributarios y gasto público. De este modo se consolidó en 2014 la constante evolución del gasto por encima a los ingresos genuinos. La brecha se cubrió con fuentes no tradicionales de fondos, tales como las transferencias de utilidades del BCRA y FGS del ANSES, las que vienen registrando en el último año una pronunciada tendencia alcista, y ya habían acumulado a noviembre unos \$110 mil millones, equivalentes a un 2% del PIB.

El crecimiento de los recursos tributarios durante el 2014 estuvo impulsado por el impuesto a las Ganancias, que contribuyó en un 27% al crecimiento de la recaudación anual. Le siguió IVA y los impuestos de la seguridad social, con una participación relativa en el aumento de la recaudación corriente anual del 25% y 22%, respectivamente.

En la contribución que cada impuesto ejerce sobre el crecimiento total de la recaudación incide su importancia relativa dentro de la recaudación nacional. Los impuestos ligados al mercado interno (fundamentalmente IVA y Ganancias) representan prácticamente la mitad de los ingresos del fisco nacional, en tanto que los de la seguridad social lo hacen en una cuarta parte.

La recaudación por Derechos de Exportación volvió a destacarse en el último mes del año, y si bien no repitió la elevada tasa de noviembre, su crecimiento de 69,7% lo puso al tope del ranking de tributos con mayor crecimiento. Esto permitió también que las retenciones puedan mostrar para todo el año 2014 el mayor aumento en comparación con el resto de tributos, resultando el mismo de 51,6%. Aquí se conjugaron las buenas performances exportadoras de algunos sectores con un factor clave que fue la devaluación de principios de año.

El impuesto a las Ganancias volvió a estar entre los de mayor crecimiento (+51,6%), empujado claramente por el componente interno. Ganancias creció durante todo el año por encima de cualquier medición de inflación, con mínimos y escalas sin cambios para la cuarta categoría, y con el ajuste por inflación vedado. En el año 2014, el impuesto recaudó un 45,5% más que en 2013, claramente por encima del crecimiento de la recaudación promedio.

A pesar de la buena recaudación en diciembre del pasado año de los tributos ligados a la actividad interna y los relacionados al mercado laboral, los mismos no lograron un crecimiento interanual que supere el 37%.

Los tributos relacionados con el nivel de actividad, registraron en diciembre subas que los destacaron claramente respecto a los meses previos. El componente impositivo del Impuesto al Valor Agregado (IVA interno) mostró una recaudación record en valores absolutos, y creció un 56,1% respecto a diciembre de 2013. De no ser por la magra performance del componente aduanero (creció solamente un 2,8%), IVA neto de devoluciones y reintegros hubiera presentado en el mes un guarismo mejor al 36,2% que terminó mostrando. En consecuencia, el cierre 2014 mostró un crecimiento anual de IVA neto de solamente el 33%.

El impuesto a los Créditos y Débitos por su parte creció un 40,8% en diciembre, lo que le permitió cerrar el 2014 con un aumento de 35,8%. En efecto, si se toman las mediciones alternativas de la inflación, puede decirse que IAVA y Cheque presentaron en 2014 tasas negativas en términos reales.

El desempeño de estos tributos en 2014 reflejó el escenario económico recesivo por el que atraviesa el país, especialmente algunos sectores como el del [comercio](#) interno.

Lo ingresado por el sistema de Seguridad Social se mantuvo en diciembre creciendo a similar velocidad que en noviembre, con una tasa del 36,6%. Este salto del último bimestre, permitió que estos recursos cerraran el 2014 con un crecimiento del 29,5% (cabe recordar que durante los primeros diez meses de 2014 venían acumulando una suba interanual menor, de alrededor del 28%).

Los Derechos de Importación volvieron a resultar el componente de peor evolución, con un incremento en diciembre del 20% interanual. En todo 2014, año claramente marcado por las restricciones a las importaciones, los aranceles sobre las mismas resultaron un 27,4% más elevados que los del 2013, aun teniendo en cuenta la devaluación de más del 20% de la moneda nacional frente al dólar, y el propio fenómeno inflacionario reseñado para el resto de los tributos. Es este uno de los ítems en los que se puede especificar claramente que hubo una caída en la recaudación en términos constantes.

Recaudación anual 2014

La Recaudación Tributaria Nacional cerró 2014 en \$1.169,7 mil millones, superando en \$74 mil millones a la meta presupuestaria (+6,7%), lo que resulta equivalente a casi un 2% del PIB anual estimado). En las estimaciones presentadas en informes anteriores se esperaba obtener una cifra algo superior (\$1,2 billones), aunque dentro de los márgenes de lo finalmente recaudado.

Tanto la recaudación total como varios de los principales tributos crecieron por encima de la inflación oficial (INDEC), aunque solamente Ganancias y Retenciones habrían superado la inflación por mediciones alternativas (de 37%)

Principales componentes de la Recaudación 2014

Principales Recursos	Año 2014	Var. 14-13 %
IVA Neto de reintegros y devoluciones	331.202,8	33,0
Ganancias	267.075,1	45,5
Aportes + Contribuciones	297.504,0	29,5
Créditos y Débitos en c/c	76.739,8	35,8
Derechos de exportación	84.088,2	51,6
Derechos de importación	30.058,8	27,6
Recaudación total	1.169.682,7	36,2

Fuente: CPCE CABA- IARAF en base a MECON.

FIN DE CICLO: ESTADO DE SITUACIÓN

Impuestos 2003 versus 2013 Recaudación Nación + Provincias	Presión Fiscal como % del PBI		Impuestos 2003 versus 2013 Recaudación Nación + Provincias	Importancia Relativa		Aumento porcentual %%%
	2003	2013		2003	2013	
Previsionales	4,52%	8,52%	Previsionales	18,0%	22,5%	188%
Al Comercio Exterior	3,34%	3,95%	Al Comercio Exterior	13,3%	10,4%	118%
Al Consumo	6,23%	9,90%	Al Consumo	24,8%	26,1%	159%
A Ganancias y Bienes Personales	1,66%	2,81%	A Ganancias y Bienes Personales	6,6%	7,4%	169%
A Ganancias Empresariales	2,64%	3,66%	A Ganancias Empresariales	10,5%	9,7%	139%
A los Movimientos bancarios	1,57%	2,12%	A los Movimientos bancarios	6,3%	5,6%	135%
A los Combustibles	1,32%	1,20%	A los Combustibles	5,3%	3,2%	91%
A Los Ingresos Brutos	2,35%	4,27%	A Los Ingresos Brutos	9,4%	11,3%	182%
Otros impuestos Provinciales	1,46%	1,46%	Otros impuestos Provinciales	5,8%	3,9%	100%
GRAN TOTAL	25,09%	37,89%	GRAN TOTAL	100,0%	100,0%	151%

- Sistema Tributario regresivo y distorsivo.
- Alta Presión Tributaria. La más alta de la región (según CEPAL)
- Fuerte centralización de recursos tributarios en detrimento de provincias
- Reacción de las Provincias con aumento de alícuotas, eliminación de exenciones, creación de regímenes de retención y percepción

- Ídem Municipios.
- Fuerte impacto en los costos y competitividad empresaria
- Derechos Exportación distorsiona el libre comercio y las ventajas competitivas internacionales propias de Argentina.
- Ganancia Mínima Presunta, grava los activos productivos independientemente de endeudamiento y de su rentabilidad.
- Bienes Personales, grava el activo y no el Patrimonio Neto. Incentiva el consumo en desmedro del ahorro.
- Impuesto a los débitos y Créditos Bancarios, grava los flujos de fondos bancarizados independientemente de la ganancia
- Impuesto a las Ganancias grava resultados empresarios sin admitir ni siquiera parcialmente deducciones por costo de la inflación
- El IVA generalizado agrega fuerte costo de vida sobre consumos y necesidades de los sectores más vulnerables. Altamente regresivo
- Impuestos a los Ingresos Brutos aplicados en cascada genera altos costos tributarios para el consumidor final
- Régimen de Coparticipación No se hizo una reforma integral y coherente desde 1988: hoy es complejo y con modificaciones parciales y coyunturales, con asignaciones a Anses, Provincias y otros según necesidades específicas.
- El Sistema Simplificado de Monotributo se ha convertido en Sistema Complicado
- Insatisfactorios resultados en la lucha contra el flagelo de las facturas apócrifas que erosionan las bases imponibles
- Insatisfactorios resultados en la lucha contra el empleo no registrado
- Excesos normativos y abusos operativos de las agencias tributarias

QUÉ HACER

REFORMA TRIBUTARIA Y DE ADMINISTRACIÓN FISCAL

¿Qué es y para qué sirve una Reforma Tributaria? Al hablar de tributación, se hace referencia a los impuestos que las personas, empresas u organizaciones, deben pagar al fisco por diversos conceptos. Por ejemplo: tener una propiedad, utilizar un servicio o comprar un producto, llevar a cabo una actividad, etc. Estos pagos constituyen la mayoría de los ingresos del Estado; con éstos, éste realiza inversión social y de infraestructura, paga sus gastos administrativos, etc.

En todos los países existe una estructura de impuestos, la cual determina quién o quiénes deben o no pagar impuestos, así como el motivo de ello, la cantidad que deben pagar, etc. Sin embargo, dependiendo de las políticas de los gobiernos y del desempeño de su economía, esta estructura se debe revisar cada tanto.

Si esa revisión es integral y las eventuales modificaciones son estructurales el proceso se denomina Reforma Tributaria. Según lo anterior, una reforma tributaria sirve para cambiar una determinada estructura tributaria, buscándose, a través de ella, aumentar o disminuir la cantidad de dinero que recibe el Estado por concepto de impuestos de parte del conjunto de la población o de determinado sector social o económico.

Para la asignación de los impuestos existen dos criterios en función de los cuales se determina la carga tributaria: La primera se basa en el principio de los beneficios recibidos: Las personas, empresas u organizaciones deben pagar más si se benefician en mayor cantidad de los bienes y servicios que el Estado proporciona. Sin embargo, existe una gran dificultad para determinar los beneficios que recibe cada uno; es decir, los beneficios son difíciles de contabilizar y, por lo tanto, es difícil imponer impuestos a tales personas, empresas u organizaciones. El segundo criterio es el principio de la capacidad de pago: Los impuestos deben basarse en el ingreso y el patrimonio de las personas, empresas u organizaciones.

Cuando se hace una reforma tributaria, hay que tener en cuenta ciertos aspectos que permiten que ésta se lleve a cabo satisfactoriamente y que los resultados sean los esperados:

Para lo cual hay que tener presente las siguientes premisas:

- ❖ Que los impuestos no afecten la eficiencia en el uso de los recursos. Es decir, no deben hacer que una persona trabaje menos o desinvierta su capital por influencia negativa de los tributos. En general, se debe buscar que los impuestos incentiven la actividad productiva.
- ❖ Que los impuestos favorezcan la redistribución social del fruto del esfuerzo colectivo.
- ❖ Que los impuestos sean flexibles. Esto significa que los impuestos se deben acomodar a las circunstancias económicas del lugar y los contribuyentes y no al revés.
- ❖ Que los impuestos tengan la necesaria cuota de simplicidad. Es decir que, aunque detrás de los impuestos haya teorías que en muchos casos resultan complejas, es necesario que éstos sean sencillos de imponer y recaudar para evitar que se produzcan incumplimientos basados en su complejidad.
- ❖ Que las agencias tributarias desempeñen su gestión en base a una sólida base legal y cumplan su tarea en forma implacable y molesta contra la evasión pero considerada y respetuosa con aquellos que cumplen sus obligaciones fiscales.

En cuanto a este último punto, desde un punto de vista pragmático, se tiende a reconocer en la actualidad, en la doctrina y en la experiencia internacional, que el establecimiento de derechos y garantías del contribuyente de manera concreta, explícita y clara, en una ley de manejo común y generalizado, parece estar justificado, como consecuencia de que, a pesar de la vigencia de garantías y derechos establecidos en todas las Constituciones del mundo, la relación de las Agencias Tributarias con quienes son el objeto de su fiscalización y control, no siempre transcurre en el ambiente enmarcado por los principios generales, apareciendo el contribuyente, en la práctica con una evidente desprotección o debilidad frente a determinados procedimientos del omnímodo poder fiscal.

Puede afirmarse, entonces, que la defensa de los derechos del contribuyente implica el pleno cumplimiento y vigencia, dentro de un Estado de Derecho, de las "Garantías Aplicables a la Defensa del Contribuyente", que les permita recibir un servicio de cobro de impuestos de excelencia, con todas las facilidades y garantías requeridas para el cumplimiento de sus obligaciones con comodidad, simplicidad y certeza.

Estas garantías se hallan expresadas en muchos países en los llamados Estatutos o Cartas del Contribuyente y también están representadas en la figura de un Ombudsman o Defensor Tributario.

En la Argentina, las Defensorías del Contribuyente, son, en la mayoría de los casos, simplemente, una dependencia u oficina de escasa relevancia, inserta operativamente en el organigrama de las agencias tributarias, que funcionan, en la práctica, como una "ventanilla" de quejas.

Se propone aquí una Reforma en base a experiencias internacionales y los trabajos de expertos argentinos en el tema, como sustento a propuestas modernizadoras en cuanto a la defensa, garantía y servicios al contribuyente, que tiendan a lograr una superación en la siempre compleja relación de este con el fisco, sin que ello menoscabe el poder estatal de recaudación y fiscalización.

REFORMAS

LISTADO URGENTE (E IMCOMPLETO)

EN MATERIA LEGISLATIVA

- a. Devolución del IVA sobre los productos componentes de la canasta básica familiar para grupos vulnerables y jubilados (vía tarjeta de compra)
- b. Devolución del IVA sobre los productos componentes de la canasta escolar para grupos vulnerables (vía tarjeta de compra)
- c. Reducción al 4% la tasa del IVA sobre los intereses por financiación de saldos y préstamos financieros a personas físicas. (hoy 21%)
- d. Ajuste anual automático por evolución del Índice-Salarios en Deducciones, Mínimo no Imponible y Escala de Liquidación del Impuesto a las Ganancias.
- e. Eliminación del impuesto a las ganancias sobre los rubros antigüedad, aguinaldo, vacaciones y horas extras. Eliminación del impuesto a las ganancias sobre indemnizaciones laborales.
- f. Tasa cero en el impuesto a las ganancias de empresas pymes durante los dos primeros años de inicio.
- g. Tasa cero en el impuesto a las ganancias mínima presunta de empresas pymes durante los dos primeros años de inicio.
- h. Reducción a cero la cuota mensual del Monotributo en los primeros doce meses desde inscripción, para las cinco primeras categorías del sistema.

- i. Reducción a cero la tasa del impuesto/bienes personales para propietarios de un único inmueble urbano con superficie inferior a 100 M2 y un único automóvil de gama baja.
- j. Reducción inmediata a cero de la tasa de retenciones aplicable a exportaciones de trigo, maíz y carne. Reducción paulatina de la tasa aplicable a la soja.

EN MATERIA ADMINISTRATIVA

1. Eliminación paulatina de los sistemas automáticos de percepción y retención bancaria del Impuesto Sobre los Ingresos Brutos
2. Eliminación de la suspensión o baja de la CUIT, excepto orden judicial
3. Eliminación de los sistemas automáticos de baja/incorporación en registros sectoriales
4. Retorno del Monotributo a un verdadero Sistema Simplificado
5. Planes de Facilidades de Pago amplios y sin restricciones para Monotributistas y Pequeños y Medianos Contribuyentes
6. Ley de Estatuto del Contribuyente
7. Ley de Ombudsman del Contribuyente
8. Rediseño de aplicativos y rediseño del sitio Web de las Administraciones Tributarias bajo el concepto *friendly*. Hacerlos amigables y sencillos para el usuario común.
9. Poner las agencias al servicio del contribuyente y no al revés.
10. Informes Públicos Periódicos, Cualitativos y Cuantitativos de cumplimiento tributario sectorial y de avances en la lucha contra la evasión en cada sector de la economía.

CAPÍTULO DOS

EL PESO REAL DE LOS IMPUESTOS EN LA ARGENTINA

¿Cuánto pesan los impuestos en los hombros de los contribuyentes que los pagan? ¿Cómo se mide la presión fiscal? La variable más conocida para aludir a este tema es la de la "presión tributaria efectiva", que consiste en calcular el peso de la recaudación sobre el PBI. En la Argentina, este indicador cerró el 2011 en un 34%. Pero allí se mezclan los que no evaden y tributan mucho a las arcas públicas con los que están en negro y pagan menos. La "presión tributaria legal" es la que pone el foco en lo que pagan quienes están en blanco.

Presión Tributaria.- CONCEPTO

Es la relación existente entre la exacción fiscal soportada por una persona física, un grupo de personas o una colectividad territorial, y la renta que dispone esa persona, grupo o colectividad.

Hay varias concepciones de presión tributaria:

PRESION TRIBUTARIA INDIVIDUAL: la relación surge de comparar el importe Total de la deuda fiscal de una persona con su Renta (formula resistible ya que no se tiene en cuenta los servicios concretos que el contribuyente recibe). **PRESION TRIBUTARIA SECTORIAL:** surge de comparar la relación entre el importe de la deuda de un determinado sector (agrícola, industrial, comercial, etc.) con la renta que produce el sector.

Este porcentaje puede ser interesante dentro de la política fiscal, es difícil de establecer la Presión Tributaria sectorial, ante la imperfección de las estadísticas.

PRESION TRIBUTARIA NACIONAL: es la relación entre el conjunto de tributos y la riqueza que genera el colectivo social **PRESION TRIBUTARIA ORDINARIA:** sería la relación entre los recursos del estado y la renta de los particulares. **PRESION TRIBUTARIA EXTRAORDINARIA:** reflejaría la relación entre los recursos extraordinarios del Estado y el patrimonio de la colectividad.

INDICE DE MEDICION DE LA PRESION TRIBUTARIA: las complicadas fórmulas al respecto son materia de economía financiera, pero el índice más elemental de la Presión Tributaria es la relación entre el monto de la detracción de un período (generalmente un año) y la renta nacional en ese mismo período. Por ejemplo: si la renta nacional es 100 y la recaudación es 20, diremos que la presión tributaria será del 20%. **PT= T/R**

Donde: **PT:** presión tributaria; **T:** Tributación (suma de todos los tributos recaudados [impuestos, tasas, contribuciones, especiales y particulares, nacionales, provinciales, municipales]) **R:** Renta Nacional (la suma de todos los ingresos establecido en un periodo dado, por los factores que han cooperado a la producción de bienes y servicios. La doctrina económica se inclina actualmente a medir la Presión Tributaria no sobre la Renta Nacional, sino por el P.B.I. a precios de mercado.

Por lo tanto la fórmula es:

$$PT = T \text{ (tributación) } / PBI \text{ (Producto Bruto Interno)}$$

Esta fórmula, PBI significa el Producto Bruto Interno a precios de mercado, o sea, el valor anterior a la amortización de los bienes y servicios finales obtenidos por los factores de la producción situados dentro del territorio del país en un período dado.

El concepto de PBI en lugar de Renta Nacional se simplifica, el PBI es más fácil de medir ya que elimina la amortización y prescinde de la incidencia de los impuestos indirectos, que son elementos clásicos y difíciles de evaluar en forma similar.

La nación 21 de enero de 2014

La Argentina se convirtió en el país con mayor presión tributaria de América Latina⁶

Argentina logró estar, por fin, al tope de un ranking internacional, aunque no precisamente positivo: alcanzó la mayor presión tributaria de América latina, por encima incluso de los países más desarrollados.

Y, encima, conserva una importante estructura regresiva, con el mayor peso de la recaudación sobre los impuestos que paga toda la población, pese a la retórica del Gobierno, que reitera en forma permanente el presunto carácter progresivo de la recaudación.

Así lo revela un estudio conocido ayer de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), que ahora preside el jefe de la AFIP, Ricardo Echegaray.

Según cifras oficiales, la Argentina tenía a fines de 2012 una presión tributaria de 37,3%, frente al promedio de 20,7% de América latina y de 34,1% de los países de la OCDE. El dato llama más la atención si se observa la evolución histórica: en 1990 el cobro de impuestos en el país era de 16,1% del PBI y de 20,1% en la crisis de 2001.

Los tributaristas estimaron, además, que, a fines de 2013, esa presión impositiva finalizó en el 40% del PBI, sin un correlato en la mejora de las prestaciones básicas del Estado hacia los contribuyentes.

⁶ Por Martín Kanenquiser

Este aumento de 20 puntos desde la última crisis fue el mayor en la región. Segundo, se ubicó Brasil, con 36,3%, también por encima del promedio de la OCDE; del otro lado de la tabla quedaron Guatemala (12,3%) y República Dominicana (13,5 por ciento).

Entre los datos de la OCDE, igualmente, se esconden grandes diferencias también, con el 48% en Dinamarca y el 19,6% en México.

Según el reporte, "en el período 2007-2012, 11 países registraron aumentos. El mayor se dio en la Argentina (8 puntos porcentuales), seguido por Ecuador (7 puntos) y Paraguay (4 puntos)".

Sin embargo, la región sigue presentando una fuerte debilidad, ya que "luego del sólido crecimiento de los últimos 20 años, los impuestos generales sobre el consumo (principalmente el IVA y los impuestos sobre las ventas) representaron 33,8% de los ingresos tributarios de los países de América latina y el Caribe en 2011, frente a 20,3% de los países de la OCDE".

En cambio, los impuestos sobre la renta y las utilidades llegaron al 25,4% a nivel regional y al 17% en la Argentina, frente al 33,5% de la OCDE y por debajo de los niveles alcanzados por países vecinos como Chile, Colombia y Perú.

El tributarista Marcos Torassa, socio del estudio Lisicki, Litvin & Asociados, dijo a LA NACION que el "incremento notorio de la presión fiscal se debe a la falta de ajuste de los mínimos no imponibles en el impuesto a la renta, la no aplicación de ajuste por inflación en el mismo impuesto y la falta de ajuste de los mínimos en otros impuestos", entre otros motivos.

Tal como suele señalar la presidenta Cristina Kirchner, a nivel nacional no se han creado nuevos impuestos desde 2003, pero, como señaló Torassa, "se incorporaron más contribuyentes, de dudosa capacidad contributiva en algunos impuestos, como en Ganancias y Bienes Personales, aunque también el incremento en la presión fiscal se debe a los notorios incrementos a nivel provincial, como Ingresos Brutos, y las tasas municipales".

Andrés Edelstein, socio de impuestos de la consultora PricewaterhouseCoopers, sostuvo que "no es fácil justificar este nivel de presión fiscal para un país en vías de desarrollo, porque la eficiencia del gasto también es cuestionable, teniendo en cuenta la calidad de los servicios que brinda el Estado.

Además la carga no está distribuida muy equitativamente, ya que el sector formal soporta una tremenda presión", señaló el especialista Torassa, quien expresó que "esto demuestra que, más allá de la fuerte presión vigente, el sistema tributario argentino requiere un análisis profundo para una reforma impositiva integral, que privilegie la mayor carga sobre el impuesto a la renta y utilidades, que de modo alguno implica gravar a los asalariados de ingresos más bajos, sino trabajar en aspectos técnicos del impuesto, para evitar baches o lagunas que afectan la integridad del mismo, como también seguir atacando el enanismo fiscal".

En tanto, el tributarista Félix Rolando también subrayó que al IVA se suma el peso de los impuestos internos, que aumentaron recientemente para los automóviles, motos y embarcaciones, "lo que genera mayores subas de precios", mientras que en el impuesto a las ganancias la suba resulta muy distorsiva "por el lento aumento del mínimo y por la falta de actualización de las escalas" desde antes del estallido de 2001. Rolando también destacó que "a todo lo anterior se suma el peso de las contribuciones y los aportes previsionales".

Los impuestos en la década: 2003-2013 Más Presión. Misma Matriz

Como podemos observar en el cuadro la presión tributaria sumada de Nación + Provincias pasó en la última década de casi un veinticinco por ciento a casi un treinta y ocho por ciento (un aumento del cincuenta por ciento en moneda constante) medida en puntos del PBI de cada año.

Pero, poco y nada es lo que se modificó respecto de las características principales de la matriz tributaria vigente en el inicio del período.

Es decir ya con el impuesto al cheque y los derechos de exportación, quizás más bien todo lo contrario.

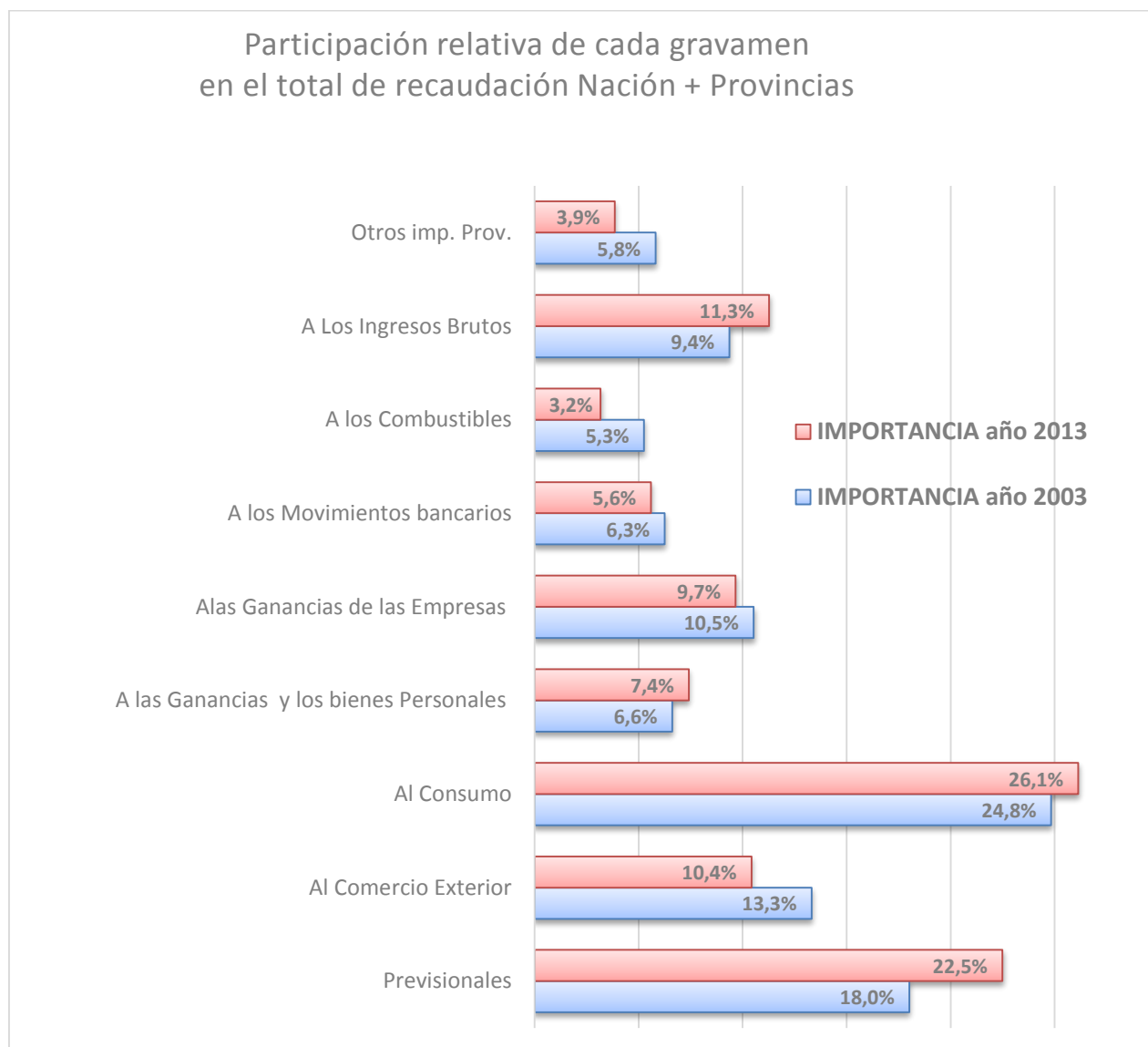
Cuadro 1 Recaudación de Impuestos	Puntos del PBI	
	año 2003	año 2013
Nación + Provincias		
TOTAL NACION	21,10%	32,20%
TOTAL PROVINCIAS	3,81%	5,63%
GRAN TOTAL (Fuente: Mecon)	24,91%	37,83%

Como muestra el gráfico, en el año 2003 el 62% de los recursos provenían de impuestos al consumo, el trabajo y el comercio exterior. En 2013 ese grupo de gravámenes aportó prácticamente el mismo porcentaje, con notable incremento de lo recaudado como recursos previsionales, que no son otra cosa que impuestos al trabajo. Siendo además que el factor trabajo resultó, en la década, un notable aportante de recursos tributarios vía impuestos a los ingresos (¿ganancias?) de empleados, jubilados y autónomos que fueron quienes elevaron su participación porcentual en el total de la recaudación por el impuesto a las ganancias, superando a la evolución de lo que aportaron las empresas (que en realidad tuvo una variación negativa). O sea, fue una década en que si bien hubo inmensas ganancias empresarias en casi todos los rubros y además con balances sin ajuste por inflación, lo cual haría suponer un gran aporte del sector empresario en materia de impuesto a las ganancias, fueron los trabajadores quienes en conjunto aumentaron su participación relativa en el total del tributo y por supuesto en el gran total. Lo cual cumple viejas recomendaciones del FMI en cuanto a "ampliar" la base imponible del gravamen.

Otro impuesto que aumentó su participación en el total, es el llamado "A los Ingresos Brutos". Gravamen provincial que recae sobre las ventas de las empresas, pero que lo termina pagando el consumidor, pues éstas lo incluyen en sus costos y por ende en el precio de los productos y servicios.

Al igual que hacen con el llamado "Impuesto al cheque" que tuvo una participación estable en torno al 7% del total de los recursos recaudados en toda la década y es también un gravamen

que las empresas que pueden hacer recaer sobre el precio de lo que venden para trasladar sus efectos. Cosa que, con ambos impuestos, resulta muy difícil de hacer para los autónomos, los cuales por este motivo, por el desprecio oficial en el momento de ajustar sus deducciones y por el aumento semestral del monto de sus aportes previsionales, han sido los más perjudicados en ésta década, junto con los productores agropecuarios, quienes por el solo hecho de ser eficientes y competitivos a nivel internacional, tienen que aportar al Estado porcentajes de hasta el 35% del precio, percibiendo directamente el neto de lo que venden para con ello solventar gastos y el resto de gravámenes.



El comportamiento de la presión tributaria, en la economía argentina, es uno de los determinantes de la variable Inversión Directa. La presión tributaria, en términos del contribuyente, depende directamente de la relación Costo / Beneficio.

Uno de los temas más interesantes que se abordaron durante el reciente Coloquio 2013, de IDEA, en Mar del Plata, precisamente se refirió a este tema, que no debería pasar desapercibido.

Según estadísticas oficiales – MECON e INDEC – en 10 años el Gasto Público Nacional creció 12 veces y el PBI sólo siete.

Así lo indicó el estudio presentado por Guillermo N. Pérez, CEO de Grupo GNP en su exposición sobre reforma tributaria en el Coloquio de IDEA 2014.

En el marco de la exposición "Hacia una estructura tributaria superadora" en el Coloquio de IDEA, Guillermo N. Pérez (CEO de Grupo GNP) presentó su estudio sobre el Sistema Impositivo y la presión tributaria argentina.

Del estudio realizado con datos oficiales del período 2002 -2012 se concluyó que se ha dado un marcado incremento del gasto público nacional y provincial en relación al PBI.

El PBI creció 7 veces, en tanto que el Gasto Público Nacional creció 12 veces y se estima que el Gasto Público Provincial creció 10 veces.

Esto generó un incremento del peso del Gasto Público de aproximadamente 20 puntos sobre PBI (del 22% al 42%) en los últimos diez años.

En este contexto "se ha financiado el incremento del gasto público vía mayor presión tributaria y emisión monetaria y también por los aportes del Anses, Banco Nación y BCRA" mencionó Pérez.

La recaudación tributaria nacional, en línea con el gasto público, creció 12 veces, en tanto que la provincial creció 10 veces.

Según datos de la CEPAL, la presión tributaria en Argentina se ubica como la más alta de Latinoamérica (año 2010, medido sobre 15 países).

El Régimen de Coparticipación federal concentró ingresos en la Nación, en detrimento de las Provincias, por detracción de la masa coparticipable y creación de impuestos no coparticipables (11 puntos en los últimos 10 años).

"Argentina ha convertido un buen sistema tributario en un sistema basado en impuestos regresivos y distorsivos que afectan la carga tributaria sobre las personas en general y la competitividad de las empresas, e interfieren en el desarrollo de negocios y la capacidad de generar empleos" mencionó Guillermo N. Pérez.

En tanto que el Salario Mínimo Vital y Móvil creció 14 veces desde 1993, el Mínimo no Imponible creció 4 veces. "Hasta el año 2001, se pagaba el 35% por ingresos anuales superiores a U\$120.000.

Hoy aplicaría a ingresos anuales superiores a U\$21.000 (según tipo de cambio oficial - calculo sin deducciones -)" afirmó el especialista.

Al mismo tiempo, se ha dado una pérdida de recursos de las provincias en favor de la Nación - 11 puntos sobre recursos coparticipables -, que ha generado una reacción de Provincias y Municipios aumentando exponencialmente sus tributos, fundamentalmente Ingresos Brutos.

EL PESO REAL DE LOS IMPUESTOS EN LA ARGENTINA

La presión tributaria efectiva ha registrado durante este periodo un sostenido crecimiento, alcanzando niveles record en el 2013. En cuanto a la carga tributaria legal, los tres niveles de gobierno han aplicado subas tributarias, ya sea de manera directa como indirecta⁷.

⁷ En base a IARAF Informe Económico 291, año 2014

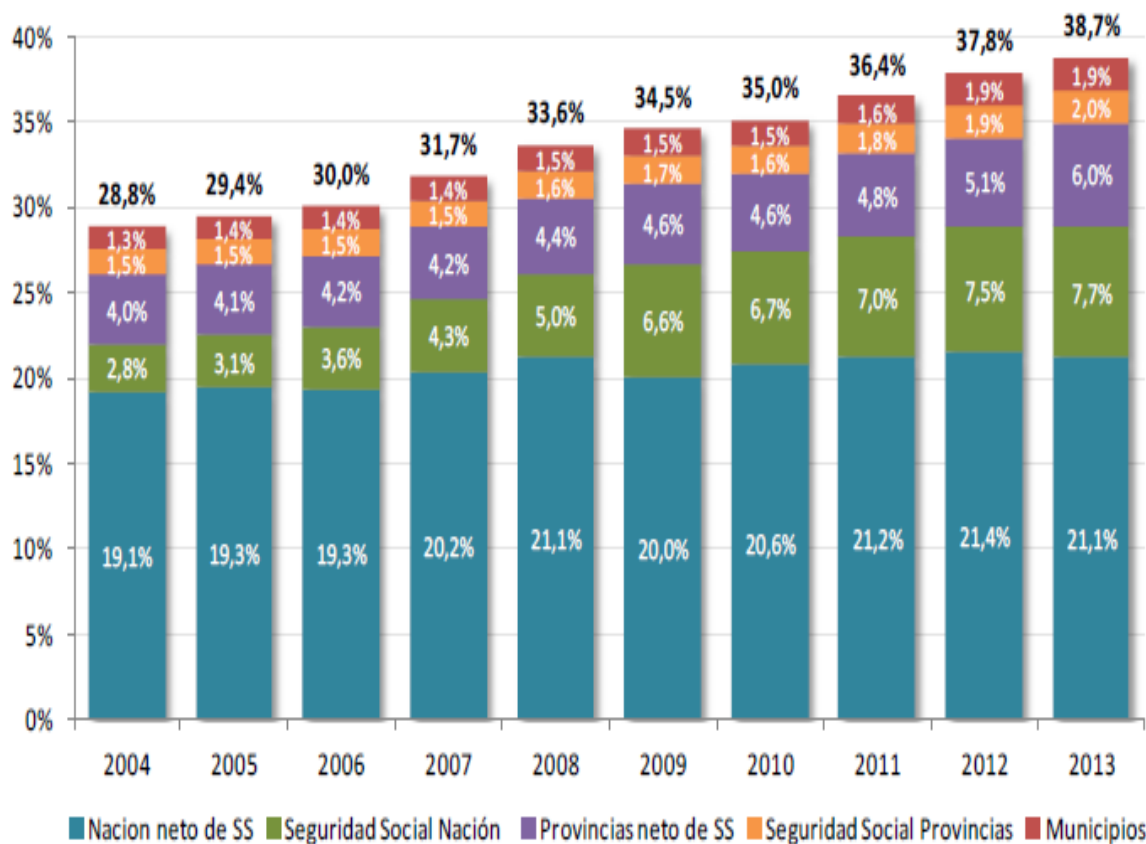
Frente a este panorama, resulta de suma utilidad analizar la carga impositiva incluida en el precio final de los bienes y servicios.

Carga tributaria efectiva

El indicador más comúnmente usado para marcar el alto nivel de carga tributaria en Argentina es el de la Presión Tributaria Efectiva. El mismo resulta de comparar el total de los ingresos efectivamente recaudados por el gobierno con el producto bruto generado por la economía; en otras palabras, se mide con el ratio Recaudación/ PBI. Hasta el 27 de Marzo del 2014 en función del PIB nominal publicado por el INDEC, la carga tributaria determinada por el Estado argentino, en todos sus niveles de gobierno, arrojaba un 38,7% del PBI para el 2013, un 34% más alta respecto al 2004 (28,8%). La nueva medición del PBI (más alto que el calculado con la antigua metodología) arrastra hacia abajo la carga tributaria efectiva para todos los años considerados. Así, se tiene que la presión fiscal pasó de un 24,1% en el 2004 a un 34,5% en el 2013, evidenciando un aumento del 43% entre ambos años.

Evolución de la carga tributaria consolidada

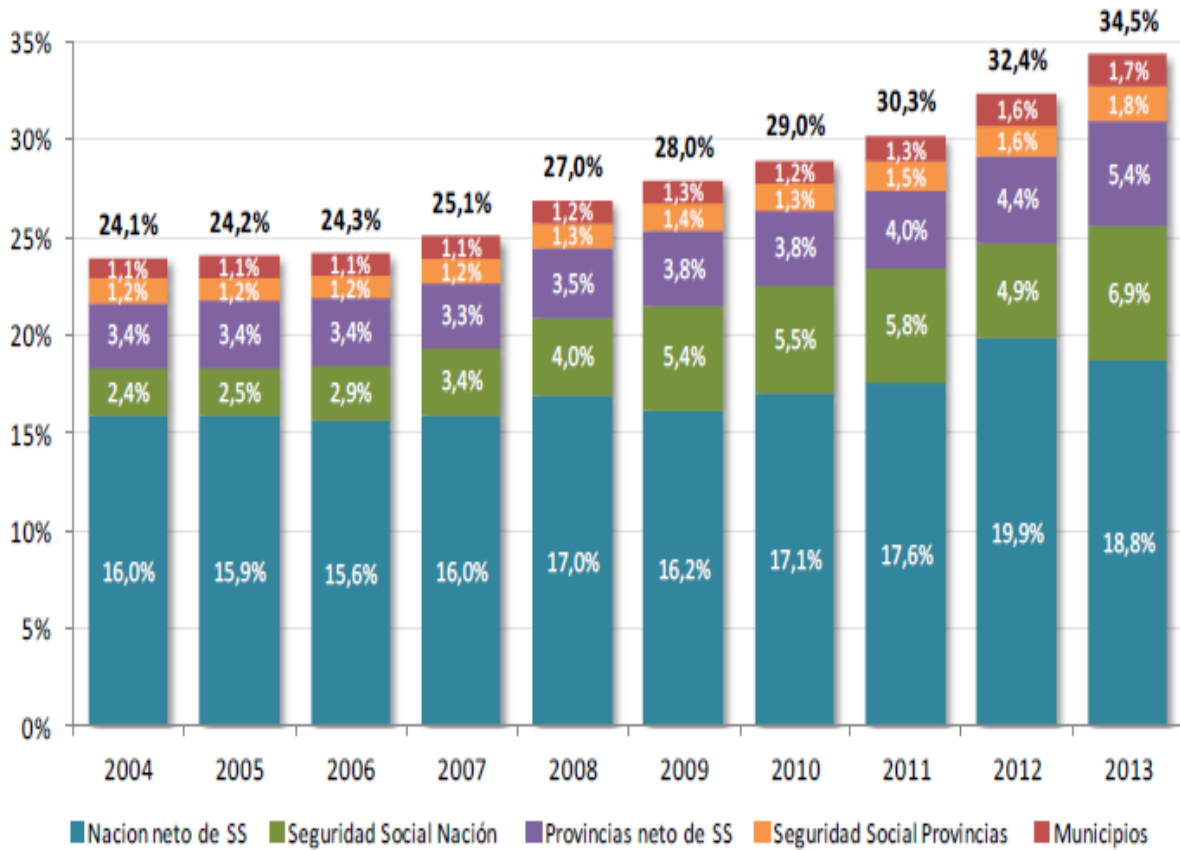
Recaudación consolidada (nación + provincias + municipios), en porcentaje del PBI (anterior al cambio de base)



Fuente: IARAF en base a MECON, DNCFP y estimaciones propias.

Evolución de la carga tributaria consolidada

Recaudación consolidada (nación + provincias + municipios), en porcentaje del "nuevo" PBI



Fuente: IARAF en base a MECON, DNEC y estimaciones propias.

Lo relevante es que, independientemente del PBI empleado, la carga tributaria efectiva consolidada viene evidenciando un crecimiento sostenido en la última década, con un nivel récord en el 2013. Esto permite inferir que durante los últimos años, el objetivo de suficiencia (recaudar recursos para financiar el gasto público), se ha priorizado por sobre los restantes pilares de todo sistema tributario, a saber, eficiencia y equidad. **El verdadero peso de los impuestos: carga tributaria legal**

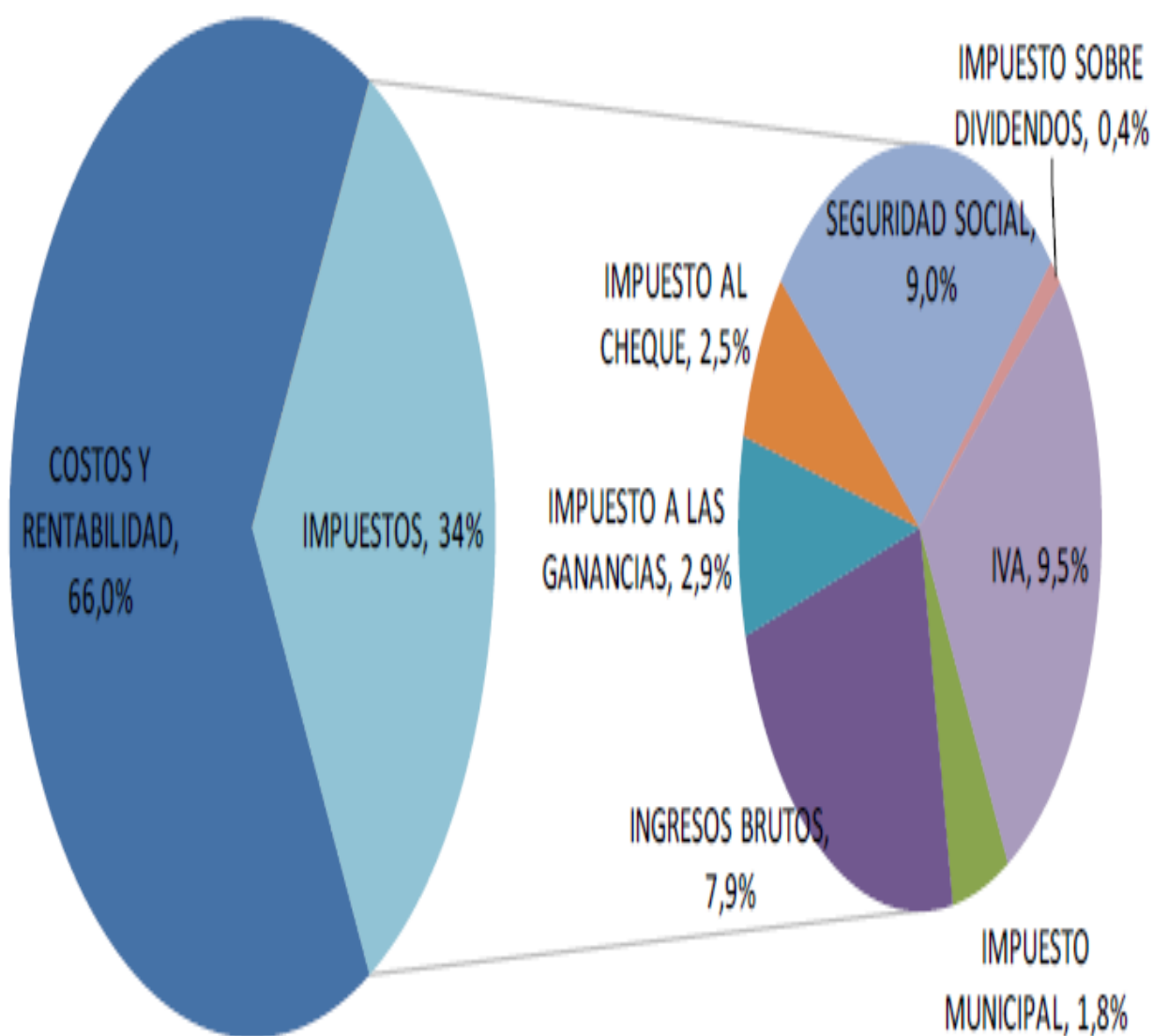
Detrás de la carga tributaria efectiva se encuentra la medición de la carga tributaria legal.

Es muy importante diferenciar ambos conceptos: mientras el primero mide sólo lo que se paga efectivamente, el segundo considera lo que debería pagar un contribuyente para cumplir con todas sus obligaciones tributarias, según lo establecido por la legislación. De este modo, la presión tributaria legal incorpora una cuestión clave, que es la evasión y/o elusión impositiva. Lamentablemente, la construcción de este último indicador resulta una tarea compleja. En este sentido, IARAF mide la carga tributaria que ejerce el Estado Argentino en sus tres niveles (Nacional, Provincial y Municipal), que queda incluida en el precio final de bienes y servicios mediante el pago de impuestos directos e indirectos.

Principales Resultados

Costo impositivo contenido en el precio de venta final de un producto alimenticio

Alícuota IVA al 10,5% (carnes, lácteos, frutas y verduras)

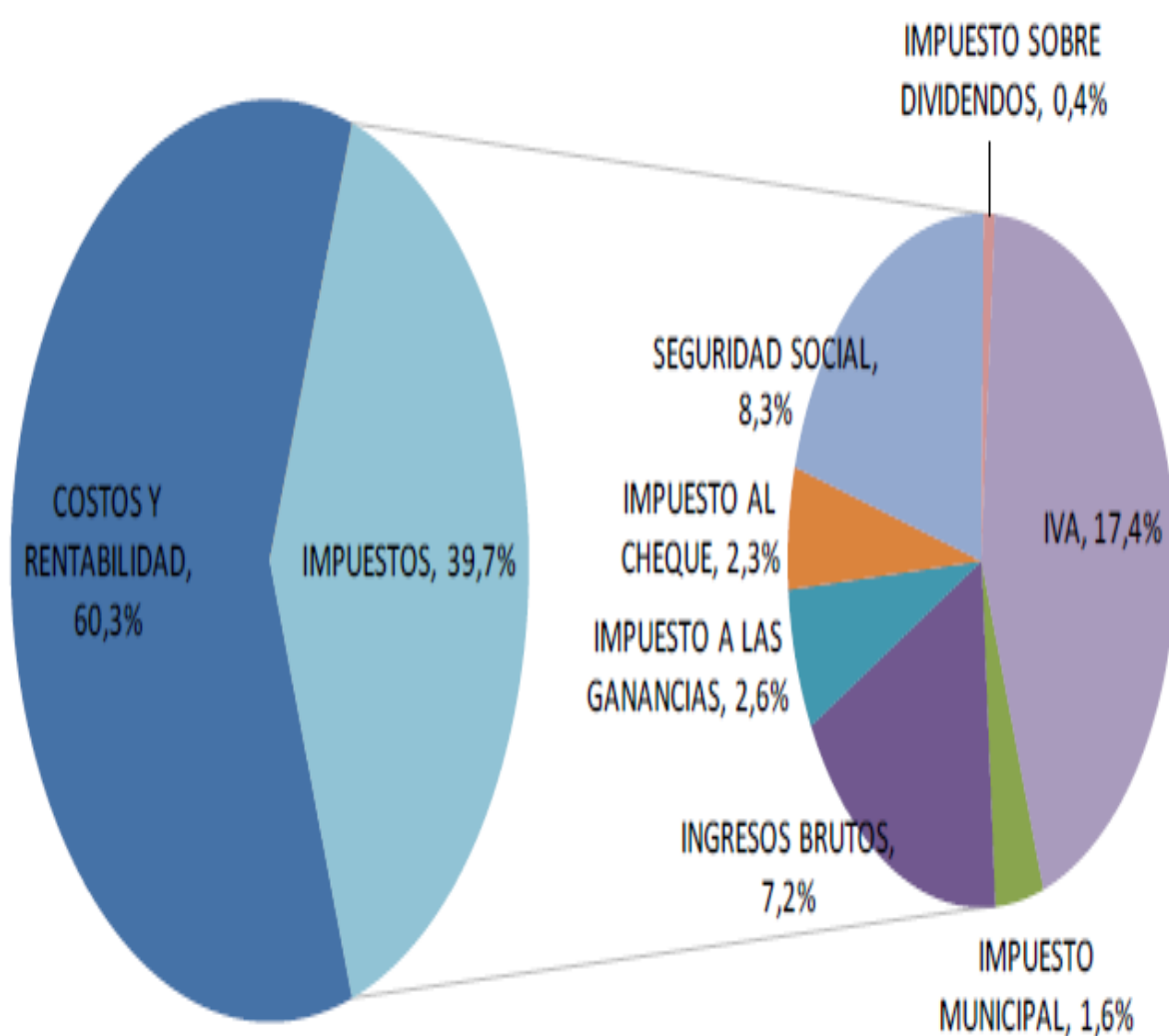


Fuente: IARAF en base a normativas tributarias vigentes y estadísticas del sector.

- Resto de Alimentos

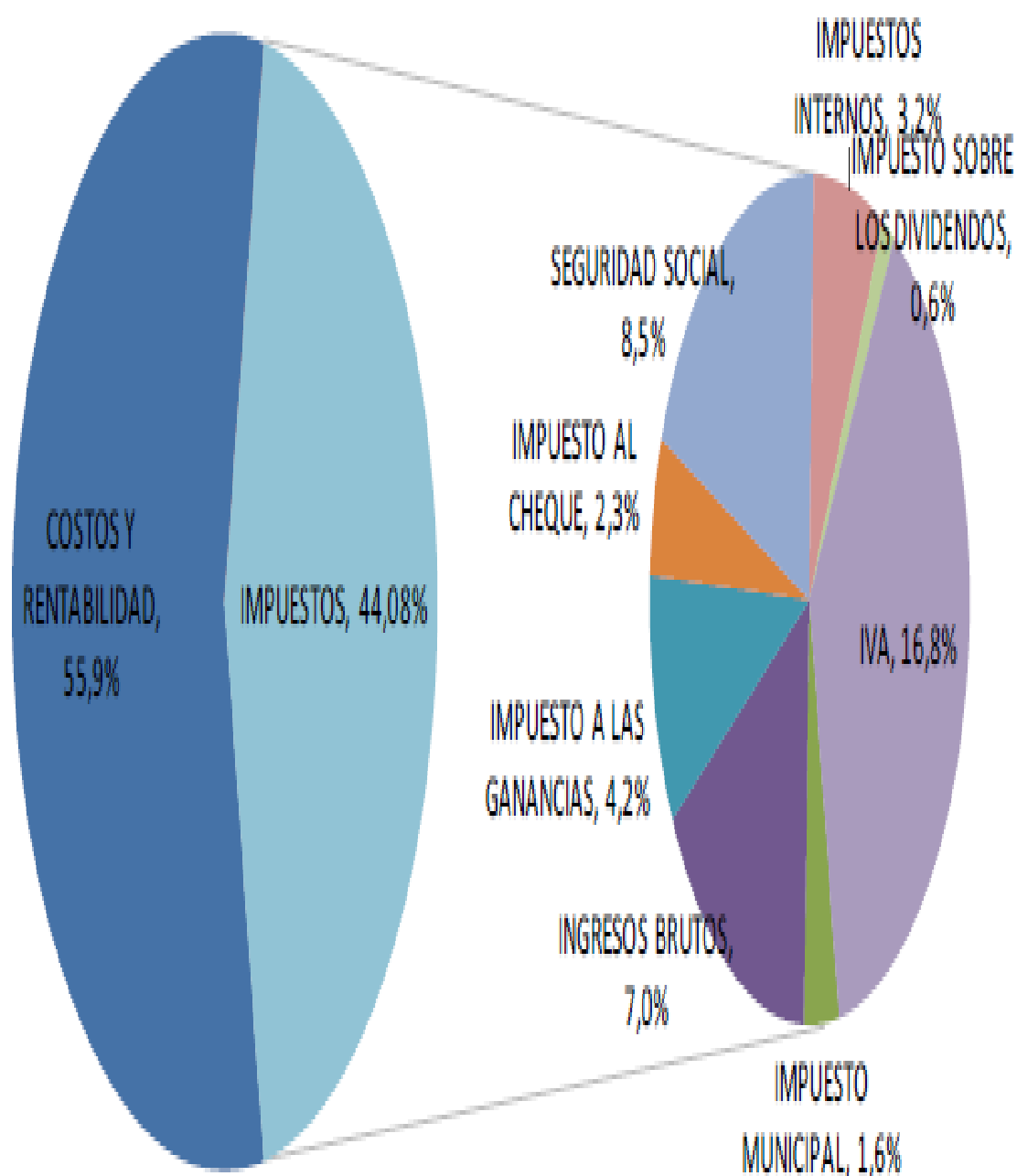
Costo impositivo contenido en el precio de venta final de un producto alimenticio

Alícuota IVA al 21% (resto de alimentos)



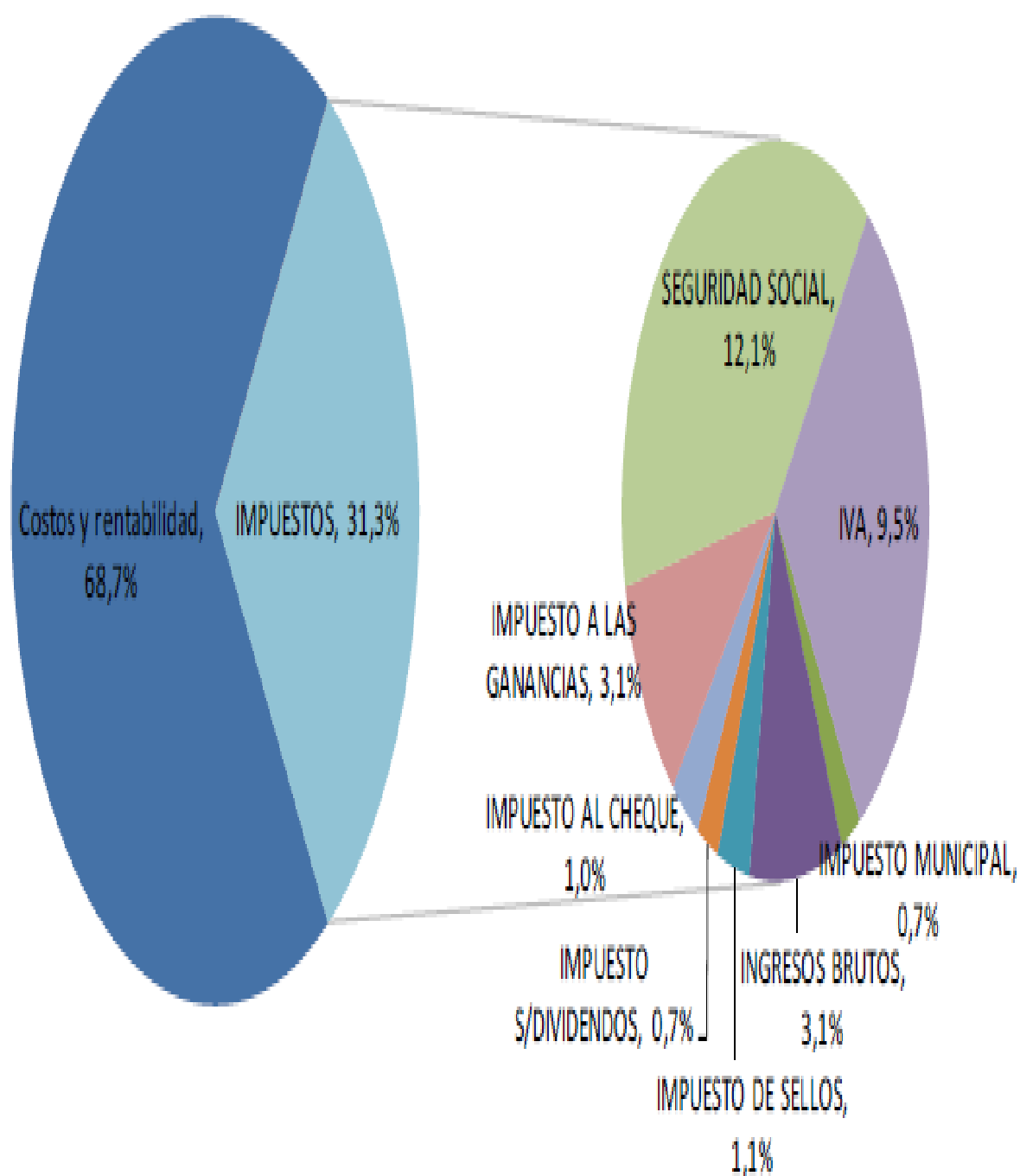
Fuente: IARAF en base a normativas tributarias vigentes y estadísticas del sector.

Costo impositivo contenido en el precio de venta final de las bebidas (gaseosas y cervezas)



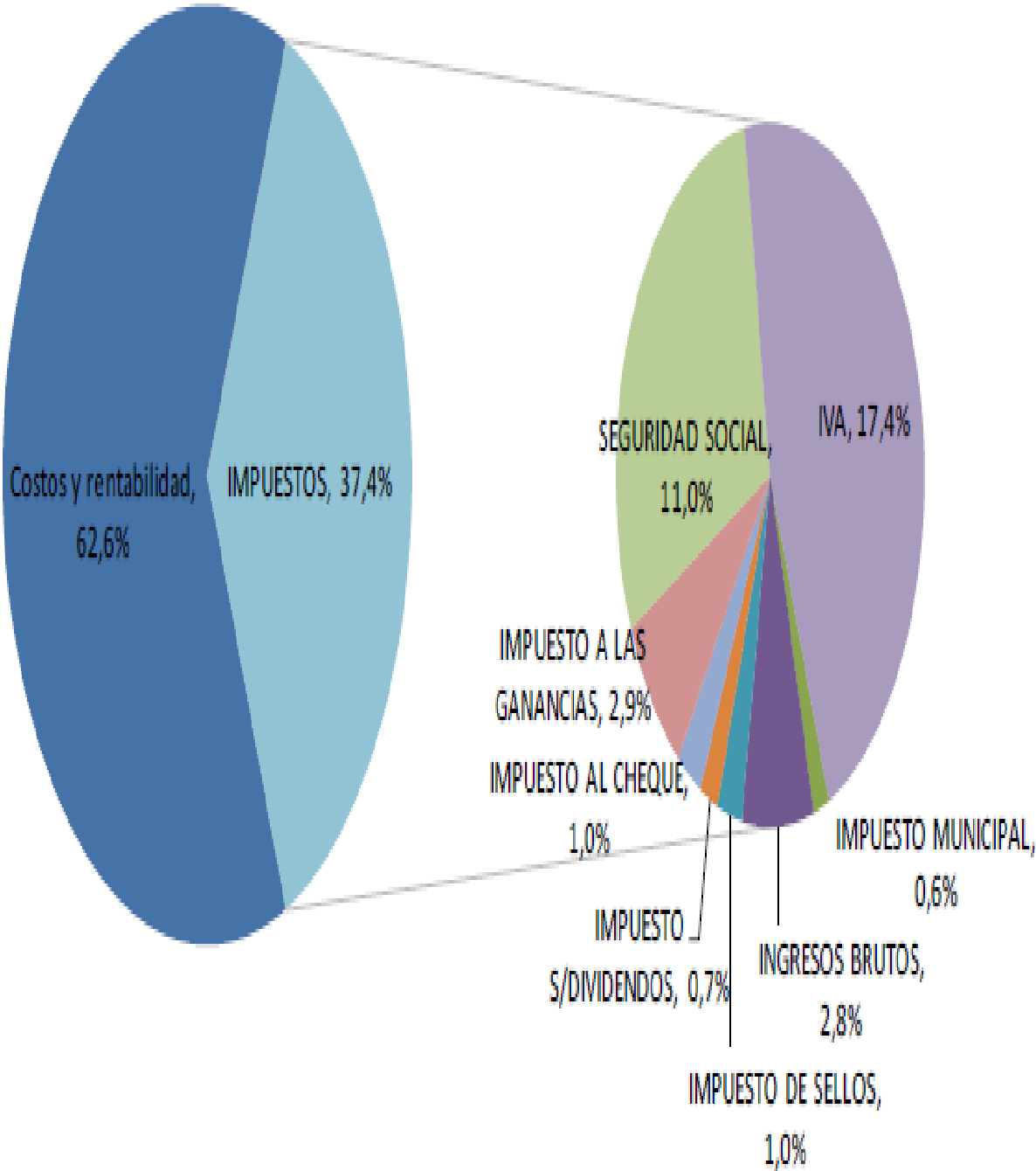
Fuente: IARAF en base a normativas tributarias vigentes y estadísticas del sector.

Costo impositivo contenido en el precio de venta final de una vivienda residencial



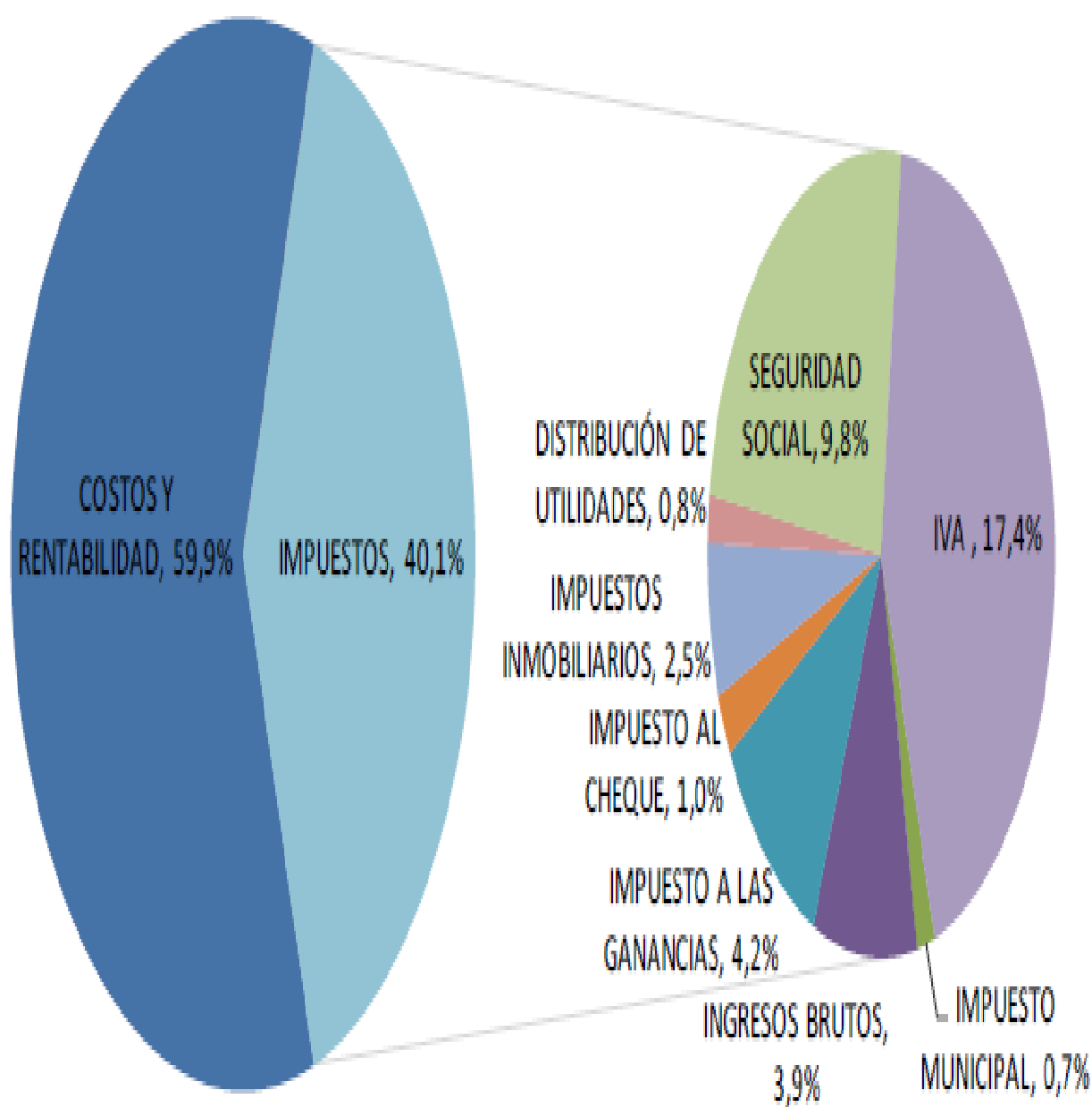
Fuente: IARAF en base a normativas tributarias vigentes y estadísticas del sector.

Costo impositivo contenido en el precio de venta final de una construcción no residencial



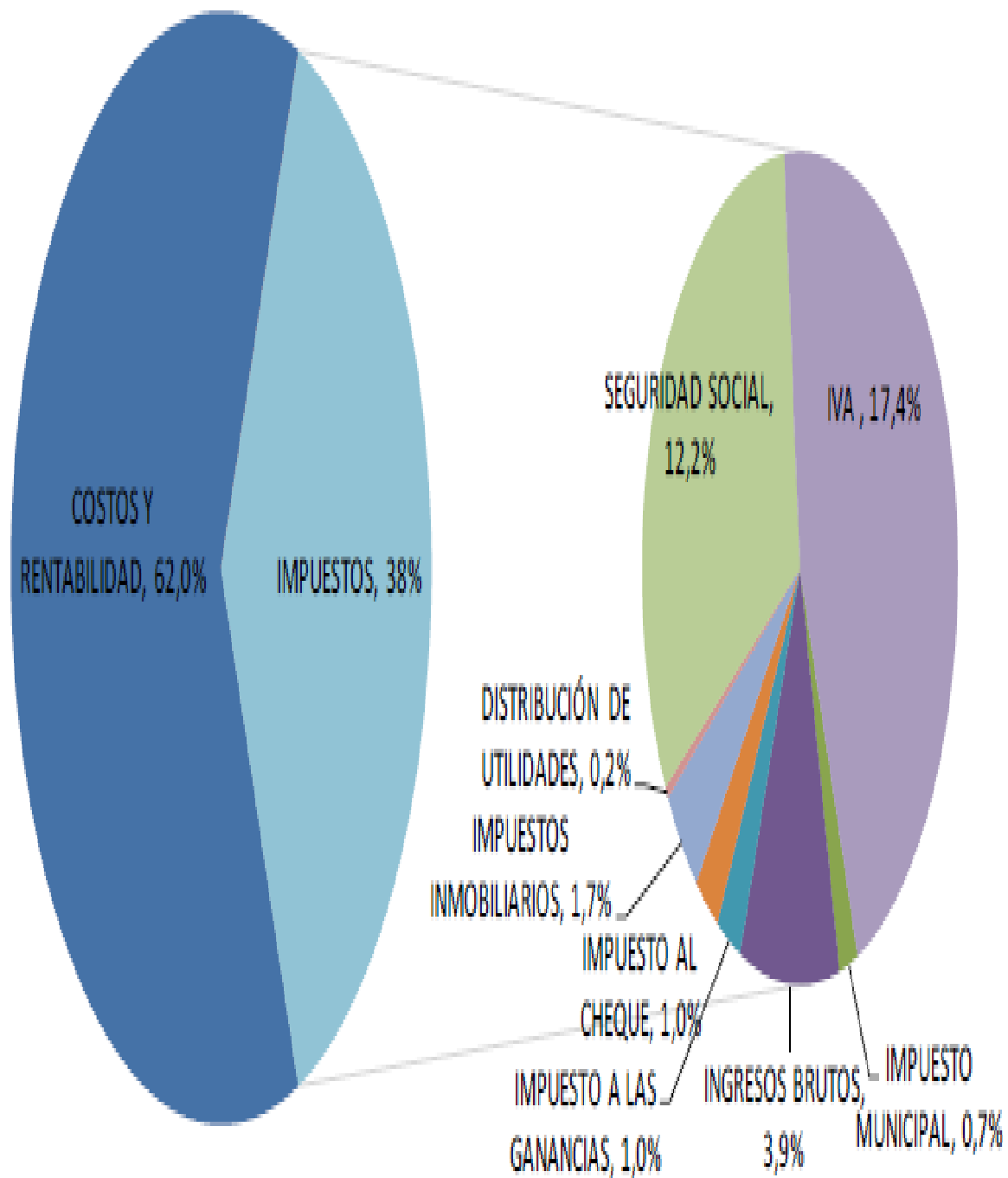
Fuente: IARAF en base a normativas tributarias vigentes y estadísticas del sector.

Costo impositivo contenido en el precio al consumidor de hoteles



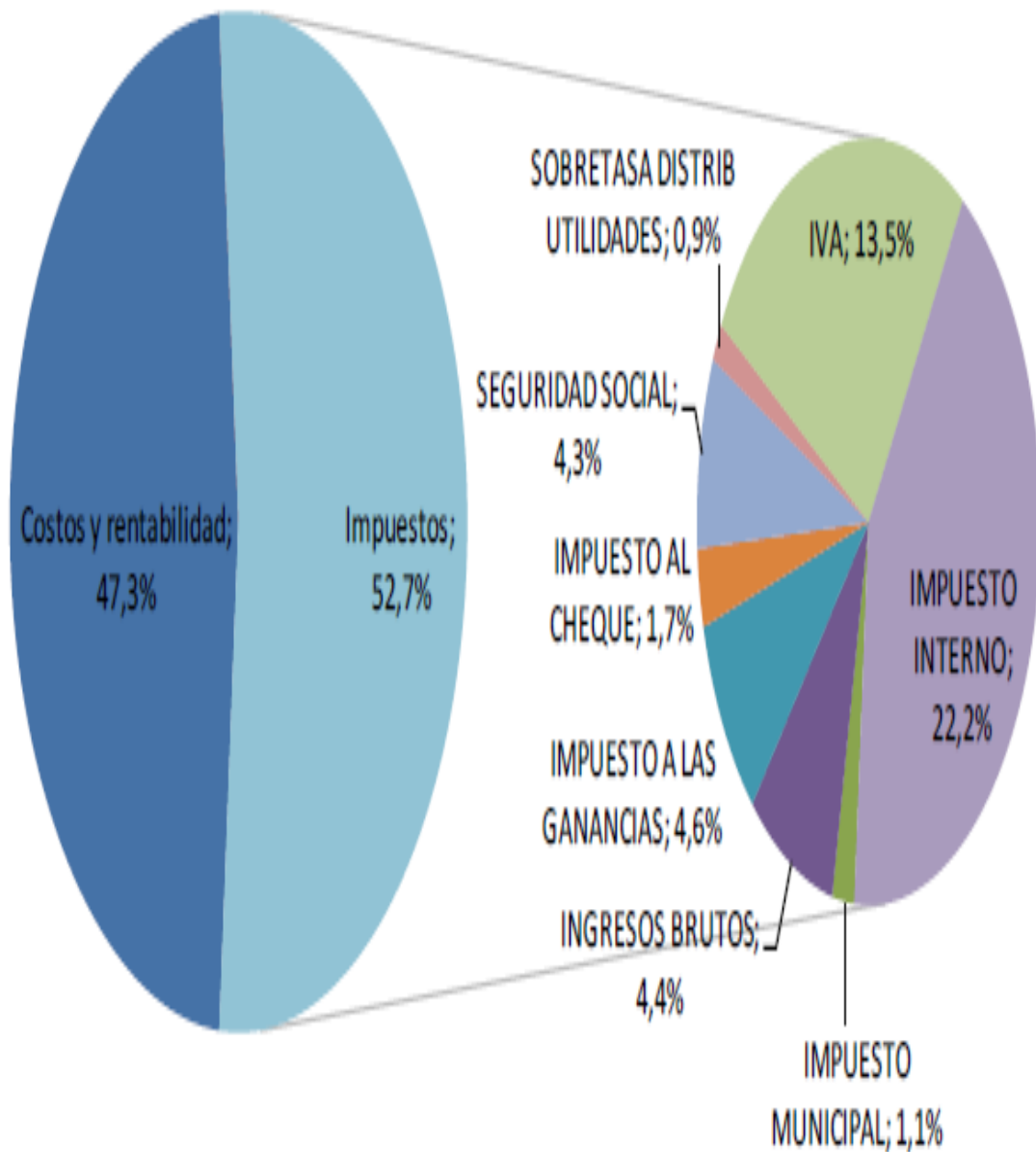
Fuente: IARAF en base a normativas tributarias vigentes y estadísticas del sector.

Costo impositivo contenido en el precio al consumidor de restaurantes



Fuente: IARAF en base a normativas tributarias vigentes y estadísticas del sector.

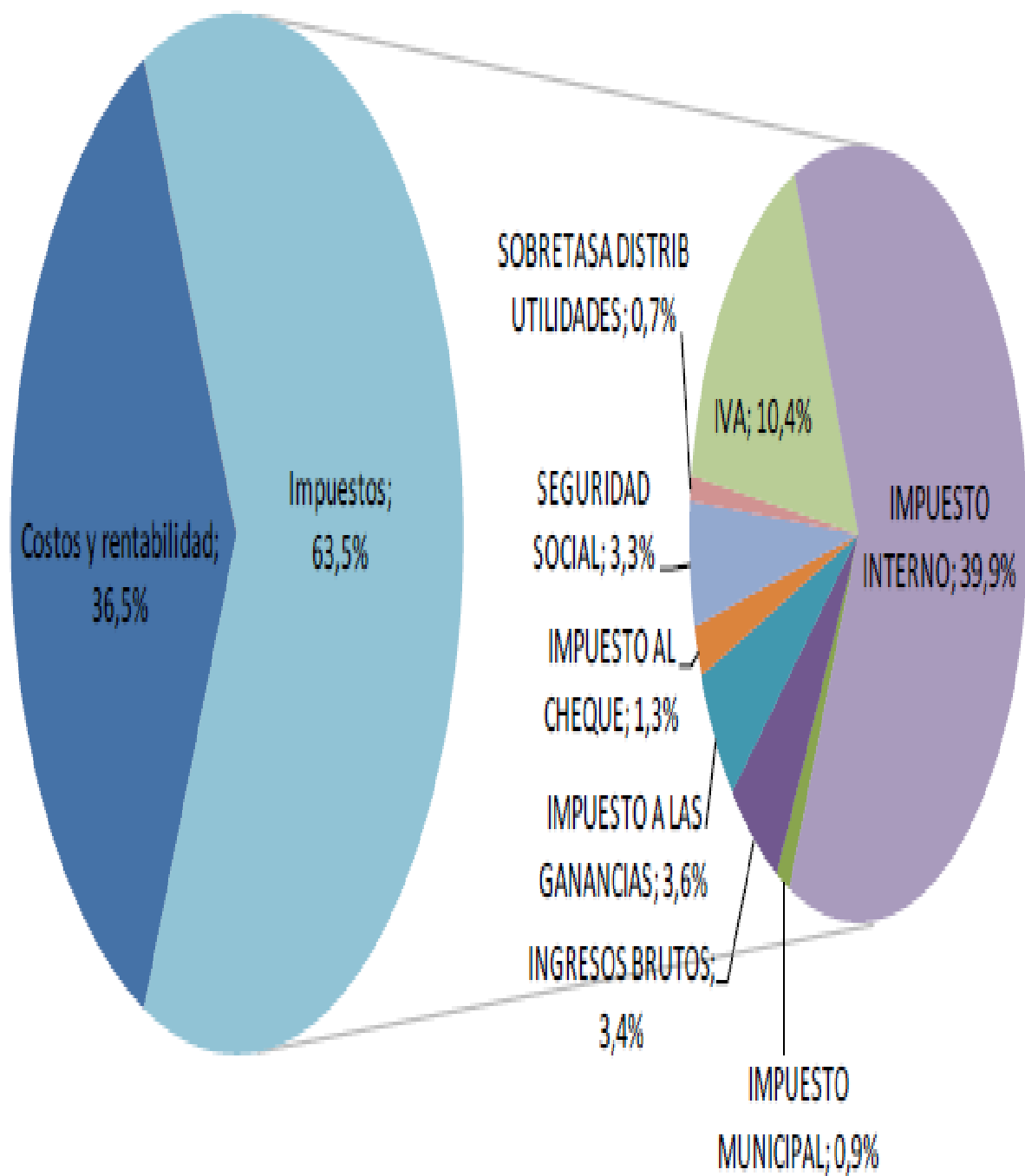
Costo impositivo contenido en el precio de venta final de automóviles de gama media*



(*): Precio de fábrica a concesionario entre \$ 170.000 y \$ 210.000.

Fuente: IARAF en base a normativas tributarias vigentes y estadísticas del sector.

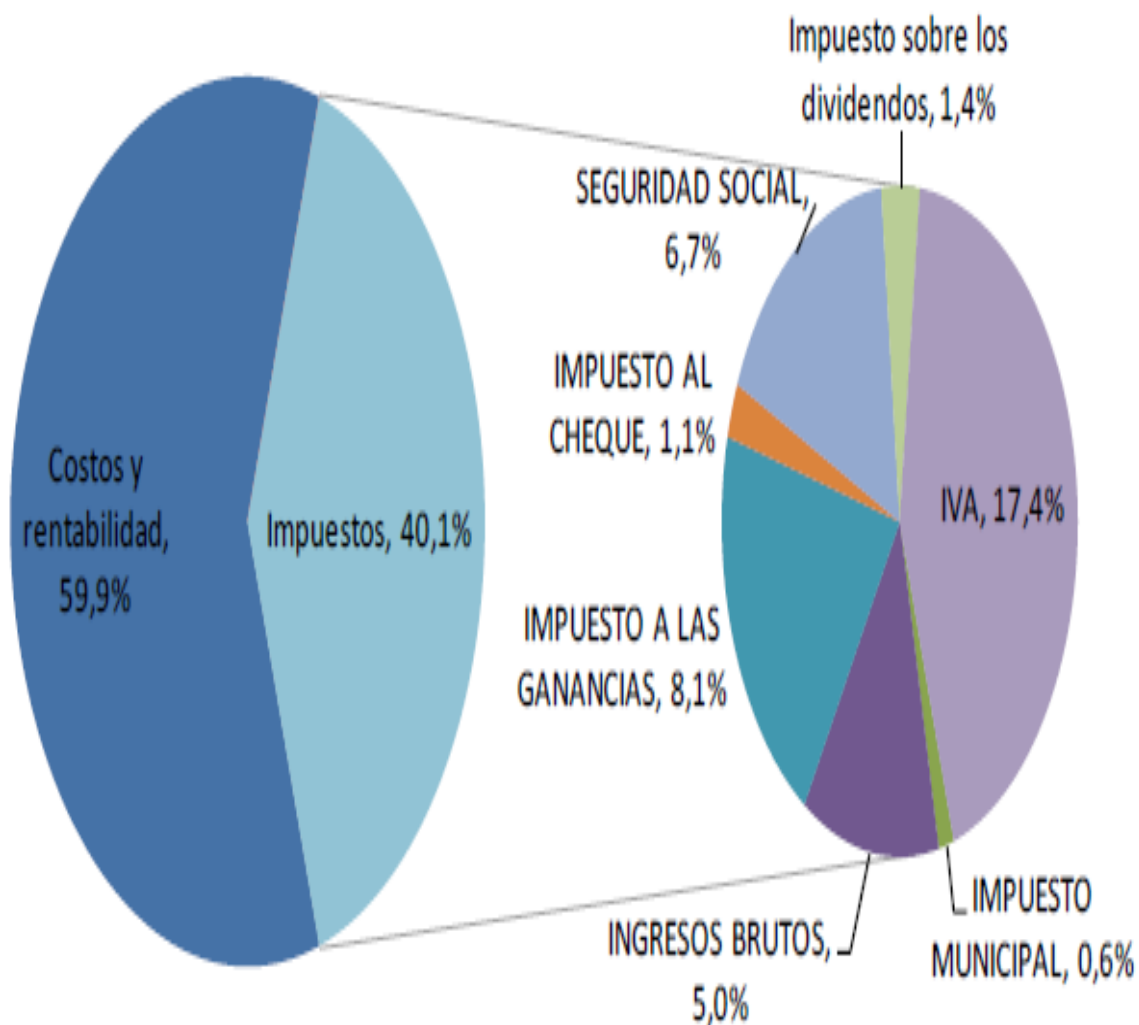
Costo impositivo contenido en el precio de venta final de automóviles de alta gama*



(*): Precio de fábrica a concesionario superior a \$ 210.000.

Fuente: IARAF en base a normativas tributarias vigentes y estadísticas del sector.

Costo impositivo contenido en el precio final de servicios al público del sector bancario



Fuente: IARAF en base a normativas tributarias vigentes y estadísticas del sector.

En conclusión, es posible afirmar que el costo impositivo incluido en el precio de los diferentes bienes y servicios se encuentra en niveles muy elevados actualmente en Argentina, superando -en el caso de los bienes y servicios analizados- el 30% del precio que paga el consumidor por los mismos.

CAPÍTULO TRES

EL MODELO IMPOSITIVO DEL GOBIERNO K

La historia de la sociedad se ha visto especialmente incidida por el impacto de la tributación, tanto en los acontecimientos políticos, como en la modificación de la estructura económica de los estados. La cuestión de los impuestos ha sido factor decisivo en el nacimiento del moderno estado de derecho, con hitos que lograron consagrar un principio fundamental en la relación entre gobiernos y ciudadanos: "No habrá impuestos sin una ley que voten los representantes de los contribuyentes".

En la Argentina, los impuestos nacionales que componen el sistema tributario a nivel nacional son:

IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL

I.1. Impuesto a las Ganancias

I.2. Impuesto sobre Premios de Juegos de Sorteos y Concursos deportivos

I.3. Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta

II. APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL

II.1. Régimen para los trabajadores en relación de dependencia

II.2. Régimen de trabajadores autónomos

II.3. Régimen para empleados del servicio doméstico

IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD

III.1. Impuesto sobre los Bienes Personales

III.2. Contribución especial sobre el Capital de las Cooperativas

III.3. Impuestos a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas Indivisas

III.4. Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias

IMPUESTOS INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS

IV.1. Impuesto al Valor Agregado

IV.2. Impuestos Internos

IV.3. Impuestos sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural

IV.4. Impuestos a la Energía Eléctrica

- Fondo Nacional de Energía Eléctrica

- Fondo Empresa Servicios Públicos S.E. Pcia. de Santa Cruz

IV.5. Impuesto Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos

IV.6. Fondo Especial del Tabaco

IV.7. Impuesto a las Entradas de Espectáculos Cinematográficos

IV.8. Impuesto a los Videogramas Grabados

IV.9. Impuesto a los Servicios de Comunicación Audiovisual

- IV.10. Impuesto sobre el Gas Oil y el Gas Licuado para uso Automotor
- IV.11. Impuesto sobre Naftas y Gas Natural destinado a GNC
- IV.12. Recargo sobre el Gas Natural y el Gas Licuado de Petróleo
- IV.13. Impuesto sobre el Abono de Telefonía Celular

IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL

- V.1. Derechos de Importación
- V.2. Derechos de Exportación
- V.3. Tasa de Estadística
- V.4. Impuesto a los Pasajes al Exterior

VI. OTROS

- VI.1. Régimen simplificado para pequeños contribuyentes (Monotributo)

Las normas que los sancionaron, han sido mayormente moldeadas, formuladas y reformadas al calor de urgencias y situaciones poco ordinarias por gobiernos de muy distinto origen e ideología, que produjeron un sistema tributario superabundante en disposiciones, pero con notables improvisaciones como la famosa "tablita de Machinea" ideada para mejorar el perfil progresivo del impuesto a las ganancias que terminó perjudicando a los trabajadores y anulada recién para el ejercicio fiscal 2009, o la Resolución 125 del Ministerio de Economía, mediocre instrumento pergeñado con escasa idoneidad cuyo deceso requirió la vía parlamentaria.

Y extravíos conceptuales que hacen, por ejemplo, que la leche común no se recargue con IVA pero la fortificada pague 21%; que en el impuesto a las ganancias haya rigidez para admitir los gastos que las personas pueden deducir, pero debilidad para gravar las transacciones financieras y que pague más impuestos la venta de un paquete de fideos que la venta de un "paquete" de acciones.

Legislación que, además de las habituales moratorias y blanqueos, presenta múltiples situaciones de exención, muchas de las cuales son transparentes y responden justificadamente a razones de promoción económica o justicia social pero a las que se le agregan otras, encumbradas a través de leyes y disposiciones que se insertan difusamente en los intersticios del sistema por razones de naturaleza diferente.

Dos máquinas y una bomba de extracción

El mecanismo por el cual la recaudación fluye al gobierno requiere el funcionamiento dos Máquinas complementarias que en sentido amplio componen el Sistema Tributario. La Máquina Legislativa (a cargo del Congreso, pero muy invadida por el Poder Ejecutivo) y La Máquina Recaudadora (a cargo de la agencia correspondiente).

La Máquina Legislativa, convierte a las personas en contribuyentes de impuestos. La Máquina Recaudadora, convierte los impuestos en dinero. El efecto combinado de ambas es similar al de una Bomba de Extracción. La presión de esa bomba, en la jerga económica se denomina Presión Fiscal y se halla representado por el coeficiente entre el monto financiero que el fisco recauda y el cálculo económico de lo que el país produce.

A pesar de que es poco frecuente analizar el funcionamiento de ambas máquinas en forma conjunta, es evidente que la eficacia de cada una es dependiente de la calidad de la otra. No habrá buena recaudación con normas de mala calidad, ni servirá contar con leyes virtuosas si el agente recaudador es mediocre. Un compendio de malas leyes es tan perjudicial como un aparato de recaudación torpe o venal.

¿Cómo tener buenas leyes en materia de impuestos? No es sencillo. Desde el fondo de la historia, Montesquieu nos recuerda lo siguiente: "Nada requiere de tanta sabiduría y de tanta prudencia como el regular la porción que se quita y la que se deja a los ciudadanos.

Las rentas públicas no deben medirse por lo que el pueblo pueda dar, si no por lo que deba dar; y si se mide por lo que puede dar, tiene que ser, al menos, por lo que pueda dar siempre". (Del espíritu de las Leyes, libro XIII, cap. VIII).

En la actualidad, la "máquina recaudadora nacional"(AFIP), si bien tiene mucho por mejorar y su talón de Aquiles sigue siendo la persistente evasión, ha evolucionado en calidad, eficiencia y efectividad muy por encima de lo que lo ha hecho la "máquina legislativa", que ha acumulado normas tan mal consideradas por los contribuyentes, que terminaron produciendo en un corto lapso, huelgas de trabajadores petroleros por las exiguas deducciones del impuesto a las ganancias(2006), violentas protestas de trabajadores pesqueros por similares razones (2007) y una rebelión de productores agropecuarios por el aumento en las tasas de retención sobre exportaciones de ese origen (2008).

Esta variedad de desobediencia fiscal -el rechazo masivo y público de las normas- es más pernicioso para las finanzas de cualquier gobierno que la típica evasión -que de por sí es individual y encubierta-, puede repetirse y es muy probable que por esa condición de mutua interdependencia que tienen las dos máquinas, complique la tarea de recaudación y debilite un valor cívico fundamental: "la cultura tributaria".

En el aspecto Legislativo las adecuaciones, parches, reformas, modificaciones y ordenamiento de textos que poco duran, así como los impuestos llamados "extraordinarios", "de emergencia" o "de única vez" que resultan eternos y son establecidos la mayoría de las veces con el apuro que cada caso ameritaba -o que se creía ameritaba-, ofrecen un profuso y confuso panorama. Al respecto baste mencionar lo que puede leerse en el propio Boletín de la Dirección General Impositiva de enero de 2001:

"la complejidad de las actuales normas impositivas, así como los cambios frecuentes realizados en los últimos años, ha hecho que se fueran agregando normas y modificaciones, sin mantener en muchos casos la necesaria coordinación que debe existir entre las diversas partes de un impuesto, así como entre los varios tributos para lograr un sistema impositivo más racional y fácil de aplicar".

Quizás por esto y por mucho más, la impresión que ofrece el sistema tributario en la Argentina, es que, antes que frente a una digesto tributario, uno parece hallarse frente a un complicado artefacto, al que se le han ido cambiando y agregando componentes -algunos estafalarios- en la medida de las necesidades, y ello da como resultado un híbrido de aspecto extraño, deforme, pero que parece funcionar, y al tiempo que algunos técnicos nos consuelan diciéndonos que "todavía tira un tiempo más", otros al ver sus defectos y las distorsiones que produce aconsejan "cambiarlo ya".

La famosa "presión tributaria". Para explicar que es la famosa "presión tributaria", podemos esbozar un símil entre determinadas patologías de la salud humana y la economía. Y así, es posible advertir que ninguna persona muere de colesterol o presión arterial, pero, malos índices de colesterol, combinados con elevada presión arterial, y otros factores adversos (tabaquismo, sedentarismo), ponen en riesgo la salud del cualquier paciente.

Del mismo modo, la economía de ningún país muere por haber aumentado la "presión fiscal", pero, elevados indicadores de presión fiscal combinados con otros factores adversos (baja satisfacción ciudadana por lo que el estado devuelve como servicio e infraestructura; pérdida de oportunidad de nuevas inversiones frente a países que compiten ofreciendo menores cargas tributarias, etc.), ponen en riesgo la salud de dicha economía.

Máxime si tal presión hace base sobre determinadas inequidades sociales (Impuesto al Valor Agregado altamente regresivo) o geográficas (las exportaciones de seis provincias argentinas explican más del noventa por ciento de las llamadas retenciones).

Entre fines del 2001 y comienzos del 2002, innecesario es recordarlo, muchas cosas cambiaron en el país en materia económica. Y, por supuesto, en los recursos del estado también, con un nuevo panorama, que exhibe un extraordinario incremento del monto de la recaudación (mucho mayor que el propio crecimiento del producto bruto interno).

En estos años, la parte que el sector público "toma" del sector privado para solventarse, creció ininterrumpidamente y, porcentualmente, mucho más que el crecimiento de la economía en su conjunto (en términos del automovilismo deportivo diríamos que le sacó una vuelta de ventaja).

Pero, lo que prácticamente no varió frente a la década anterior, es el porcentaje de importancia relativa que tienen los Impuestos sobre las Ganancias y Bienes Personales en el total de la recaudación (21% del total y alrededor del 6% del PBI) lo que refleja que la equidad del sistema tributario, sigue siendo baja y es más notable por cuanto el crecimiento recaudatorio, se logró con impuestos que son regresivos, distorsivos y con tasas que muchos consideran abusivas.

Pero, además con esta particular realidad:

Mientras los países europeos recaudan un promedio del 16,4% de su producto bruto interno en los impuestos a la renta (ganancias) y a la propiedad (bienes personales), Estados Unidos, por ejemplo, recauda 17% por ciento de su producto bruto con estos impuestos, los países del sudeste asiático un 7%, los países africanos un 6,3%, y los países latinoamericanos en promedio sólo un 5,6%. La Argentina solo llegó al 6% del PBI sumando ambos tributos y obtiene el resto de sus recursos con impuestos menos equitativos o directamente regresivos.

Todo lo cual, más allá de los discursos, le otorgan al "modelo" tributario aplicado en el país, un sesgo alejado de características supuestamente progresistas, con una presión sobre los que pagan que, por otra parte, experimentó un extraordinario incremento.

"La presión tributaria (definida como el cociente entre la recaudación tributaria de la nación y las provincias, y el PBI a precios de mercado) ha aumentado notablemente estos últimos años en la Argentina, alcanzando niveles cercanos al 40 % del PBI cuando se suman los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal", dice diversos informes de los especialistas.

No obstante este es solo un indicador del promedio de la economía.

En el caso de países con elevada informalidad, como la Argentina, ese promedio esconde realidades muy diferentes. Los resultados de una amplia encuesta realizada en el año 2006 entre empresas argentinas, que diera origen a un estudio sobre el tema, sugieren que el sector formal de la economía paga impuestos que representan un tercio más que la presión tributaria promedio, es decir que la misma sería superior al 50% para el sector formal de la economía.

La relativamente alta presión tributaria para las empresas que operan en la formalidad ayuda a que la informalidad sea alta, por lo que se requieren, en consecuencia, recaudar más de aquellas que lo hacen regularmente, elevando aún más la presión sobre el sector formal y generándose un círculo vicioso con mayor presión para los que pagan y más informalidad.

Si se tiene en cuenta que operar en la informalidad usualmente tiene costos para las empresas (tales como dificultades para acceder al crédito) las distorsiones que la alta presión sobre el sector formal generan en la economía no son menores.

Es que así que mientras el Estado nacional fue pequeño (en tamaño y responsabilidades sociales) o bien cuando pudo echar mano a otras fuentes de financiamiento (emisión inflacionaria, endeudamiento, venta de activos públicos), es decir hasta la gran crisis de 1989-90, nunca afectó el bolsillo de los contribuyentes con presiones tributarias que los llegaron realmente a incomodar.

Más allá de que el efecto inflacionario es muy parecido al que produce el más regresivo de los impuestos, que las deudas alguna vez hay que pagarlas y que vender activos públicos es perder patrimonio social.

Los distintos gobiernos pospusieron –por indecisión o incapacidad– durante décadas el uso del recurso tributario, el que empieza a ser valorado recién en la última década del siglo pasado y primordialmente luego de la crisis que estalla en el año 2001, cuando agotados los recursos no tributarios comienza el inexorable camino para llegar a una presión fiscal superior al treinta por ciento con relación al PBI.

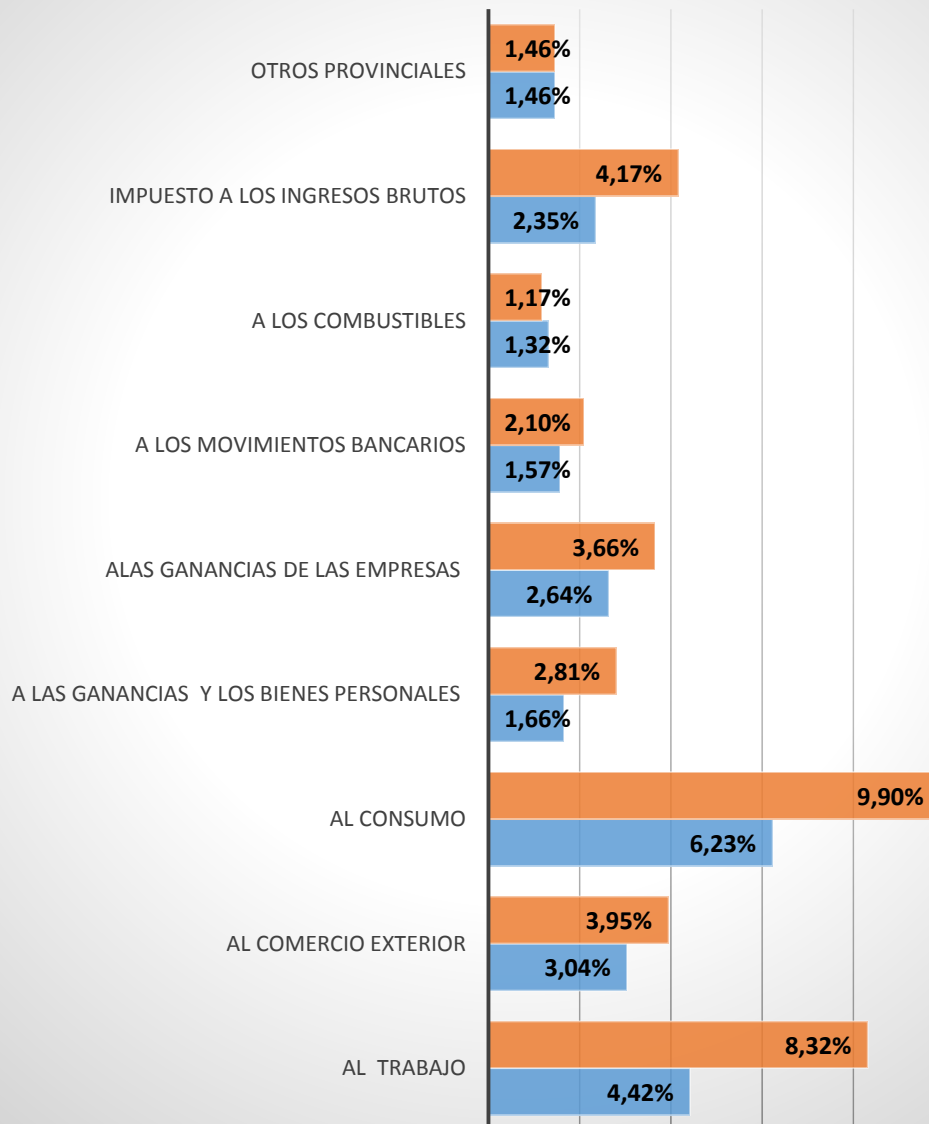
Consolidándose así, por acción u omisión, un “modelo” cuyo sistema tributario mantiene una fuerte regresividad fiscal y escasos visos de equidad tributaria.

Los que más pagan, son mayoritariamente las familias a través de sus consumos, los trabajadores empleados y autónomos a través de sus ingresos, las medianas empresas a través de sus ganancias y los productores primarios de bienes exportables a través de disminuciones –retenciones– del precio pleno de sus productos de exportación. Mientras tanto, los que menos pagan, (además de los evasores y aquellos que logran eludir los tributos) son los contribuyentes del impuesto a los bienes personales; los que cobran dividendos, los rentistas e inversores financieros y aquellos grandes contribuyentes del impuesto a las ganancias.

Estos últimos, a pesar de estar alcanzados por el impuesto en cabeza propia, por las características del mercado y su condición de formadores de precios, están en condiciones de trasladar la carga tributaria sobre clientes, usuarios, locatarios y todos los demás que integran el circuito productivo.

RECAUDACIÓN TRIBUTARIA en porcentaje del PBI

■ año 2013 ■ año 2003



El último invento del modelo impositivo k

Usar la inflación para cobrar más impuesto a las ganancias de personas y empresas

El Impuesto a las Ganancias es el nuevo "prodigio" de los ingresos públicos, aún en un contexto recesivo. Los números finales del 2014 exigen de mayores comentarios: mientras que la recaudación total de la AFIP creció en el año a un ritmo del 36%, el rendimiento del impuesto a las Ganancias subió un 45%⁸.

Este impuesto logró algo impensado años atrás y se transformó en el nuevo "chiche" del modelo K. Ya que dejó muy atrás a otros grandes rubros, como IVA o Seguridad Social, cuya performance estuvo bastante por debajo de la inflación real, con crecimientos del 33% y 29% respectivamente.

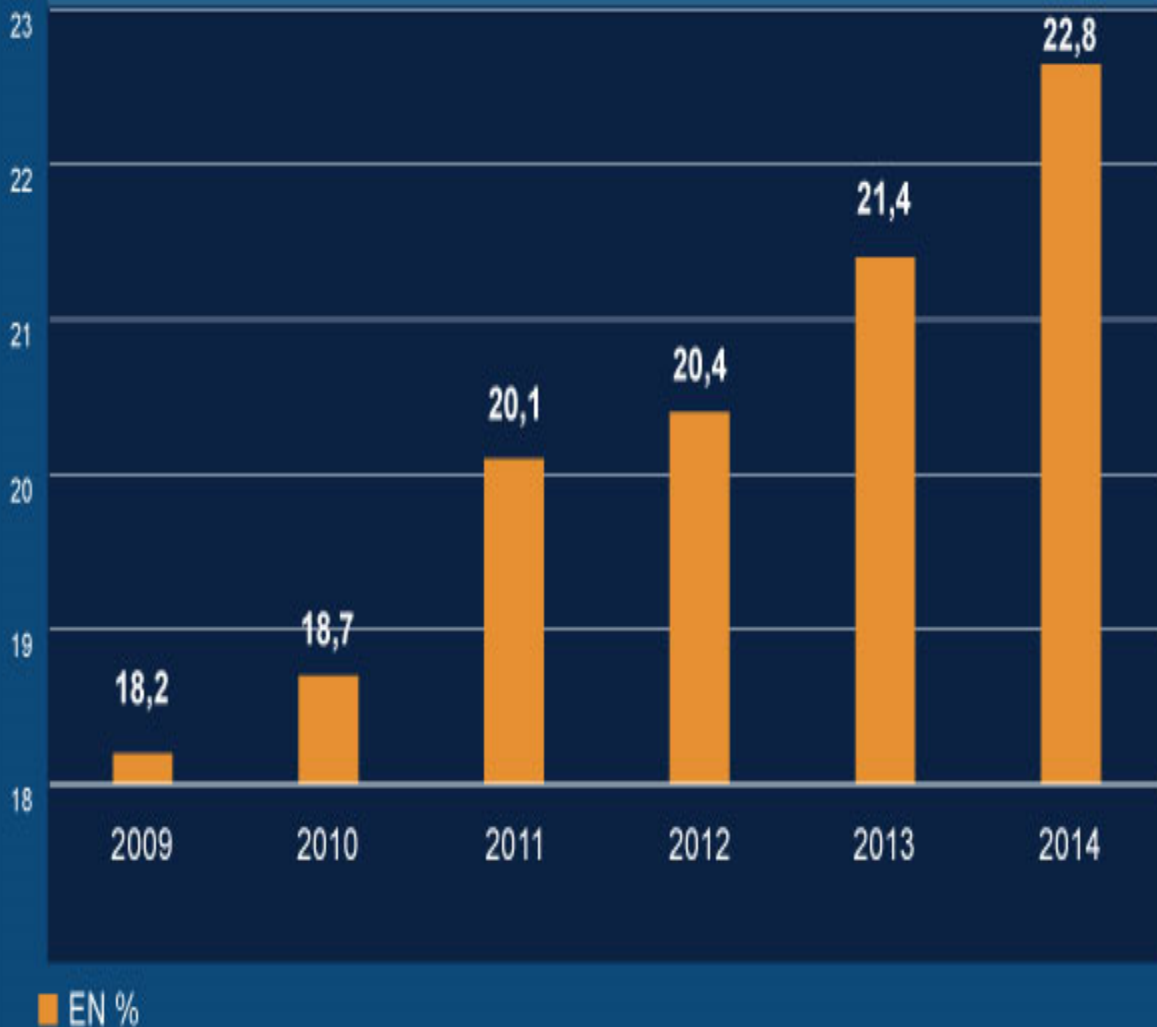
Los números llaman aún más la atención si se toma en consideración solamente el resultado de diciembre: frente a un incremento del 42% que la AFIP celebró como un récord, Ganancias tuvo un variación del 53%, contra "solo" un 36% del IVA.

En términos de peso relativo respecto de la recaudación total, Ganancias ahora representa un casi un veintitrés por ciento de lo que ingresa a las arcas fiscales, mientras que un año atrás esa porción de la "torta" era del veintiún por ciento. De hecho, su protagonismo no ha cesado de verificarse en forma sistemática en los últimos seis años: desde 2009 hasta ahora su "peso" se incrementado nada menos que en 4,6 puntos porcentuales (ver cuadro):

⁸ En base a artículo de i.profesional.com : <http://www.iprofesional.com/notas/203478-Cristina-no-puede-vivir-sin-l-Ganancias-es-el-impuesto-que-ms-crece-en-recetin-y-ya-es-el-23-de-la-caja>

GANANCIAS, CADA VEZ CON MÁS "PESO"

IMPORTANCIA RELATIVA DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS RESPECTO DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA TOTAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON DATOS DE LA AFIP

*i*Profesional

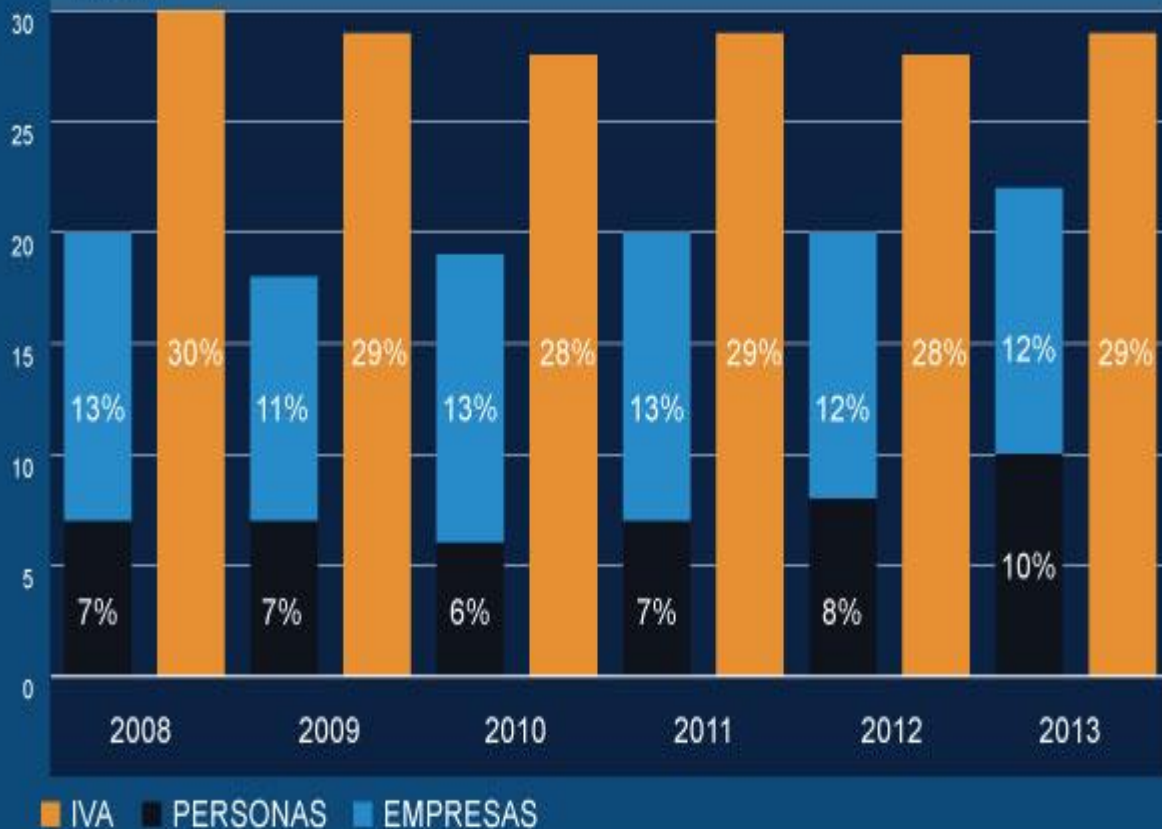
Un informe elaborado por la consultora Economía & Regiones destacó que representa la tercera parte de la mejora que se observó en la recaudación.

Se logró que en 2014 este rubro significó casi un 23% del total recaudado por la AFIP, lo cual ratifica que su incidencia mantiene su tendencia creciente.

En sentido inverso, otros tributos como el IVA o el impuesto al cheque han tenido una importancia relativa descendente (ver cuadro).

UN IMPUESTO CADA VEZ MÁS PESADO

EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN GANANCIAS RESPECTO DEL IVA EN %



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, SOBRE DATOS DEL IERAL

iProfesional

¿Sería posible este tremendo rendimiento, sin las tan criticadas demoras en corregir acabadamente montos de Mínimos no Imponibles, Deducciones y Tabla de Liquidación para las persona físicas, o la negativa a admitir la deducción del costo de la inflación en el caso de las empresas? Seguramente, no. Pero eso no es todo. Cuando se analiza la evolución de su composición interna, **se llega a una conclusión que contradice, por lo menos en su perfil tributario, el supuesto rasgo popular del Modelo:**

La proporción de la recaudación que corresponde a las rentas (ganancias) del trabajo crece en importancia respecto de la que pagan las ganancias de las empresas. En 2007, cuando CFK asumió la presidencia, el rubro de la cuarta categoría (empleados, autónomos, y jubilados) representaba un 30% del total de la recaudación del impuesto. En 2014 esa cifra subió hasta significar un 45%.

CAPÍTULO CUATRO

PROVINCIAS Y MUNICIPIOS NO SE QUEDAN ATRÁS

Desde 2010, el 62,5% de las provincias subió Ingresos Brutos al comercio y la industria. Las subas llegan al 80%. Las que no modificaron la tasa general, quitaron exenciones, recortaron beneficios o subieron alícuotas graduando tasas. También los municipios, donde en cada uno hay más de 20 tasas distintas, están subiendo alícuotas y sumando nuevos tributos que se superponen entre sí y con tributos provinciales⁹.

La presión fiscal sobre las empresas crece descontroladamente en todo el país. Frente a las dificultades para financiar sus gastos corrientes, provincias y municipios vienen subiendo abusivamente las alícuotas que gravan a las pequeñas y medianas empresas. Un relevamiento realizado por CAME en las 24 jurisdicciones y 100 municipios del país, revela una realidad preocupante: desde 2010, y sobre todo a partir de 2012, la presión fiscal a las PyMES aumentó por todos los frentes y hoy se lleva hasta 60% de sus márgenes brutos. Por ejemplo:

- Entre 2010 y 2014, todas las provincias subieron la alícuota de Ingresos Brutos (IB), ya sea en algún sector u otro, y eliminaron exenciones a muchísimas actividades. En la industria, por ejemplo, son muy pocas las jurisdicciones que aún la eximen de ese tributo.
- En el caso del comercio minorista, desde 2010 hubo 15 provincias que aplicaron subas de entre 16% y 80% en la tasa general. A su vez, en 12 jurisdicciones la tasa de IB a esa actividad ya se ubica por encima del 3,5%, y hay 4 que ya la tienen arriba del 4%.
- La tasa promedio conjunta con que provincias y municipios gravan las ventas del comercio subió a 3,9% en 2014, y en Entre Ríos y Misiones la presión supera al 5%.
- Misiones es la jurisdicción de mayor tasa de Ingresos Brutos provincial al comercio (4,5%), y Entre Ríos y Tucumán son las de mayor tasa municipal sobre las ventas (1,25% y 1,53%).
- En el ámbito municipal, hay un abuso de tasas y contribuciones. En cada ciudad se detectó un promedio de 20 tributos diferentes, y todas aplicaron algún tipo de aumento o incorporaron nuevas tasas que se superponen entre ellas o con los impuestos provinciales.
- En 48 de las 100 ciudades relevadas, directa o indirectamente se ajustaron las alícuotas que gravan a la industria y al comercio. El resto subió los montos mínimos (en muchos casos por encima de la inflación), aplicó adicionales o incrementó otros tributos.

⁹ Confederación Argentina de la Mediana Empresa Informe de Agosto de 2014

□ La tasa promedio municipal en el país se ubica en 0,6%, pero en Entre Ríos, Tucumán, Salta y Buenos Aires superan al 1%. A eso hay que sumarle otros gravámenes locales, que también han ido en aumento, como derecho de publicidad y propaganda, derecho por uso de espacios públicos, tasa inmobiliaria, derecho de emisión de boletas, o mismo el impuesto automotor, que también representa un costo para muchas PyMES.

□ Los 100 municipios relevados gravan con la tasa de Registro, Seguridad e Higiene a las actividades económicas (la tasa puede tener otro nombre). Pero en 76 ciudades se detectó que esa tasa grava las ventas brutas, generando la misma distorsión que el IB.

□ En todas las jurisdicciones se identificó alguna forma de subir la presión fiscal: creación de nuevos tributos, cobros de adicionales, graduación de tasas con subas en determinados rangos, menores beneficios por pago a término, nuevas tipificaciones de multas y multiplicación de los montos, subas de los montos mínimos por encima de la inflación, o desactualización en los topes para beneficiarse con determinadas bonificaciones.

Subas de mayor impacto en las PyMES: aumentos visibles e invisibles

En los últimos 4 años, todas las provincias subieron Ingresos Brutos en algún sector u otro. Algunas fueron subas visibles, con aumentos de tasas, y otras subas más encubiertas donde se gradúan tasas según facturación. En el caso del comercio, 15 de las 24 jurisdicciones aplicaron aumentos claros de hasta 80% en la tasa general. Las mayores subas ocurrieron en Misiones, Entre Ríos, Tierra del Fuego, Mendoza, Tucumán y Neuquén.

Si bien los aumentos en la presión fiscal están ocurriendo en la mayoría de los impuestos que gravan a las PyMES, uno de los que más afecta a esas empresas es Ingresos Brutos (IB), que explica el 75% de los ingresos provinciales propios. Por eso, suele ser el tributo que primero se retoca cuando las provincias necesitan fondos.

Un análisis meticuloso revela que desde 2010 todas las provincias vienen avanzando sobre ese impuesto. Algunas son más cuidadosas en preservar a las empresas más chicas o ciertas actividades más sensibles. Pero mientras esos cuidados son cada vez menores, en otras las subas son agresivas y abusivas.

Algunos ejemplos: En Misiones, las alícuotas de IB subieron 80% en 4 años. El último aumento fue en enero pasado, cuando se dispuso una suba de 0,5% en la producción y comercialización entre responsables inscriptos y de 0,6% en las realizadas con consumidores finales. Así, un comercio minorista que vende al público hoy tributa 4,5%, mientras que una industria paga 3,5% si vende a responsables inscriptos y 4,5% si la venta es final. La provincia denominó a esa suba como 'adecuación de alícuotas' pero las tasas de Misiones subieron entre 1,5 y 2 puntos desde 2010, y hoy es una de las jurisdicciones que más grava la venta bruta.

En Entre Ríos, el año 2014 sorprendió con una suba de hasta 33,3% en la tasa general de IB al comercio y la eliminación de exenciones a la industria local, que pasaron a pagar 1%. Así, los pequeños y medianos comercios, definidos como tales por el Ministerio de Producción de la provincia, pasaron de pagar 3% a 4% y el resto, de 3,5% a 4,5%. Pero con una salvedad: la tasa de 4% abarca solo a empresas con una facturación anual menor a \$35,8 millones, y el resto (que incluye a muchas PyMES) paga 4,5%.

Entre Ríos: Modificaciones de IB al comercio entre 2010 y 2014

Anterior		Actual	
Facturación anual	Alícuota	Facturación anual	Alícuota
Sin diferenciar	3,0%	Menos de \$35,8 mill.	4,0%
		Más de \$35,8 mill.	4,5%

En Tierra del Fuego, la tasa que grava al comercio subió 33,3% en el período analizado y la que grava a la industria 66,6%. La industria paga actualmente una tasa general de 1,5% y el comercio mayorista y minorista de 3%. Pero a partir de enero de 2013 se estableció una alícuota adicional de 1% para todas las actividades gravadas por ese impuesto para financiar el "Fondo de Financiamiento de servicios Sociales" destinado a solventar gastos en salud y educación, llevando así la tasa real a 4% en el caso del comercio y 2,5% en la industria.

En Mendoza se aplicaron diversas alzas de tasas, acumulando un aumento de 33,3% en la presión fiscal ejercida por ese tributo en el caso del comercio minorista y de hasta 100% en la industria. Entre las más significativas, en 2012, se duplicó la alícuota general a la industria manufacturera, que pasó de 1,5% a 3%, y se gravó con 1% un conjunto de actividades industriales que estaban exentas. Si bien se establecieron algunas excepciones y condiciones para obtener un beneficio de hasta 50%, la nueva regla en materia tributaria pasó a ser la tasa más alta. A su vez, subió de 3,5% a 4% la alícuota general de la venta mayorista y de 3% a 3,5% la tasa por venta minorista. Para las empresas que facturan más de \$15 millones al año, que hoy con ese monto son pequeñas, la tasa salta a 4% en el caso del comercio minorista y 4,5% en la venta mayorista. Pero eso no es todo. En la normativa de 2014 para la provincia, se dispone que las industrias que facturan más de \$50 millones anuales tributen el 5%. Y en el caso del comercio (mayorista y minorista), las tasas quedan graduadas en: 3,5% empresas con ventas anuales menores a \$15 millones; 4% con ventas entre \$15 y \$30 millones; 4,25% con ventas entre \$30 y \$50 millones; y 4,5% más de \$50 millones.

Mendoza: Modificaciones de IB al comercio minorista entre 2010 y 2014

Anterior		2012		2014		Observaciones
Facturación anual	Alícuota	Facturación anual	Alícuota	Facturación anual	Alícuota	
Sin diferenciar	3,0%	Menos de \$15 mill.	3,5%	Menos de \$15 mill.	3,5%	Ventas en 2014 por \$15 millones equivale a ventas por \$10 millones en 2012
				Entre \$15 y \$30 mill.	4,0%	
		Más de \$15 mill.	4,0%	Entre \$30 y \$50 mill.	4,25%	
				Más de \$50 mill.	4,50%	

En Tucumán, en marzo de 2011 se elevó 40% las alícuotas para el comercio, la construcción y otros servicios, que pasaron de 2,5% a 3,5%. Y en 2013 fue el turno de las actividades de producción primaria donde se incrementó 114% la alícuota (de 1,4% a 3%), y de la industria, donde más de 400 actividades se vieron afectadas por un alza de 94,4% en la tasa que pasó de 1,8% a 3,5%.

En Neuquén, la alícuota de IB entre 2010 y 2014 subió 50%, de 2% a 3,0% tanto en la industria como en el comercio. A su vez, por ejemplo, en 2013 se había incrementado de 3% a 5% la alícuota para servicios mayoristas y minoristas de agencias de viajes, y servicios complementarios de apoyo turístico.

En Santa Fe, el IB subió de 3% a 3,5% en 2012 y a partir de 2014 se lo llevó a 3,6%. Si bien el aumento de este año es muy suave, se estima que implicará una transferencia de \$80 millones desde las PyMES a la provincia.

En Provincia de Buenos Aires, se subieron las alícuotas en 2012. En el comercio mayorista y minorista, sólo quedaron sin cambios las tasas para los pequeños contribuyentes que facturan menos de \$1 millón. En cambio, subieron de 3% a 3,5% para los que facturan entre \$1 y \$40 millones, y de 4,5% a 5% para los que superan el límite de \$40 millones. En 2013, en tanto, se afectaron las tasas de la industria en algunos rangos. Si bien quedaron exentas las industrias que facturan menos de \$40 millones al año, se aplicó una tasa de 0,5% para las que facturan entre \$40 y \$60 millones, y para las que facturan más de \$60 millones la alícuota subió de 1% a 1,75%.

Provincia de Buenos Aires: cambios en IB entre 2010 y 2014

COMERCIO (mayorista y minorista)				INDUSTRIA			
Facturación anual	Anterior	Actual	Aumento	Facturación anual	Anterior	Actual	Aumento
Menos de \$1 mill.	3%	3%	0,0%	Hasta \$40 mill.	0,0%	0,0%	0,0%
Entre \$1 y \$40 mill.	3,0%	3,5%	16,7%	E/ \$40 y \$60 mill.	0,0%	0,5%	
Más de \$40 mill.	4,5%	5,0%	11,1%	Más de \$60 mill.	1,0%	1,75%	75,0%

En Río Negro, donde la alícuota general era de 3% hasta 2012, en 2013 se establecieron escalas con una tasa de 3,5% para quienes tienen ventas anuales mayores a \$30 millones, alcanzando así a muchos pequeños comercios y a todo el universo de medianos comercios. En 2014 se amplió 20% ese rango, a \$36 millones, pero se subió a 3,8% a empresas con una facturación mayor a \$100 millones, alcanzando a algunos medianos comercios.

Río Negro: cambios en IB al comercio entre 2010 y 2014

Anterior		2013		2014	
Facturación anual	Alícuota	Facturación anual	Alícuota	Facturación anual	Alícuota
Sin diferenciar	3,0%	Menos de \$30 mill.	3,0%	Menos de \$36 mill.	3,0%
		Más de \$30 mill.	3,5%	Entre \$36 y \$100 mill.	3,5%
				Más de \$100 mill.	3,80%

En Jujuy, desde enero de 2013 la alícuota subió de 2,5% a 3% la tasa de IB para el comercio mayorista y minorista, y la prestación y obras y servicios.

Pero, además, para aquellos contribuyentes con ventas brutas mayores a \$30 millones al año, la tasa aumentó a 3,5%.

Subas 'visibles' en la tasa general de IB al comercio minorista entre 2010 y 2014

(En las provincias con graduación de tasas, tomó el rango de pequeñas empresas)

	Tasa de IB	Suba Aplicada entre 2010 y 2014		
	actual	Desde / Hasta	en p.p	en %
Misiones	4,5%	de 2,5% a 4,5%	2,0	80,0%
Entre Ríos	4,0%	de 3% a 4%	1,0	33,3%
Tierra del Fuego	4,0%	de 3% a 4%	1,0	33,3%
Mendoza	4,0%	de 3% a 4%	1,0	33,3%
Tucumán	3,5%	de 2,5% a 3,5%	1,0	40,0%
Neuquén	3,0%	de 2% a 3,0%	1,0	50,0%
Santa Fe	3,6%	de 3% a 3,6%	0,6	20,0%
Salta	3,6%	de 3% a 3,6%	0,6	20,0%
Río Negro	3,5%	de 3% a 3,5%	0,5	16,7%
Chaco	3,5%	de 3% a 3,5%	0,5	16,7%
Prov. Buenos Aires	3,5%	de 3% a 3,5%	0,5	16,7%
Chubut	3,0%	de 2,5% a 3%	0,5	20,0%
Jujuy	3,0%	de 2,5% a 3%	0,5	20,0%
Santa Cruz	3,0%	de 2,5% a 3%	0,5	20,0%
Corrientes	2,9%	de 2,5% a 2,9%	0,4	16,0%

Fuente: CAME en base a normativas provinciales

Provincias con aumentos menos visibles en la presión fiscal por IB

Muchas jurisdicciones aplicaron subas de impuestos menos visibles, graduando las tasas según la facturación. Por lo menos la mitad de las jurisdicciones del país aplican tasas graduadas y eso les otorga mayor margen para realizar subas sutiles en la presión fiscal, ya que actualizan los límites entre categorías con retraso, llevando así a que más empresas paguen la tasa más alta. Por caso, una de las pocas provincias con graduación de tasas que ha ido ajustando los topes en sintonía con la inflación, es Córdoba.

En la Ciudad de Buenos Aires, si bien en los últimos 4 años no se modificó la alícuota general de 3% para las categorías más bajas del comercio, sí se subió la alícuota para las superiores y se modificaron los límites por debajo de la inflación. Así, si en 2011 un comercio con ventas anuales mayores a \$30 millones pagaba 3,75% y 4% si superaba los \$40 millones, 4 años después, con una inflación acumulada de 100%, se dispuso que los comercios con una facturación mayor a \$43 millones tributen el 4%. Para dimensionar la desactualización de los límites: una empresa que factura \$43 millones en 2014, equivale a una facturación de \$20 millones en 2011. Es decir, la demarcación actual equivale a que en 2011 una empresa de \$20 millones pagaba la tasa de 4%. Sin dudas, una suba menos visibles muy importante.

CABA: Modificaciones de IB al comercio entre 2010 y 2014

Anterior		Actual		Observaciones
Facturación anual	Alícuota	Facturación anual	Alícuota	
Menos de \$30 mill.	3,0%	Menos de \$43 mill.	3,0%	Considerando la inflación acumulada desde 2011, los cambios introducidos equivalen a que en 2011 una empresa que facturaba \$20 millones al año pagara 4%
Entre \$30 y \$40 mill.	3,75%			
Más de \$40 mill.	4,0%	Más de \$43 mill.	4,0%	

En Catamarca, desde 2010 se dispuso un incremento adicional del 30% aplicable a los contribuyentes cuyos ingresos brutos mensuales para el total del país superen los \$5 millones. Además, en 2014 se dispusieron algunas subas aisladas. Por ejemplo, subió de 2,5% a 3% la venta minorista de flores, plantas naturales y artificiales, y toda la venta en viveros. También subió de 3% a 5% la tasa aplicada a la venta de determinados vehículos.

En San Luis, los contribuyentes que facturan menos de \$4 millones al año pueden acceder a una bonificación de la alícuota de IB, de 0,3% en la industria (la tasa baja de 1,8% a 1,5%) y de entre 0,5% y 0,7% en el comercio (la tasa baja de 3% a 2,5% para algunos rubros y de 4,2% a 3,5% en otros). Pero desde 2012 la actualización de ese monto no condice con el aumento de los precios, con lo cual, cada vez son menos los que pueden lograr la reducción.

Presión fiscal de provincias y municipios: el caso del comercio minorista

Las PyMES de Entre Ríos, Misiones, Tucumán y Salta son las que pagan más impuestos a las ventas. La Rioja y La Pampa, las que menos. La alícuota general promedio de Ingresos Brutos

que aplican las provincias al comercio minorista es de 3,3% en 2014, mientras que la tasa promedio que aplican los municipios, en su mayoría gravando también ventas, es de 0,6%. Así, la presión promedio sobre ventas al comercio minorista en 2014 es de 3,91%.

No hay una provincia que pueda categorizarse como de mayor presión fiscal del país. Porque la magnitud de la carga tributaria que aplican varía ampliamente entre sectores económicos, o entre tamaños de empresas. De esta manera, algunas provincias pueden gravar fuertemente una actividad y en menor medida otra, o gravar fuertemente a las firmas medianas y poco a las pequeñas.

Analizando al comercio minorista (donde también hay provincias y municipios que establecen diferentes alícuotas entre rubros), se observa que las empresas de Entre Ríos tienen la mayor carga fiscal sobre sus ventas. Sumando las tasas de Ingresos Brutos provincial y la tasa municipal promedio que aplican las ciudades de la provincia sobre el comercio, la presión conjunta en Entre Ríos asciende al 5,53%. Esa provincia se destaca por dos factores: tiene la segunda tasa general de IB más alta del país aplicada al comercio, y las ciudades de la provincia lideran el ranking entre las que más gravan a la actividad económica.

La segunda provincia con mayor presión fiscal consolidada sobre las ventas brutas del comercio minorista es Misiones: tiene la mayor carga de IB del país sobre ventas finales, 4,5%, y sus ciudades aplican una tasa promedio de 0,77%, dejando una presión consolidada de 5,27%.

Otras provincias donde las ventas brutas del sector minorista están agresivamente gravadas son: Tucumán, Salta, Córdoba, Mendoza, y Provincia de Buenos Aires.

En Tucumán, la tasa conjunta entre provincia y municipios al comercio es de 4,75%. Las ciudades de Tucumán son después de las de Entre Ríos las que más gravan al comercio con un promedio de 1,25% que además, se ha incrementado en los últimos años. Pero a diferencia de Entre Ríos, la tasa municipal, tienen menos impacto sobre otras actividades económicas como la industria, donde la tasa promedio se reduce a 0,6%. En Salta, la tasa de IB es de 3,6% ubicándose por encima del promedio país, y la tasa que aplican las ciudades de la provincia al comercio local promedia el 1,1% para este año, siendo la tercera provincia con mayor carga en el ámbito municipal. Así, la presión consolidada en Salta es de 4,7%, apenas por debajo de Tucumán. En Córdoba, la tasa consolidada asciende a 4,66% con una carga de 4% en el IB provincial y de 0,66% en la tasa promedio que aplican las ciudades de esa jurisdicción. En el caso del IB provincial, si bien hay una bonificación de 30% en la tasa para las empresas más pequeñas, eso alcanza sólo a las que facturan por debajo de los \$2.340.000 al año, es decir, \$195 mil al mes, un monto que no cubre el universo completo de las micro empresas de la provincia. En Mendoza, la presión consolidada de provincia y municipio sobre el comercio minorista es de 4,58% este año, con una tasa de IB de 4% y una alícuota promedio en las ciudades de la provincia de 0,58%.

Provincias con mayor presión consolidada sobre el comercio en 2014

	Alicuota General de Ingresos Brutos	Tasa municipal al comercio (promedio)	Total impuestos s/ventas
1 Entre Ríos	4,0%	1,53%	5,53%
2 Misiones	4,5%	0,77%	5,27%
3 Tucumán	3,5%	1,25%	4,75%
4 Salta	3,6%	1,10%	4,70%
5 Córdoba	4,0%	0,66%	4,66%
6 Mendoza	4,0%	0,58%	4,58%
7 Provincia de Buenos Aires	3,5%	1,05%	4,55%
8 Río Negro	3,5%	0,70%	4,20%
9 Santa Fe	3,6%	0,59%	4,19%
10 Tierra del Fuego	4,0%	0,07%	4,07%
11 Chaco	3,5%	0,40%	3,90%
12 San Luis	3,5%	0,20%	3,70%
13 Chubut	3,0%	0,64%	3,64%
14 Jujuy	3,0%	0,60%	3,60%
15 Catamarca	3,0%	0,50%	3,50%
16 Formosa	3,0%	0,50%	3,50%
17 San Juan	3,0%	0,40%	3,40%
18 Neuquén	3,0%	0,35%	3,35%
19 Santa Cruz	3,0%	0,30%	3,30%
20 Corrientes	2,9%	0,40%	3,30%
21 Santiago del Estero	3,0%	0,25%	3,25%
22 Ciudad de Buenos Aires	3,0%	0,00%	3,00%
23 La Pampa	2,5%	0,40%	2,90%
24 La Rioja	2,5%	0,40%	2,90%
PROMEDIO	3,3%	0,6%	3,91%

Fuente: CAME en base a normativas provinciales y municipales

Otros aumentos detectados en las provincias

La presión fiscal no solo sube porque aumentan las tasas generales. Cada año las normativas provinciales traen sorpresas. Rubros aislados donde la tasa sube por encima de otros, mayor presión extraterritorial, nuevos impuestos, eliminación de exenciones, recortes de beneficios, son algunas de las modalidades que se vienen usando para incrementar la presión fiscal sobre las PyMES silenciosamente. Algunos ejemplos seleccionados son:

Sellos en la Provincia de Buenos Aires: en 2014 se incrementó 26,6% la alícuota del impuesto a los sellos, de 0,75% a 0,95%, para un conjunto de operaciones de compraventa entre las que se incluyen: cereales, oleaginosos, productos ganaderos o agrícolas, frutos del país, reconocimiento de deudas comerciales, mutuos comerciales, entre otros.

Eliminación de exenciones en Neuquén: en 2014 se eliminó la exención aplicable a la actividad envasado, empaque, conservación o elaboración industrial de productos fruti-hortícolas. A su vez, en 2013 se eliminaron exenciones y pasaron a pagar 3% actividades como: reparación de calzado y artículos de marroquinería; reparación de artículos eléctricos de uso doméstico; servicios de enseñanza particular, artesanado, ebanista, jardinería, trabajos personales de reparación del hogar.

Eliminación de exenciones en Mendoza: este año se eliminó la exención en Ingresos Brutos para el transporte de vino envasado en origen.

Nuevas tipificaciones de multas en Córdoba: las multas por omisión en las presentaciones de declaraciones juradas en esa provincia crecieron 150% este año, y se incorporó a su vez una nueva tipificación de multa formal, que es la resistencia pasiva a la fiscalización, con una sanción que se gradúa entre \$300 y \$10.000.

Incremento en el impuesto automotor de todo el país: buena parte de las provincias y municipios incrementaron el impuesto automotor por encima de la inflación, afectando a las empresas que modernizan su flota. También se redujeron las bonificaciones.

Más presión para extraterritoriales: una tendencia en 2014 es el aumento de alícuotas para los contribuyentes extraterritoriales. La mayoría de las provincias comenzaron a gravarlos con una tasa de IB mayor. En Entre Ríos, por ejemplo, los contribuyentes que desarrollen actividades industriales fuera de la provincia desde este año pagan 5% cuando antes pagaban 3,5%. Mientras que en el caso del comercio, la tasa para extraterritoriales subió de 4,5% a 5%. O en la Provincia de Buenos Aires, para poner otro ejemplo, cuando la actividad industrial se desarrolle en un establecimiento fuera de la jurisdicción, la tasa se incrementa a 4%, y el comercio sube a 5%.

Subas discriminadas en Mendoza: en 2013 aumentó de 4% a 6% la tasa de producción y embotellado de aguas naturales y minerales, que si bien mantienen la alícuota de 4,0% cuando los ingresos obtenidos en el período fiscal anterior no supere los \$30 millones, la tasa sube a 6% superando ese umbral. A su vez, en 2014 se eliminó el beneficio de reducción de 50% en la alícuota para un conjunto de actividades como: fabricación de soda, u servicios de reparación de maquinarias y motores de todo tipo.

Eliminación de beneficios: en Santa Fe, se redujo de 10% a 9% la bonificación por pago anticipado de IB; en Río Negro la bonificación por pago a término de IB bajó del 30% al 10% tanto para el comercio como para la industria; y en Chubut, en 2010 se eliminó el descuento de 30% por pago puntual.

Aumentos en los mínimos por encima de la inflación: en Santa Fe, entre 2011 y 2014 los mínimos de IB provincial subieron 166% en la industria y 220% en el comercio en las categorías más bajas, en todos los casos por encima de la inflación acumulada a ese periodo.

Subas descontroladas en tasas Municipales: más tasas y nuevos tributos

Un ámbito con cierto descontrol en los ajustes de tasas y la incorporación de nuevos gravámenes, es el municipal. En cada uno de los 100 municipios relevados se detectó un promedio de 20 tasas diferentes. En cuanto a las tasas por inspección, seguridad e higiene que gravan las ventas al comercio, la mitad de las ciudades relevadas aumentaron las alícuotas en los últimos 4 años. Una nueva modalidad, en algunas localidades, es la incorporación de una tasa de IB municipal que se superpone a la provincial.

Los municipios de la Argentina financian la mayor parte de sus gastos con los ingresos coparticipados que reciben de los niveles superiores de gobierno (provincias y municipios) y en menor medida, con ingresos propios.

En 2013, aproximadamente un 36% de los ingresos totales de las ciudades del país, fueron propios (tributarios y no tributarios). Pero la participación de los ingresos propios sobre los ingresos totales municipales ha ido aumentando en los últimos años, ya que frente a necesidades de financiamiento, muchas comunas han incrementado tasas y aplicado nuevos tipos de gravámenes.

De las 100 ciudades relevadas, se desprende que:

- En la mitad de ellas se informó que entre 2010 y 2014 se incrementaron las tasas que gravan al comercio y a la industria.
- Esos aumentos se profundizaron en los últimos dos años, frente a las mayores dificultades financieras.
- Por lo menos 35 ciudades incorporaron nuevas tasas, contribuciones o adicionales en ese período.
- Una sorpresa es que la variedad de tasas y tributos municipales es tan amplia, que se han detectado comunas con más de 30 gravámenes diferentes, dejando un promedio de 20 tasas distintas en cada ciudad.

Algunos casos destacados de incrementos directos en las tasas que gravan al comercio y la industria entre 2010 y 2014 fueron:

Quitilipi, en Chaco: subió de 0,3% a 0,4% la tasa de comercio e industria.

Carlos Paz, en Córdoba: subió de 0,7% a 0,9% la tasa de industria y comercio.

Rosario, en Santa Fe: subió de 0,65% a 0,683% la tasa de Registro e Inspección.

General Mosconi, en Salta: subió de 0,5% a 0,75% la tasa sobre el comercio.

Zárate, Buenos Aires: subió de 0,4% a 0,5% en 2013 la tasa de Seguridad e Higiene.

Ciudades seleccionadas que subieron las tasas locales al comercio (2010-2014)

Ciudad	Provincia	Tasa	Alicuota actual	última Suba	Aumento %
Gral Mosconi	Salta	Tasa Municipal al Comercio	0,75%	de 0,5% a 0,75%	50,0%
Tres Arroyos	Buenos Aires	Tasa de Seguridad e Higiene	0,35%	de 0,25% a 0,35%	40,0%
Quitilipi	Chaco	Tasa de Industria y comercio	0,40%	de 0,3% a 0,4%	33,3%
Carlos Paz	Córdoba	Tasa de Industria y comercio	0,90%	de 0,7% a 0,9%	28,6%
Zárate	Buenos Aires	Tasa de Seguridad e Higiene	0,50%	de 0,4% a 0,5%	25,0%
Venado Tuerto	Santa Fe	Derecho de Registro e Inspección	0,63%	de 0,525% a 0,63%	20,0%
Rosario	Santa Fe	Derecho de registro e inspección	0,68%	de 0,65% a 0,683%	5,1%
San Miguel de Tucumán	Tucumán	Tributo Económico Municipal (TEM)	1,25%	de 1,21% a 1,25%	3,3%

Fuente: CAME

Hay municipios que fijan las tasas que gravan a la actividad económica como porcentaje de la alícuota del IB provincial. Eso se detectó sobre todo en la provincia de Santa Fe.

De esa manera, cuando el impuesto provincial sube, también lo hace la alícuota municipal incrementando la presión sobre la empresa.

Algunos casos destacados son:

Reconquista, en Santa Fe: la tasa a la industria y el comercio equivale al 20% del Ingresos Bruto provincial. Como en 2010 la tasa de IB provincial subió de 3% a 3,6%, la tasa municipal sobre el comercio (Derecho de Registro e Inspección) se incrementó 50%, de 0,6% a 0,72%.

Humboldt y Villa Ocampo, en Santa Fe: cobran una tasa económica equivalente al 15% del IB provincial. Así, la tasa local subió de 0,45% a 0,54%.

Calchaquí, Santa Fe: paga 10% de IB con lo cual, la tasa de Derecho de Registro e Inspección subió 20%, de 0,3% a 0,36%

Ciudades relevadas con tasas al comercio atadas al IB provincial (2010-2014)

Ciudad	Provincia	Tasa	% de IB provincial	Tasa actual	Aumento	Aumento %
Reconquista	Santa Fe	Derecho de Registro e Inspección	20,0%	0,72%	0,6% a 0,72%	50,0%
Villa Ocampo	Santa Fe	Derecho de Registro e Inspección	15,0%	0,54	0,45% a 0,54%	20,0%
Humbolt	Santa Fe	Derecho de Registro e Inspección	15,0%	0,54	0,45% a 0,54%	20,0%
Timbues	Santa Fe	Derecho de Registro e Inspección	15,0%	0,54	0,45% a 0,54%	20,0%
Calchaquí	Santa Fe	Derecho de Registro e Inspección	10,0%	0,36%	0,3% a 0,36%	20,0%

Fuente: CAME

En las 100 ciudades relevadas se detectó un promedio de 20 tasas o contribuciones diferentes en cada una. Por eso, las subas de impuestos en las ciudades del país se presenta en múltiples formas, y en mayor o menor magnitud, casi todas impactan sobre las PyMES.

Algunas de las particularidades de incrementos de impuestos observadas son:

En Almafuerce, Córdoba: en 2014 se aplicó un ítem diferenciado a la Tasa de Inspección General e Higiene que equivale al 20% del básico a tributar y su destino es conformar un fondo para financiar diversas obras.

En Reconquista, Santa Fe: a partir de 2013 se incorporó la Tasa de Publicidad y Propaganda que hasta ese momento no se cobraba, con un monto de \$1000 el ml. Con la incorporación de Reconquista, actualmente son muy pocas las ciudades del país que no cobran ese impuesto. En las 100 ciudades relevadas, sólo tres de ellas no lo aplican. La medida en Reconquista genera un costo excesivo para las empresas que tienen marquesinas y carteles importantes.

En la Rioja capital, el Concejo Deliberante creó este año la Tasa Vial Municipal a través de la ordenanza 5.124 para financiar obras de pavimentación, reasfaltado, conservación y mantenimiento de la red de la ciudad. Supuestamente los fondos recaudados tendrán una asignación específica y para ello se introdujo una tasa de 1,5% para el gasoil y GNC; de 2,5% para la nafta Super y gasoil Euro; y 3% para la nafta Premium. La norma, que ha generado un

fuerte rechazo de las empresas y cámaras locales, aún tiene que ser reglamentada por el Ejecutivo.

En Puerto Madryn, Chubut: se puso en vigencia en 2013 la tasa por publicar en la vía pública. Además, la ciudad incorporó una tasa de IB de 2,5% que se suma a la que cobra la provincia.

En Río Grande, Tierra del Fuego: se puso en vigencia en 2013 una tasa de cartelera (antes no se abonaba publicidad y propaganda) y se está reformando habilitaciones comerciales e inspecciones para entrar en vigencia este año.

En Humboldt, Santa Fe: hasta 2013, si se pagaba en término la tasa municipal, se podía aplicar un 10% al pago del IB provincial pero desde ese año ese porcentaje bajó a 9%.

En Vicente López, Buenos Aires: se quitó el beneficio de 20% a los contribuyentes que abonan sus tasas a término.

En Avellaneda, Santa fe: los mínimos de la Tasa de Registro e Inspección subieron 300% desde 2010, muy por encima de la inflación acumulada en ese período.

CONCLUSIONES:

La carga tributaria efectiva que se aplica a las pequeñas y medianas empresas viene creciendo peligrosamente en todos los niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal. El estudio realizado abarcó sólo 2010-2014, pero los incrementos agresivos se iniciaron a partir de 2007-2008.

Las transferencias de recursos desde el sector privado en general, y desde las PyMES en particular, al sector público es inédita. En los últimos 14 años, la presión fiscal aplicada conjuntamente entre Nación, Provincias y Municipios se duplicó.

Actualmente una industria o comercio que cumple con todas sus obligaciones fiscales puede llegar a pagar al fisco más del 60% de su margen bruto en concepto de impuestos, tasas y contribuciones de todo tipo.

Uno de los impuestos más distorsivos es Ingresos Brutos y, paradójicamente, es por donde más aumentó la presión sobre la PyME. El IB es un impuesto ineficiente desde el punto de vista económico, porque grava todas las fases de la producción y comercialización de un bien. Esa acumulación de cargas eleva fuertemente el precio de venta final de los productos, y reduce la rentabilidad de la empresa, que en el caso de las PyMES se traduce automáticamente en menos inflación.

La situación con el IB se complica en los períodos recesivos como el actual, porque grava ventas brutas independientemente de lo que sucede con la ganancia de la empresa.

En la Argentina, cada provincia y cada municipio tienen regímenes fiscales con características propias y cada uno tiene la posibilidad de introducir tasas. Eso genera un desorden importante, con impuestos que se superponen unos con otros, y donde a menudo empresas de otras jurisdicciones deben pagar dos veces el mismo impuesto.

Ese desorden se acentuó en los últimos años por las subas constantes, arbitrarias y de todo tipo y magnitud en las tasas y contribuciones municipales y provinciales.

- Cada impuestazo que se aplica en Argentina, en cualquier nivel de gobierno, castiga al empresario que se moderniza, al que amplía su capacidad de producción y al que invierte.
- El sistema tributario no puede seguir priorizando recaudar recursos por sobre los objetivos de eficiencia y equidad, sacrificando competitividad y rentabilidad en las PyMES. Porque el resultado de eso, tal como se está observando en el país, es menos inversión, menos crecimiento, menos empresas y menos empleo.

Argumento de las administraciones municipales

Las funciones de los gobiernos municipales han aumentado -y lo siguen haciendo- en los últimos 15 años de forma exponencial. En un contexto en donde las administraciones locales deben asumir responsabilidades sobre todo en materia de salud y seguridad, una de las quejas reiteradas de intendentes y secretarios de Hacienda es que "la plata no alcanza".

A medida que los servicios brindados por las comunas fueron aumentando, en paralelo se crearon tasas municipales con la intención de financiar esos gastos.

En lo que hace al financiamiento, los municipios tienen dos formas de conseguir dinero: los fondos que reciben de la coparticipación y transferencias, y los recursos propios merced al cobro de tasas, derechos y/o contribuciones sobre distintos servicios que brindan.

Aunque los municipios están limitados por la ley de coparticipación federal por el que las provincias se comprometen a no aplicar impuestos que sean análogos a los nacionales, para la imposición de nuevas tasas cuentan con un grado de autonomía que les permite establecerlas en función de los servicios brindados.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, más allá de la libertad para establecer tasas, en ocasiones los municipios disponen nuevas imposiciones para compensar la merma de los recursos provenientes de la coparticipación nacional y provincial.

Por otra parte, dado el nivel de gestión que alcanzan, los jefes comunales bonaerenses aspiran a ser los agentes de cobro de impuestos locales, los que ahora les vuelven vía coparticipación de impuestos provinciales. Por caso, en el año 2003 la provincia transfirió a las comunas el cobro de la patentes para automóviles de más de 10 años, pero según admiten en algunos municipios esto "no es una fuente de financiación importante para los recursos municipales". Otro impuesto cuyo cobro también fue municipalizado es el Inmobiliario Rural, pero por obvias razones solamente tiene impacto en los distritos del interior bonaerense.

En general un 35% del financiamiento obtenido por los municipios corresponde a recursos propios (fundamentalmente, no tributarios), mientras que el 65% restante está compuesto por la coparticipación y las otras transferencias corrientes y de capital que reciben de los niveles superiores de Gobierno". Para el caso de los municipios bonaerenses más grandes, los recursos propios pueden estar en el orden del 50%, siendo más importante la incidencia de la coparticipación en los distritos más chicos.

Históricamente, el ABL ha sido la tasa municipal por excelencia y la principal fuente de recursos propios para los municipios, aunque esta situación se ha visto modificada. Hoy en día en gran

parte de los municipios la tasa más importante en cuanto a recaudación es la de Seguridad e Higiene. Hace 10 años esto no era así porque en general la principal era la de ABL, pero lo que pasó es que esta tasa permaneció estable durante muchos años porque los municipios no querían asumir el costo político que implicaba aumentar la tasa inmobiliaria, mientras que la de Seguridad e Higiene como es una alícuota de las ventas se fue actualizando con el ciclo económico, entonces pasó a ser la más importante.

Esta situación cambia, por ejemplo, en los municipios de mayor población, en donde en general es más importante el recurso de ABL que el de Seguridad e Higiene, con lo cual la "estructura es bastante recesiva porque se está gravando mucho más sobre todo los inmuebles destinados a viviendas que la actividad comercial o industrial

El desorden que se observa en la estructura tributaria de los tres niveles de Gobierno está vinculado a una necesidad de financiamiento por parte de los municipios que ven incrementarse sus gastos con recursos que no acompañan ese crecimiento. Entonces, se forma una especie de pirámide invertida en donde los recursos no terminan de decantar hacia los gobiernos locales para hacer frente al creciente gasto público que deben enfrentar.

CAPÍTULO CINCO

REBELIÓN FISCAL

LA RESPUESTA DEL ESTADO: NUEVOS DERECHOS

¿QUÉ ES LA REBELIÓN FISCAL? La rebelión fiscal, también conocida como objeción fiscal, resistencia fiscal o desobediencia fiscal, consiste, técnicamente, en negarse u oponerse al pago de determinado impuesto debido a un desacuerdo con el momento o la forma en que se lo recauda, la legislación aplicada para el cobro, o su destino.

A diferencia de los "manifestantes fiscales" que niegan la obligación legal de pagar impuestos, en general los "**resistentes fiscales**" reconocen que la ley les ordena pagar impuestos, pero aun así se resisten a abonarlos. Algunos de ellos ven la resistencia fiscal como una forma no violenta para forzar concesiones del gobierno en determinados puntos de interés. En países donde la población supone o presume la existencia de fuertes **bolsones de corrupción** en la administración del Estado, la resistencia fiscal halla muchas veces su justificación en ello.

En buena medida, todas las grandes transformaciones institucionales que han ocurrido en la historia de Occidente, son el fruto de una rebelión o resistencia fiscal o, al menos, ésta ha sido un componente importante. Muchos consideran que, si bien fueron las invasiones bárbaras las que dieron comienzo al fin del Imperio Romano, la verdadera causa de su decadencia se debió al aumento de la corrupción y el gasto público y consecuentemente de los impuestos para financiarlos, lo que provocó una generalizada evasión impositiva en protesta por los montos y condiciones abusivas de su cobro. Por otra parte, es conocido el hito que marcó en la Edad Media la firma de la, llamada, Carta Magna. En aquel entonces el rey inglés Juan sin Tierra tenía serios problemas fiscales. El Papa lo había excomulgado por apropiarse de tierras de la Iglesia, había sido expulsado del norte de Francia y su hermano, Ricardo Corazón de León, había sido secuestrado al regresar de las Cruzadas y pedían un importante rescate. Juan incrementó el tributo a la tierra (tallage) y el que permitía evitar el servicio militar a favor del Rey (scutage).

Pero los Barones de su reino se rebelaron, lo enfrentaron en guerra y lo obligaron a firmar la **Carta Magna**, el 15 de junio de 1215. Este documento se convirtió en paso esencial para la evolución de la democracia moderna, fue el nacimiento de un incipiente parlamento, incluía buena parte de los que ahora llamamos "derechos humanos" y estableció la famosa sentencia "no taxation without representation" (no habrá impuestos sin que los voten los representantes).

¿Pero, qué puede hacer el contribuyente hoy en día, cuando entiende estar frente a un abuso impositivo? **¿Rebelarse? ¿Resistir a pagar?** El método más básico de resistencia fiscal es negarse a pagar declarándolo abierta y públicamente y soportando las inevitables consecuencias legales. Algunos "resistentes" se resisten sólo a una parte de los impuestos a los que están obligados. Otros lo pagan, pero lo hacen "bajo protesta". Claro que, actualmente la resistencia a

pagar, por ejemplo, el impuesto a las ganancias, por considerarlo injusto o excesivo, se ve dificultada, entre otras razones, por la existencia de los actuales mecanismos de recaudación llamados "de retención en la fuente" que hacen, que, quien esté abonando un sueldo, un honorario, u otro concepto alcanzado por el gravamen, deben obligatoriamente "retener" una porción del total y depositarlo a favor de fisco por cuenta del beneficiario del pago, lo cual anula o impide un eficaz intento de resistencia.

Muchos argumentos pueden plantearse, por supuesto, en contra de la resistencia fiscal.

La mayoría de ellos parten de quienes apoyan la autoridad incondicional del Estado para recaudar impuestos legalmente sancionados y sienten que no hacerlo corroe sus bases. Otros piensan que en una democracia constitucional, todos son iguales ante la ley y nadie tiene derecho a seleccionar qué impuesto pagar y cuál no, o desobedecer o rebelarse por el solo hecho de sentirse particularmente perjudicado por un tributo o parte de él. Pero, quizás el más significativo argumento desde el punto de vista operativo, es el de aquellos que consideran que la resistencia fiscal es una acción individual pasiva e ineficaz como forma de obtener cambios, prefiriendo mecanismos más activos de acción colectiva.

CAPACIDAD CONTRIBUTIVA Y RESISTENCIA FISCAL

En febrero de 1504, poseedores ya de los derechos territoriales sobre el nuevo mundo (en gran medida gracias a las llamadas Bulas de Donación del Papa Alejandro VI), los monarcas hispanos pusieron en vigencia la primera medida recaudatoria, a la que llamaron Real Cédula, en donde se ordenaba que todos los vasallos, vecinos y moradores de Indias, pagasen el quinto, esto es, la quinta parte del mineral que encontrasen, explotasen o arrebatasen a los naturales.

El tributo debía abonarse a los oficiales de la Real Hacienda de la provincia que se tratase. Lo cobraban oficiales especiales llamados Oficiales Reales y se destinaba al mantenimiento directo de la Monarquía. Jurídicamente toda América, suelo y subsuelo, era propiedad del Rey de Castilla, en virtud de la disposición papal. El monarca, a su vez, cedió el usufructo de su tierra a los particulares y se limitó a cobrarles derechos por ello, que ingresaban en su hacienda personal, la Real Hacienda. Para evitar equívocos los monarcas tuvieron buen cuidado de escamotear la administración económica de sus indias a la Contaduría de Castilla (que la tuvo en los primeros años), pues no eran bienes castellanos, sino de la persona de su rey, organizando una planta independiente con funcionarios propios. Podía así recaudar impuestos y gastarlos como le placía, sin necesidad de dar cuentas a ningunas Cortes. Esto le permitió destinar enormes sumas a sus grandes campañas hegemónicas en Europa, para las que no siempre contaba con la comprensión de los castellanos, y menos con la de otros pueblos de España. Así comenzó a cobrarse impuestos (nunca mejor llamados tributos) en las colonias hispanas.

El fin del régimen colonial en el Río de la Plata, produjo un hecho trascendente en el sistema económico y social: La plena libertad del comercio exterior. Que, a su vez, generó una nueva fuente de ingresos públicos: los recursos aduaneros. A partir de 1810, la tributación en la Argentina girará en torno a la Aduana, y en la lucha por el control de la renta aduanera se jugará la organización política definitiva de la república, quedando así, marcada a fuego, la principal característica de nuestro sistema tributario: La recurrencia mayoritaria al cobro de impuestos indirectos (basados sobre determinados bienes o transacciones comerciales) antes que impuestos directos (basados en la capacidad contributiva de ganancias y patrimonios). La emisión de moneda inconvertible y el endeudamiento completarían históricamente el menú de recursos fiscales.

Un ejemplo clásico de impuesto indirecto es el actual Impuesto al Valor Agregado, el cual, para su aplicación al consumo final de bienes y servicios no distingue pobres de ricos. Se aplica a todos por igual, sin considerar la capacidad contributiva de quien lo paga.

Pero, ¿qué es la capacidad contributiva? ¿De dónde viene ese concepto? En su obra "Orígenes de la Francia Contemporánea" el historiador francés Hipólito Taine reseña los múltiples impuestos, tasas y derechos que el bajo pueblo debía soportar en la época de los Luises. En el otro extremo, gran cantidad de nobles y sus familiares eran eximidos de todo tributo. Esta discriminación odiosa y privilegiada a favor de unos pocos, unida al despilfarro de la alta nobleza no podía permanecer mucho tiempo y, en definitiva, fue el gran detonante de la Revolución Francesa.

La cuestión de lo que hoy identificamos como "capacidad contributiva" y "progresividad tributaria", fue inmediatamente introducida por los revolucionarios. Robespierre defendió la idea en un notable discurso ante la Convención de 1793. Allí dijo: "*Los ciudadanos cuyas rentas no excedan lo necesario de su subsistencia, deben ser dispensados de contribuir a los gastos públicos. Los otros deben soportarlos progresivamente según la magnitud de su fortuna*".

En esa treintena de palabras, genialmente enhebradas, está toda la base conceptual del impuesto a la renta (ganancia): 1.) El ingreso bruto (llamado renta) 2.) Una deducción (que refleje lo necesario para la subsistencia) 3.) El ingreso sujeto a impuesto (resultado de restar al ingreso bruto lo necesario para la subsistencia) 4.) Una escala progresiva de imposición. De este modo fue fundada la progresividad tributaria "moderna"; vale decir, la base conceptual que permitió, años más tarde, el establecimiento y desarrollo del impuesto sobre la renta y la expansión de las cargas sobre los patrimonios y las herencias en Occidente. Siempre respetando el concepto básico de un importe mínimo no sujeto a tributación. Lo que, mucho tiempo después, permitiera a Due y Friedlander decir, en su monumental obra, Análisis económico de los impuestos y el sector Público (editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1990, pág. 349), que "una de las ventajas propias del impuesto a la renta reside en su capacidad de ajustar los pagos de impuestos sobre la base de circunstancias personales que afectan la capacidad contributiva".

La capacidad contributiva entendida como la aptitud económica de pago, legitima la potestad tributaria del estado, de forma tal que si el tributo va más allá de esta medida el mismo pierde su naturaleza y se convierte en un despojo. Esto es así puesto que no puede haber impuesto sin capacidad contributiva. Según el profesor Tarsitano "la capacidad contributiva constituye un principio constitucional implícito que sirve a un doble propósito; de un lado, como presupuesto legitimador de la distribución del gasto público; de otro, como límite material al ejercicio de la potestad tributaria". Resulta oportuno señalar que cuando nos referimos a la capacidad contributiva se comprende en este concepto la aptitud de "pago" que no siempre está presente con la capacidad económica solamente.

En efecto, se trata de la aptitud para pagar impuestos que no está, si sólo se tiene cierta capacidad económica para afrontar los gastos necesarios para la subsistencia del sujeto y de su grupo familiar. La capacidad contributiva opera como un límite a la imposición, sino la respeta resulta confiscatoria. En el caso del impuesto a las ganancias resulta muy claro el rol del mínimo no imponible y de las demás deducciones para arribar correctamente al impuesto que debe ingresarse al fisco sin violentar la capacidad contributiva del sujeto. Al respecto resultan de gran claridad las afirmaciones vertidas en cuanto a esta temática por Vicente Oscar Díaz, profesor emérito de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.: "No es difícil extraer afirmaciones que avalen el reconocimiento de un mandato constitucional, en virtud del cual el mínimo no imponible no puede sufrir alteraciones por razones meramente recaudatorias. Y no es difícil precisamente en nuestro caso, a partir del nuevo texto del art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional, donde se enumeran tratados internacionales con jerarquía constitucional que protegen la dignidad y el decoro de manutención de la persona humana.

Dentro de dichos tratados existen los que en forma global señalan en su estructura principios hacia la no gravabilidad de la porción de la renta que debe destinarse a satisfacer necesidades básicas del grupo familiar, como resultan ser la salud, la educación y la manutención digna del

grupo. Por consecuencia, la cuantificación del "mínimo existencial" no debe ni puede ser cualquier cuantificación, sino que debe responder a los postulados de dignidad humana que presiden los objetivos universales. Surge ínsito, por ende, que en la cuantificación del mínimo existencial subyace la defensa de los derechos humanos en el campo de la tributación, lo cual tiene tanta identidad como cualquier otro agravio que la autoridad pública puede inferir al ciudadano, porque una tributación desmedida y desigual es una denigración moral y efectiva, lisa y llana del ser humano. (...) En otras palabras, la cuantificación digna del mínimo no imponible, se emparenta con las garantías consagradas por los arts. 7º, 16 punto 3, 23 punto 2, 25 punto 1, 26 punto 1 y 26 punto 3 entre otros de la Declaración Universal de Derechos Humanos".

¿QUE PUEDE HACER EL CONTRIBUYENTE CUANDO ESOS DERECHOS NO SON RESPETADOS? ¿REBELARSE? ¿RESISTIRSE A PAGAR?

La resistencia fiscal, también conocida como objeción fiscal o desobediencia fiscal, consiste, técnicamente, en negarse u oponerse al pago de determinado impuesto debido a un desacuerdo con el momento o la forma en que se lo recauda, o, la legislación aplicada para el cobro. A menudo la resistencia fiscal ha estado vinculada a razones de conciencia, como pacifistas y antimilitaristas, miembros de grupos religiosos como los cuáqueros, que optan por no financiar las actividades violentas del gobierno. También ha sido una técnica utilizada por los movimientos de resistencia no-violenta, como la campaña por la independencia de la India dirigida por Mahatma Gandhi, y además promovida por ideologías anti-estadistas y antiautoritarias.

A diferencia de los "manifestantes fiscales" que niegan que exista o se pueda aplicar la obligación legal de pagar impuestos, en general los resistentes fiscales reconocen que la ley les ordena pagar impuestos, pero aun así se resisten a abonarlos. Lo que un resistente a impuestos desea llevar a cabo a puede ser personal o político o alguna combinación de ambas cosas. Algunos resistentes quieren "lavarse las manos" de complicidad en las políticas inmorales del gobierno al no contribuir a su financiación. Algunos se resisten a los impuestos como una forma de protesta que comunica la fuerza de su oposición a través de un acto de desobediencia civil. Algunos ven la resistencia fiscal como una forma de fuerza política no violenta - cortar los fondos del gobierno como parte de una campaña para forzar concesiones del gobierno o de causar que ceda el control.

Hay muchos métodos de resistencia fiscal. En la resistencia al impuesto de guerra de los círculos en los Estados Unidos, por ejemplo, a veces se observa que existen tantas maneras de practicar la resistencia fiscal como existen resistentes fiscales. Algunos resistentes se niegan a pagar una parte o la totalidad de los impuestos adeudados, pero hacen una donación equivalente a la caridad.

De esta manera, demuestran que la intención de su resistencia no es "egoísta" y que quieren utilizar una porción de sus ingresos a contribuir al bien común. Grupos como la Campaña Nacional de Peace Tax Fund (Estados Unidos), Peace Tax Seven (Reino Unido), Netzwerk-Friedenssteuer (Alemania), y Conscience and Peace Tax International han trabajado para legalizar una forma de objeción de conciencia fiscal militar que permitiría a los objetores de conciencia designar en qué van a ser gastados sólo en aquello que no sea gasto militar. Ven esto como una forma legalizada de redirección de impuesto de guerra.

Algunos resistentes se resisten sólo a algunos impuestos, ya sea porque los impuestos son especialmente nocivos para ellos, o porque represente un objetivo útil y simbólico, o porque son más fáciles de resistir. Por ejemplo, en los Estados Unidos, muchos resistentes a impuestos de guerra resisten a los impuestos federales al teléfono.

El impuesto se inició para pagar por la guerra entre España y ha sido frecuentemente planteado o ampliado por el gobierno estadounidense en tiempos de guerra. Este hecho lo vuelve un

atractivo y simbólico blanco como un "impuesto de guerra". Esa negativa es relativamente segura: porque este impuesto es típicamente pequeño, la resistencia muy raramente provoca importantes represalias del gobierno. Las empresas telefónicas cooperen con tales resistentes mediante la eliminación de los impuestos de sus facturas de teléfono e informando de su resistencia al gobierno.

Formas: El más espectacular y característico método de resistencia fiscal es negarse a pagar un impuesto declarándolo abierta y públicamente. Algunos resistentes se resisten sólo a una parte de los impuestos adeudados. Por ejemplo, algunos se niegan a pagar un porcentaje de sus impuestos equivalentes a los porcentajes del presupuesto militar del gobierno.

Otros pagan sus impuestos, pero incluyen cartas de protesta junto con sus formularios de impuestos. Los mecanismos de recaudación llamados "de retención en la fuente" que implican que quien está abonando un sueldo un honorario o otros conceptos alcanzados por el tributo, deben "retener" una porción del total y depositarlo a favor de fisco en concepto de anticipo o pago a cuenta del gravamen por cuenta del beneficiario del pago, dificultan a éstos formas efectivas de protesta individual.

Muchos argumentos pueden plantearse, por supuesto, contra la táctica de la resistencia fiscal. La mayoría básicamente es de los que apoyan a la entidad recaudadora fiscal y sienten que otras personas también deberían. Pero incluso simpatizantes con los argumentos de los resistentes fiscales pueden cuestionar los métodos. Algunos argumentos comunes contra la resistencia fiscal son los siguientes: *) En una democracia constitucional, todos son iguales ante la ley y nadie tiene el derecho de seleccionar y elegir a qué ley seguir y cuál hacer caso omiso, sólo por estar personalmente en desacuerdo con ella. *) Si alguien no paga su impuesto, el gobierno obtendrá el dinero de otra persona, lo cual es injusto para ellos. *) Las personas que se resisten a pagar impuestos son free riders que se benefician de los servicios públicos como la infraestructura vial y la seguridad sin tener que pagar su parte de la cuenta. *) La resistencia fiscal es demasiado pasiva e ineficaz como forma de obtener cambios políticos.

Según Martín Krause, desde una perspectiva histórica, en buena medida, todas las grandes transformaciones institucionales que han ocurrido en la historia, al menos la de Occidente, son el fruto de una rebelión fiscal o, al menos, ésta ha sido un componente importante.

Para Edward Gibbon (Historia de la decadencia y ruina del Imperio Romano), si bien fueron las invasiones bárbaras las que dieron fin al imperio, la verdadera causa de su extrema debilidad se debió al aumento del gasto público, los controles a la economía y la degradación de la moneda durante el imperio de Diocleciano y la consiguiente y generalizada evasión impositiva.

Algunas historias, que nos resultan familiares, tienen un trasfondo de rebelión fiscal. Según Charles Adams (Para bien y mal: El impacto de los impuestos en el curso de la civilización), Lady Godiva se paseó desnuda sobre un caballo por el pueblo de Coventry, apelando a su marido para que redujera los impuestos que había introducido en el condado. Éste, cansado de su insistencia, le dijo que sólo lo haría si ella se paseaba desnuda. Godiva obtuvo la eliminación del impuesto. Las "cartas" que restringían los poderes fiscales eran muy comunes en la Edad Media.

Pero, sin duda, la más importante de todas ellas es la Carta Magna.

El rey inglés Juan sin Tierra tenía serios problemas fiscales. El Papa lo había excomulgado por apropiarse de tierras de la Iglesia, había sido expulsado del norte de Francia y su hermano, Ricardo Corazón de León, había sido secuestrado al regresar de las Cruzadas y pedían un importante rescate. Juan incrementó el tributo a la tierra (tallage) y el que permitía evitar el

servicio militar a favor del rey (scutage). Pero los barones se rebelaron, lo enfrentaron en guerra y lo obligaron a firmar la Carta Magna, el 15 de junio de 1215. Este documento se convirtió en paso esencial para la evolución de la democracia moderna, fue el nacimiento de un incipiente parlamento, incluía buena parte de los que ahora llamamos "derechos humanos" y estableció la famosa sentencia "no taxation without representation" (no habrá impuestos sin que los voten los representantes).

En la Argentina turbulenta de fines del siglo pasado y comienzo de éste, la desobediencia fiscal estuvo en boca de muchos: "La desobediencia fiscal es el derecho fundamental de todo pueblo que, esforzándose para vivir de su trabajo, es castigado por una pésima legislación" Planteó por aquel entonces, un conocido político (Héctor Raúl Sandler, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, profesor consulto en Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho (UBA).

Y allá por junio del año 2000, lo fundamentó públicamente de ésta manera: Determinadas leyes de impuestos vigentes violan derechos y garantías establecidos en la Constitución.

El derecho a trabajar y a gozar del pleno fruto del trabajo es el más natural de los derechos. Contra ese derecho está el sistema fiscal actual. Nadie puede ignorar el relevante papel del Estado para un buen orden social. Menos aún, se puede ignorar que ningún Estado puede funcionar sin dinero.

Lo que la desobediencia fiscal hace, o debe hacer, es poner sobre el tapete esta decisiva cuestión: ¿De dónde deben fluir los recursos para el erario y quiénes son los que deben aportarlo?

¿CÓMO DEFENDER LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE?

¿DEFENSORÍA, OMBUDSMAN, ESTATUTO?

QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE UN ESTATUTO DEL CONTRIBUYENTE

Un Estatuto del Contribuyente comprende el conjunto de normas inteligibles al común de las personas que fijan en forma cierta y anticipada las obligaciones y los derechos que incumben a los contribuyentes. Su objetivo es establecer un equilibrio entre el derecho del Estado a cobrar impuestos y el del contribuyente que, como ciudadano, ha de soportarlos. El Estatuto se entiende así como un "Círculo de Garantías" que protegen al ciudadano contribuyente frente a eventuales abusos del Poder Fiscal.

Para algunos, la utilización del concepto "estatuto" para definir la situación jurídica del contribuyente es controversial dado su carácter de ciudadano plenamente sometido y protegido por todo el ordenamiento jurídico de una nación, empezando por el Constitucional.

Pero, precisamente para comprender la finalidad, más allá del rótulo, es necesario concentrarse en el objetivo y tener en cuenta que el mismo fue establecido, por ejemplo, en España a fines del siglo pasado, como respuesta al multitudinario reclamo de una norma que consagrara el "Estatuto de las Garantías del Contribuyente", reclamo que dio lugar al proyecto de "Régimen de Derechos y Garantías de los Contribuyentes" que finalmente fue sancionado como Ley N° 1 del 26 de febrero de 1998.

Desde un punto de vista pragmático, se tiende en la actualidad a reconocer, en la doctrina y en la experiencia internacional, que el establecimiento de derechos y garantías del contribuyente de

manera concreta, explícita y clara, en una ley de manejo común y generalizado, aparecer justificado, como consecuencia de que, a pesar de la vigencia de garantías y derechos humanos universales establecidos en todas las Constituciones del mundo, la relación de las Agencias Fiscales con quienes son el objeto de su fiscalización y control, no siempre transcurre en el ambiente enmarcado por los principios generales, apareciendo el contribuyente, en la práctica con una evidente desprotección o debilidad frente a determinados procedimientos del omnímodo poder fiscal, que les permita recibir un servicio de cobro de tributos de excelencia, con todas las facilidades y garantías requeridas para el cumplimiento de sus obligaciones con comodidad, simplicidad y certeza.

Existen en la actualidad, por ejemplo, un Estatuto de Derechos del Contribuyente en Italia (2000) y otro en Australia (2007). Un Código de Defensa del Contribuyente en Brasil (Estado de San Pablo, 2003). La Carta del Contribuyente en Francia (2005). El Catálogo de Derechos del Contribuyente en España (2003). Así como, una Declaración de Derechos del Contribuyente en Canadá (2007) y una Ley de los Derechos del Contribuyente en México (2006). Y diversos tipos de Defensorías, Procuradurías, y Oficinas del Ombudsman en Gran Bretaña, Estados Unidos, Colombia y México, entre otros países.

La experiencia internacional parece indicar que comienza a asignársele tanta importancia al funcionamiento y proceder de las Agencias Tributarias, como a los Impuestos que éstas cobran, en una visión complementaria de ambos, impuestos y procedimientos, integrados en un único Sistema Tributario.

CAPÍTULO SEIS

LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE EN EL MUNDO

En muchos países se recurrió a figuras jurídicas como Estatutos o Cartas o simplemente leyes, en defensa de los derechos del contribuyente. En otros países se crearon figuras funcionales llamadas Ombudsman o Defensor de los Contribuyentes, otorgándoles una adecuada autonomía, como órgano externo e independiente del sujeto principal. Veremos algunos casos puntuales.

-USA: TAXPAYER ADVOCATE SERVICE

Un caso interesante se ha dado en los Estados Unidos¹⁰, donde se partió de una Carta de los Derechos de los Contribuyentes (Taxpayer Bill of Rights) pero, además, se creó una Oficina del Defensor del Contribuyente denominada ahora Taxpayer Advocate Service¹¹ dirigida actualmente por una destacada figura de la tributación, la Contadora Nina Olson (Named one of the 2014 Most Influential People in Tax and Accounting by "Accounting Today").

Durante la década que va desde la primera Declaración Estadounidense de Derechos del Contribuyente, en 1988, hasta el último elenco de derechos incluido en la Ley de reestructuración del IRS de 1998, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de Norteamérica ha venido desarrollando distintos servicios encaminados a un mismo objetivo, mejorar la equidad y eficiencia del sistema tributario en dos sentidos: Dando amparo a determinadas situaciones de desprotección jurídica en la que pueden llegar a verse atrapados determinados contribuyentes. Creando los cauces y procedimientos de participación de los ciudadanos en las políticas tributarias para detectar las disfunciones del sistema y dar entrada en el mismo a sus sugerencias, quejas y propuestas.

Todo ello ha tomado cuerpo, principalmente, en la figura del Abogado del Contribuyente, el Taxpayer Advocate Service ("your voice at the IRS", como dice su sitio web).

Nos explayaremos ahora acerca del modelo de organización y funciones, asignados a este Servicio y a otros programas de actuación concebidos con la misma finalidad.

Organización y funciones

Como organismo independiente del Internal Revenue Service (en adelante IRS) el ordenamiento federal norteamericano prevé la existencia de un Servicio de Defensa del contribuyente (Taxpayer

¹⁰ Fuente: EL DEFENSOR DEL CONTRIBUYENTE, UN ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO: ITALIA Y EEUU. Artículo enmarcado en el Proyecto de Investigación titulado *La reforma del sistema de resolución de conflictos entre la Administración y los contribuyentes*, con referencia SEC 1999-0469, financiado por el Ministerio de Ciencia; Tecnología y Desarrollo, desarrollado en el Departamento de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Barcelona.

¹¹ (<http://www.taxpayeradvocate.irs.gov/>)

Advocate Service) dirigido por el Abogado del Contribuyente (National Taxpayer Advocate). En cada Estado o circunscripción del IRS existe, al menos, un Delegado del Abogado del Contribuyente (Local Advocate Taxpayer), que tiene su oficina propia o bien trabaja en las sedes del IRS a través de las Oficinas de Resolución de Conflictos de la Agencia Tributaria (Problem Resolution Office).

No se trata de un órgano que sustituya o supla la actividad del IRS en lo relativo a la resolución de las controversias tributarias que surgieran en la aplicación de los tributos. Su función es intervenir en situaciones que, sea porque el IRS no ha podido o no ha sabido resolver por los procedimientos ordinarios, sea porque el ciudadano considera vulnerados sus derechos fundamentales, requieren la mediación de un organismo administrativo independiente del IRS que procure amparo al ciudadano, tratando de encauzar la adecuada y diligente resolución del problema planteado. No tiene competencia, pues, para dictar actos administrativos de determinación, liquidación, comprobación o recaudación de los tributos, aunque sí tiene potestad, en algunos supuestos, para suspender la tramitación y efectos de un procedimiento de gestión tributaria.

El Servicio, al examinar las situaciones de agravio que ante el mismo hacen valer los Contribuyentes, es lógico que identifique todo tipo de incidencias en la aplicación de los tributos: incongruencias de fondo o de forma, trámites prescindibles, contradicciones o lagunas formativas, plazos improcedentes, etcétera.

De todo ello arranca su segunda función: el estudio, análisis y presentación de propuestas de reformas normativas o de pautas de actuación en la aplicación del sistema tributario que contribuyan a mejorar su eficiencia reduciendo, al mismo tiempo, la presión fiscal indirecta del contribuyente. Para el desarrollo de esta segunda función, el Abogado del Contribuyente cuenta en su Equipo con un Departamento (Office of Systemic Advocacy) específicamente dedicado a estudiar supuestos recurrentes –no casos concretos– así como a preparar informes y propuestas. Esta oficina está organizada en una Secretaría General y dos Direcciones –personas físicas y personas jurídicas.

En el mismo sentido se apoya, para el desarrollo de esta segunda función, en una entidad de carácter consultivo, Taxpayer Advocacy (en adelante TAP). Constituido en 1998 al amparo de la Ley que regula los comités de participación ciudadana (Federal Advisory Committee Act) está integrado por 95 voluntarios elegidos por dos años a través de un concurso público. En cada una de las siete grandes jurisdicciones en las que está organizado el IRS está constituido un comité y cada Estado tiene asignado un miembro o más –hasta los diez que corresponden a California– en función del número de contribuyentes. El TAP es un órgano de consulta del Departamento del Tesoro y tiene asignada la función específica de constituir el marco de encuentro entre la Administración tributaria y los ciudadanos.

Tanto el IRS, como otras entidades o Agencias implicadas en la actividad financiera pública –de forma particular, la Oficina del Abogado del Contribuyente– recurren a sus comisiones, territoriales o temáticas, para pulsar la opinión de los ciudadanos sobre proyectos o novedades y para recibir de los mismos sugerencias y propuestas. Los 95 miembros de este Consejo consultivo se reúnen periódicamente y se les reembolsan los gastos de asistencia, cuando el comité no celebra sesiones de videoconferencia. También celebran sesiones públicas y canalizan propuestas de ciudadanos o entidades relativas a la ordenación y funcionamiento del sistema tributario. Cada año rinde informe de su actividad ante el Secretario del Tesoro y ante el Presidente del IRS.

En el año 2002 el Abogado del Contribuyente constituyó un Comité de enlace, Design Steering Committee, en el que hace coincidir a directivos del IRS, a representantes de los sindicatos de empleados u oficiales del Departamento del Tesoro y a asesores fiscales, con el objetivo de concitar opiniones y concertar acuerdos en relación con disfunciones detectadas en la estructura o aplicación del sistema tributario.

Procedimientos

La actividad del Abogado del Contribuyente discurre por cauces distintos para los dos tipos de funciones que tiene encomendadas. Un primer ámbito viene representado por la tramitación de las reclamaciones individuales que hace valer un específico contribuyente. Un segundo orden de cuestiones se refiere a lo relativo a la elaboración de informes y propuestas normativas.

Reclamaciones individuales. Ante situaciones en las que la resolución por parte del IRS de un determinado expediente se dilata extraordinariamente en el tiempo o de su tramitación se puede derivar un grave perjuicio para el contribuyente, éste puede acudir al Abogado del Contribuyente al objeto de que le procure amparo y asistencia.

Esta asistencia puede revestir distintas formas y discurrir por cauces más o menos formales.

El Abogado del Contribuyente, por una parte, dispone de dos números telefónicos gratuitos en el que se facilita información y orientación tributaria no sólo de orden normativo sino, también, y en la medida o tiempos en los que se puede disponer de la misma, sobre el estado de tramitación de un determinado procedimiento o razón del empleado responsable del mismo. Por otra parte se puede acudir directamente a alguna de las oficinas que tiene abiertas a lo largo de todo el territorio –al menos una por cada distrito del IRS– o contactar a través de su página web.

El procedimiento escrito Application for Taxpayer Assistance Order (TAO) aparece regulado en la sección 7811 del Internal Revenue Code (IRC). No se trata de un recurso ordinario encaminado a la anulación o modificación de una actuación o acto administrativo ilegal, sino que obedece, más bien, a la necesidad de encauzar el desconcierto o dar amparo a la irritación que produce en el contribuyente el enfrentarse ante un comportamiento de la Agencia tributaria, de sus agentes, en el que –pese a actuarse con arreglo a la normativa o doctrina administrativa– el resultado que se produce es inaceptable en términos de justicia.

Se inicia completando un formulario (Form 911) en el que, se ha de identificar el contribuyente, el supuesto de hecho, los antecedentes y el problema, especificando los daños a que se enfrenta el contribuyente así como el amparo que se solicita. No se prevé un plazo específico para su presentación, pero sí se evalúa por la oficina de reclamaciones si el tiempo transcurrido desde que surgió la eventualidad del daño hasta que se solicitó el amparo es o no razonable. También se contempla la posibilidad, que no exigencia, de actuar mediante representante, en cuyo caso se ha de formalizar el apoderamiento mediante un documento administrativo (Form 2848).

La peculiaridad sustancial que presenta el procedimiento americano de reclamación, estriba en la posibilidad de suspender el procedimiento tributario que se reconoce al Abogado del Contribuyente. Éste, o quien actúe en su nombre en los servicios descentralizados, tiene reconocida la facultad de dictar esta orden, TAO, si advierte la necesidad de paralizar un determinado procedimiento tributario en aras de evitar un grave daño al contribuyente que solicita protección.

El presupuesto del que se parte para solicitar tal suspensión es el de la eventualidad de que la continuación del procedimiento generase para el contribuyente "a significant hardship". Este daño no tiene por qué ser patrimonial o financiero, sino que ha de tener una entidad que "ofenda el sentido elemental de la justicia del común de los contribuyentes".

El Abogado del Contribuyente puede, como contenido específico de la TAO, ordenar Actuaciones Cautelares de protección del contribuyente de muy diverso tipo, descritas en la sección 7811 (b) IRC: Levantar un embargo. Suspender la tramitación de un procedimiento de liquidación o recaudación. Suspender la tramitación de un procedimiento de comprobación o inspección. Suspensión de cualquier otro procedimiento legal de cualquier otro orden. Dictada la orden de intervención –la TAO– tan solo puede rescindir o modificar sus efectos el propio Abogado del Contribuyente o determinados altos cargos del IRS. La emisión de la mencionada orden implica la suspensión automática, que no la interrupción, del cómputo de los distintos plazos de prescripción –de por sí prolongados– que contempla el ordenamiento tributario americano, hasta que el Abogado del Contribuyente resuelva al respecto.

Suspendida la tramitación del procedimiento, el órgano administrativo responsable del mismo pasa a tener un interés específico en resolver la cuestión planteada por el contribuyente ante la oficina del Abogado del Contribuyente, ya que, hasta tanto en cuanto no se haya resuelto el incidente por este organismo el procedimiento no puede avanzar.

Este procedimiento no tiene costo alguno para el contribuyente.

Por otra parte, el IRS financia un programa de asesoramiento fiscal de oficio (Low Income Taxpayer Clinic) –al margen de sus sistemas de asistencia al contribuyente– mediante el que se puede disfrutar de un servicio de asesoramiento fiscal gratuito. Un buen número de organizaciones sin ánimo de lucro y departamentos universitarios participan de este programa. La ventaja del mismo, frente a los sistemas oficiales de asistencia tributaria, radica en que –aun recibiendo cierta financiación pública– estos llamados servicios "clínicos" de contribuyentes con rentas bajas, conservan su independencia de criterio. Eso sí, el propio IRS hace notar en la información que facilita al respecto, que no se responsabiliza de la asistencia y consejos fiscales procurados en tales servicios gratuitos.

Cauces de participación en la política tributaria

El segundo conjunto de procedimientos en el ámbito de responsabilidad del Abogado del Contribuyente son los que no tienen carácter individual sino colectivo.

Como se ha hecho notar, además de procurar amparo a contribuyentes específicos en situaciones de conflicto con el IRS, el Abogado del Contribuyente tiene la responsabilidad de detectar disfunciones normativas, organizativas o aplicativas en el funcionamiento diario del sistema tributario para, una vez estudiadas y analizadas, informar al IRS y al Congreso, proponer reformas y soluciones. En este orden de cosas se incluye el procedimiento denominado de Systemic Advocacy. La Oficina del Abogado responsable de este programa no tramita casos concretos. Se dedica a estudiar procedimientos, normas, políticas administrativas, prácticas organizativas, etcétera, que afectan a un buen número de contribuyentes y que condicionan el normal ejercicio de sus derechos, desestabilizando la equidad y eficacia del sistema. Este departamento selecciona sus ámbitos de interés a partir de cauces diversos.

En otro sentido, el departamento tiene abierto lo que bien podría denominarse buzón de sugerencias en el que en un determinado formato (Form 14411) o directamente mediante mensaje electrónico (Systemic.Advocay@irs.gov) cualquier contribuyente a título personal o en

representación de asociaciones o grupos de ciudadanos puede plantear propuestas o dar razón de situaciones injustas en el orden tributario.

A este respecto el departamento realza el hecho de que no es su misión específica resolver casos concretos sino estudiar sistemas, prácticas o políticas que afectan a un número relevante de contribuyentes, de una localidad, de un sector o que comparten una determinada situación. Por ello se insiste en que no se faciliten los datos de identificación del contribuyente que plantea la cuestión o sugerencia.

Este mismo departamento es el responsable de elaborar los dos Informes que cada año: En junio y en diciembre, el Abogado del Contribuyente debe presentar ante el Congreso. El primero ha de contener el plan de trabajo para el siguiente año y el segundo, que da razón del trabajo realizado durante el año, se estructura en tres apartados. Un Memorándum de los 20 problemas de más realce planteados por los contribuyentes. Recomendaciones en orden a resolver dichos problemas; y Otras actuaciones llevadas a cabo por el IRS en orden a mejorar el servicio a los contribuyentes y a aliviar su presión fiscal indirecta.

Además de este cauce de participación en la política tributaria, el contribuyente tiene acceso – como más arriba se refería– al Consejo consultivo del que más arriba se daba razón, que constituye una línea permanente de comunicación entre el IRS, el Abogado del Contribuyente y los ciudadanos con amplia implantación en todo el territorio. En sus reuniones periódicas –en buena medida de audiencia pública– salen a relucir los recovecos más sinuosos del sistema tributario generándose sugerencias y propuestas que, en no pocos casos, terminan teniendo un reflejo normativo.

-ESPAÑA: “EL ESTATUTO DEL CONTRIBUYENTE”¹²

Como señala el tratadista Juan José Ferreiro Lapatza¹³, la petición de un Estatuto del Contribuyente en ese país, se hacía atribuyéndole, en esencia, dos sentidos concretos y determinados, que se complementan.

Por un lado, se solicitaba un conjunto de normas inteligibles y abarcables que fijaran de forma clara, cierta y comprensible para el común de los ciudadanos los derechos y deberes que en cuanto contribuyentes les incumben, y por otro lado, se pedía un equilibrio entre los derechos y deberes del Estado que exige los tributos y de contribuyente que, como ciudadano, debe soportarlos. Y ello, porque se entendía que dicho equilibrio se había resquebrajado por el uso y el abuso de un poder “demasiado libre de ataduras jurídicas, y, en cuanto tal, potencialmente arbitrario”.

Arbitrario y desproporcionado en cuanto a los poderes que la ley concedía a la Administración y en cuanto a la reacción prevista en el propio ordenamiento, cuando los ciudadanos no atendieran a las exigencias que, se derivaran de tales poderes.

¹² Fuente: ¿ESTATUTO DEL CONTRIBUYENTE O REVISION DEL CODIGO TIBUTARIO Y NORMAS GENERALES PARA SU ADECUACION A LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL? Addy Mazz, Profesora Catedrática de Derecho Financiero. Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

¹³ Ferreiro Lapatza “El estatuto del contribuyente”, en Revista Tributaria No. 131, p. 109

Esta lucha desembocó en España en el dictado de la ley 1/1998, de 26 de febrero de 1998, de Derechos y garantías de los contribuyentes, cuyo contenido está incorporado, en la actualidad, a la Ley General Tributaria 58/ 2003, que la derogó y a alguna normativa de desarrollo.

Tras una natural evolución, en el Reino de España funciona actualmente "**El Consejo para la Defensa del Contribuyente**", cuya naturaleza jurídica es de órgano colegiado de la Administración del Estado, integrado en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y adscrito a la Secretaría de Estado de Hacienda.

Su tarea es velar por la efectividad de los derechos de los obligados tributarios, atender las quejas que se produzcan por la aplicación del sistema tributario que realizan los órganos del Estado y efectuar las sugerencias y propuestas pertinentes, en la forma y con los efectos que reglamentariamente se determinen.

El artículo 34 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se refiere a los derechos y garantías de los obligados tributarios.

Existe actualmente, un Catálogo de Derechos del Contribuyente. Son su contenido entre otros, los siguientes:

1. Derecho a ser informado y asistido por la Administración tributaria sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
2. Derecho a obtener, en los términos previstos en esta ley, las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo y las devoluciones de ingresos indebidos que procedan, con abono del interés de demora previsto en el artículo 26 de esta ley, sin necesidad de efectuar requerimiento al efecto.
3. Derecho a ser reembolsado, en la forma fijada en esta ley, del coste de los avales y otras garantías aportados para suspender la ejecución de un acto o para aplazar o fraccionar el pago de una deuda, si dicho acto o deuda es declarado total o parcialmente improcedente por sentencia o resolución administrativa firme, con abono del interés legal sin necesidad de efectuar requerimiento al efecto, así como a la reducción proporcional de la garantía aportada en los supuestos de estimación parcial del recurso o de la reclamación interpuesta.
4. Derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su comunidad autónoma, de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico.
5. Derecho a conocer el estado de tramitación de los procedimientos en los que sea parte.
6. Derecho a conocer la identidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración tributaria bajo cuya responsabilidad se tramitan las actuaciones y procedimientos tributarios en los que tenga la condición de interesado.
7. Derecho a solicitar certificación y copia de las declaraciones por él presentadas, así como derecho a obtener copia sellada de los documentos presentados ante la Administración, siempre que la aporten junto a los originales para su cotejo, y derecho a la devolución de los originales de dichos documentos, en el caso de que no deban obrar en el expediente.
8. Derecho a no aportar aquellos documentos ya presentados por ellos mismos y que se encuentren en poder de la Administración actuante, siempre que el obligado tributario indique el día y procedimiento en el que los presentó.

9. Derecho, en los términos legalmente previstos, al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria, que sólo podrán ser utilizados para la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes.
10. Derecho a ser tratado con el debido respeto y consideración por el personal al servicio de la Administración tributaria.
11. Derecho a que las actuaciones de la Administración tributaria que requieran su intervención se lleven a cabo en la forma que le resulte menos gravosa, siempre que ello no perjudique el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
12. Derecho a formular alegaciones y a aportar documentos que serán tenidos en cuenta por los órganos competentes al redactar la correspondiente propuesta de resolución.
13. Derecho a ser oído en el trámite de audiencia, en los términos previstos en esta ley.
14. Derecho a ser informado de los valores de los bienes inmuebles que vayan a ser objeto de adquisición o transmisión.
15. Derecho a ser informado, al inicio de las actuaciones de comprobación o inspección sobre la naturaleza y alcance de las mismas, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tales actuaciones y a que las mismas se desarrollen en los plazos previstos en esta ley.
16. Derecho al reconocimiento de los beneficios o regímenes fiscales que resulten aplicables.
17. Derecho a formular quejas y sugerencias en relación con el funcionamiento de la Administración tributaria.
18. Derecho a que las manifestaciones con relevancia tributaria de los obligados se recojan en las diligencias extendidas en los procedimientos tributarios.
19. Derecho de los obligados a presentar ante la Administración tributaria la documentación que estimen conveniente y que pueda ser relevante para la resolución del procedimiento tributario que se esté desarrollando.
20. Derecho a obtener copia a su costa de los documentos que integren el expediente administrativo en el trámite de puesta de manifiesto del mismo en los términos previstos en esta ley.
21. Este derecho podrá ejercitarse en cualquier momento en el procedimiento de apremio.

-ITALIA: "LA CARTA DEL CONTRIBUYENTE" ¹⁴

Frente a una situación relativamente similar a la que se vivía en España, en Italia, el profesor Víctor Uckmar¹⁵, identificó diez principios fundamentales, que debería contener el Estatuto del Contribuyente.

¹⁴ Fuente: ¿ESTATUTO DEL CONTRIBUYENTE O REVISION DEL CODIGO TIBUTARIO Y NORMAS GENERALES PARA SU ADECUACION A LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL? Addy Mazz, Profesora Catedrática de Derecho Financiero. Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

¹⁵ Uckmar, Víctor, "El estatuto del contribuyente", en Revista Tributaria, N. 130

1.- El derecho a comportamientos de buena fe por parte de la Administración. En este rubro señala que no pueden ser dispuestas sanciones administrativas y penales ni pueden ser efectuadas reclamaciones de impuestos al contribuyente que se haya adaptado en su conducta fiscal a una interpretación de normas tributarias expresada por la Administración y que haya sido modificada sucesivamente por la misma sin que hayan intervenido modificaciones legislativas.

- 2.- El derecho a la tutela por el exceso de presión legislativa y a la certidumbre del derecho. Manifiesta la necesidad de una disminución de la presión fiscal, racionalizando la producción normativa, a nivel legislativo y administrativo. Sugiere que la Carta de los Derechos del Contribuyente podría aportar una contribución a la auto-limitación del legislador, estableciendo un cuadro de principios que pudieran ser derogados sólo en forma expresa. Se debe reafirmar que las disposiciones tributarias no tienen efecto sino para el futuro, y que no se aplican a las relaciones pendientes, salvo las más favorables al contribuyente.
- 3.- Existe un derecho a la información sobre la interpretación de las leyes y sobre la consecuencia de su propio comportamiento. La Administración financiera tiene la obligación de dictar reglamentos y circulares, publicar en tiempo resoluciones y cualquier otro acto que regule su organización y sus funciones. Debe consagrarse la posibilidad del contribuyente de formular consultas escritas que la Administración debe responder o conformarse con la interpretación expuesta por aquel por escrito.
- 4. El derecho a ser informado y escuchado. Esto supone el debido proceso y el otorgamiento de vistas.
- 5.- El Derecho a no ser obligado a cumplimientos inútiles o en todo caso excesivamente costosos con relación a los resultados, lo que significa chequear y valorar el conjunto de las obligaciones formales que inciden sobre el contribuyente con el objeto de cuantificar los costos, constatar su utilidad, eliminar los que son inútiles o excesivamente onerosos en relación al beneficio que ellas aportan a la Administración.
- 6. El derecho a la rapidez y oportunidad de la acción administrativa en el ámbito fiscal.
- 7. El derecho de no pagar más de lo previsto por ley.
- 8. El control sobre la aplicación de la ley.
- 9. El derecho a la transparencia estadística, al conocimiento de los agregados económicos tributarios.
- 10. El derecho a ser puesto en el mismo plano que la Administración en lo que se refiere a los pagos, intereses y reembolsos.

Como efecto de este movimiento doctrinal y la necesidad de explicitar los principios constitucionales se introdujo en Italia, en el ordenamiento positivo, la Carta de los Derechos del Contribuyente mediante la Ley No 212/2000, que ha sido objeto de alguna modificación posterior.

MÉXICO: “LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE” ¹⁶

El proceso llevado a cabo en México resulta muy interesante de estudiar. Surge tras haber entendido la necesidad de fortalecer la relación entre las autoridades fiscales y los contribuyentes, creando un espacio neutral de encuentro, acuerdos y confianza mutua.

Tiene por objetivo proteger los derechos y garantías de los contribuyentes, mediante la asesoría, representación y defensa, así como la recepción de quejas y emisión de recomendaciones en materia fiscal, además de otras importantes facultades como son la identificación de los problemas endémicos del sistema, celebrar reuniones periódicas con las asociaciones empresariales y profesionales, proponer medidas correctivas, interpretar normas tributarias, fomentar la cultura contributiva, al igual que acudir ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados con propuestas de modificación a las normas fiscales.

Esta Procuraduría, también conocida por su acrónimo Prodecon, surgió mediante decreto legislativo que dio origen a su Ley Orgánica, en septiembre de 2006. Pero, a poco de andar, el Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de determinados artículos de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Dos años después, la controversia fue resuelta, por lo que la Ley fue publicada con sus últimas reformas en septiembre de 2009. Pero recién en abril de 2011, de una terna propuesta por el Titular del Ejecutivo Federal y con 82 votos a favor, el Senado de la República designó a la primera Procuradora de la Defensa del Contribuyente.

De conformidad con lo establecido por su Ley Orgánica, la Procuraduría entró en funciones en septiembre de 2011.

Las atribuciones de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente así como la actuación de los funcionarios que la integran, se rigen por el siguiente Marco Jurídico:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ley Federal de los Derechos del Contribuyente Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

De acuerdo al Artículo 5 de su Ley Orgánica, Prodecon tiene entre otras, las siguientes facultades:

Prestación de los servicios de asesoría y consulta así como representación legal y defensa gratuitos. Tramitación del procedimiento de queja. Estudio, Análisis e Identificación de Problemas Sistémicos.

Elaboración de propuestas de modificación a las disposiciones fiscales ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados.

Elaboración de propuestas al Servicio de Administración Tributaria para la modificación de sus disposiciones internas con el fin de mejorar la defensa de los derechos y seguridad jurídica de los contribuyentes.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es un organismo público descentralizado, no sectorizado, con autonomía técnica funcional y de gestión, especializado en materia tributaria, que proporciona de forma gratuita, ágil y sencilla servicios de asesoría y consulta, defensoría y

¹⁶ Prodecon: <http://www.prodecon.gob.mx/>

representación así como da seguimiento a los procedimientos de queja o reclamación contra actos de las autoridades fiscales federales que vulneren los derechos de los contribuyentes.

Su Visión es:

Contribuir a consolidar los principios democráticos del Estado de Derecho con base en una renovada cultura contributiva que permita a la sociedad vivir en condiciones de igualdad, paz y armonía para la construcción de un país más justo y equitativo, posicionándonos como una institución de excelencia con autonomía técnica, funcional y de gestión que colabore en el mejoramiento de la relación del fisco con el contribuyente, en la que se privilegie el respeto a sus derechos como el mejor medio para lograr la satisfacción del interés público.

Sus compromisos son:

Brindar atención profesionalizada, imparcial y al servicio del contribuyente. Resolver con eficacia las solicitudes de asesoría y consulta que le presenten los contribuyentes. Actuar con profesionalismo en la representación legal y defensa de los contribuyentes.

Realizar investigaciones exhaustivas e imparciales dentro del procedimiento de queja o reclamación. Impulsar con las autoridades fiscales de la federación una actuación de respeto y equidad para con los contribuyentes, fomentando el desarrollo de una nueva cultura contributiva. Promover la transparencia y rendición de cuentas en todas y cada una de las actuaciones y procedimientos que realice la Procuraduría.

CAPÍTULO SIETE

LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE EN LA ARGENTINA

Un Sistema Tributario es lo más civilizado que hasta el momento ha inventado la humanidad para resolver pacíficamente la financiación de lo que llamamos "gasto público": Mecanismo compulsivo pero legal, mediante el cual muchos (los contribuyentes), solventan a uno (el gobierno), para que gaste -se supone- en beneficio de todos (los ciudadanos). La historia de la sociedad se ha visto especialmente incidida por el impacto de la tributación, tanto en los acontecimientos políticos, como en la modificación de la estructura económica de los estados. La cuestión de los impuestos ha sido factor decisivo en el nacimiento del moderno estado de derecho, con hitos que lograron consagrar un principio fundamental en la relación entre gobiernos y ciudadanos: No habrá impuestos sin una ley que voten los representantes de los contribuyentes. (No taxation without representation).

Metafóricamente hablando, todo sistema tributario es un mecanismo complejo integrado por dos máquinas. Para que su funcionamiento sea virtuoso, se requiere el ensamble armónico de ambas. La Máquina Legislativa (a cargo del Congreso), que debe establecer los impuestos en democrático debate, y La Máquina Recaudadora (a cargo de la agencia correspondiente) que debe aplicar la legislación ajustándose a derecho. La Máquina Legislativa, convierte a las personas en contribuyentes de impuestos. La Máquina Recaudadora, convierte los impuestos en recursos para el Estado. El efecto combinado de ambas es similar al de una Bomba de Extracción. La presión de esa bomba, en la jerga económica se denomina Presión Fiscal y se halla representado por el coeficiente entre el monto que el fisco recauda y el cálculo de lo que el país produce.

En la Argentina los impuestos nacionales los recauda la Administración Federal de Ingresos Públicos. En la actualidad, esta Máquina Recaudadora, si bien funciona con un precario sustento jurídico (decreto 618/97, decreto 1399/2001), se ha fortalecido operativamente y ha evolucionado en eficiencia y efectividad, pero, con una débil (escasa) consideración por los derechos y necesidades del contribuyente.

ANTECEDENTES DE LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL CONTRIBUYENTE EN LA ARGENTINA

Los primeros trabajos teóricos en donde se puso de manifiesto la conveniencia de la creación de un defensor de los contribuyentes se remontan al año 1993 y corresponde a una iniciativa presentada en las clásicas Jornadas Tributarias del Colegio de Graduados en Ciencias Económicas -XXXIII- Ponencia: "La arbitrariedad en las relaciones fisco – contribuyente" elaborado por el Contador Mario Grieco.

Se proyectó entonces, la propuesta de un "Ombudsman Fiscal" que fuera individual y personal, pero, por supuesto, asistido por adjuntos y un cuerpo de asesores. Se consideraba básico ubicarlo

en la esfera del Poder Legislativo a nivel nacional a fin de darle una razonable expectativa de imparcialidad y objetividad, inexistente si se permitiese que su designación dependiera del propio organismo controlado. Se exigía que el candidato fuera experto en la materia tributaria y graduado en derecho o en Ciencias Económicas. La elección debía surgir de una terna de candidatos propuesta por la Cámara de Diputados, que se enviaría a la de Senadores, a fin de que ésta efectuara la elección definitiva.

El defensor del contribuyente tendría independencia funcional, pudiendo actuar de oficio o a pedido de los contribuyentes, debiendo confeccionar diversas clases de informes de carácter público, algunos de ellos a modo de una verdadera rendición de cuentas. Entre sus funciones propuestas se encontraban las de: Discutir, innovar y provocar la creatividad en el ámbito de la administración tributaria; Investigar aquellos comportamientos administrativos que constituyan un ejercicio defectuoso de las funciones administrativas; Investigar las denuncias que lleguen a su conocimiento; Efectuar recomendaciones públicas o privadas a los funcionarios involucrados; Realizar críticas a modo de sanciones morales y sociales, para aquellos funcionarios públicos responsables; Iniciar recursos administrativos o judiciales en los casos que resultasen una vía idónea para la solución de la controversia.

Nada de esto llegó a implementarse.

Actualmente, en la Agencia Tributaria Nacional, no existe más lo que se conoció como "La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero". Que era, simplemente, una dependencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos inserta operativamente en su organigrama¹⁷. Su origen se remonta a 1999, donde empezó a funcionar a prueba y se constituyó en la práctica en una ventanilla "virtual" o real de recepción de problemas de los contribuyentes, originados principalmente en las Agencias¹⁸.

Tenía como función recibir las denuncias efectuadas por los particulares, trasladarlas a la dependencia correspondiente y de ese modo intentar dar una solución e iniciar proyectos con el objeto de incrementar la calidad del servicio. Si bien inicialmente se le atribuyó una función de "mediación" ante conflictos con el contribuyente, el término era un tanto excesivo ya que justamente no se encontraba "en el medio" de ambas partes sino inserta en una de ellas y limitada por el marco de actuación asignado.

Pero, como dijimos, no existe más. Lo que existe hoy, es el denominado Programa de Asistencia al Ciudadano, que describiremos más adelante.

La tarea de asistencia al contribuyente se complementa mediante el sitio web "ABC - Consultas y Respuestas Frecuentes sobre Normativa, Aplicativos y Sistemas" desde donde se puede buscar información sobre cuestiones puntuales que hayan sido objeto de consulta con anterioridad.

A modo de asistencia técnica superior, desde hace algunos años, la agencia tributaria nacional ha puesto a disposición de los contribuyentes un instrumento de considerable utilidad: La Consulta Vinculante.

¹⁷ Para una información detalla ver: El defensor del Contribuyente, Antecedentes, Régimen Vigente y Derecho comparado, Shuring, Harry. El informe abarca también lo implementado por agencias tributarias sub-nacionales http://www.gestion-publica.org.ar/sites/default/files/28_Articulo%20Schurig.pdf

¹⁸ Bertazza, Humberto J., Defensoría del contribuyente, Práctica y Actualidad Tributaria, Errepar, Bs. As., Set/2000.

Se trata de un régimen optativo de consultas que contribuye a brindar seguridad jurídica al contribuyente. Las consultas deben versar acerca de la determinación de los impuestos y/o recursos de la seguridad social, que resulten aplicables al caso sometido a consulta, referidos a situaciones de hecho concretas o a proyectos de inversión en los cuales los presentantes o sus representados tengan un interés propio y directo, es decir no puede ser una consulta en abstracto. La consulta y su respuesta vinculan exclusivamente al consultante y a la AFIP con relación al caso consultado en tanto no se alteren, las circunstancias, antecedentes y demás datos suministrados hasta el momento del dictado del acto mediante el cual se responde a la consulta.

Según se informa en el sitio web del organismo, El Programa de Asistencia al Ciudadano tiene por objetivo, constituir un canal de comunicación con los contribuyentes y público en general, en procura de mejorar la calidad de los servicios prestados.

Su función es establecer un canal de comunicación rápido, efectivo y confiable que permita detectar y solucionar los inconvenientes y sugerencias planteadas por los contribuyentes, usuarios del servicio aduanero y público en general, para el cumplimiento de sus obligaciones.

Según define el organismo

Reclamos: Son las expresiones de descontento, disgusto, insatisfacción o disconformidad de los ciudadanos, por cualquier inconveniente o inquietud que altere la relación Fisco-Contribuyente, tales como mala atención, problemas en los trámites y/o procedimientos o aspectos institucionales. En cambio,

Sugerencias: son las iniciativas formuladas por los ciudadanos para mejorar la calidad de los servicios, simplificar trámites administrativos o suprimir aquellos que resulten innecesarios, así como cualquier otra medida de carácter general que contribuya al mejor desempeño.

Y para ello tiene prevista tres formas de presentar inquietudes:

- 1 En las Agencias, Distritos y Aduanas y Centros de Atención AFIP de todo el país, consultando al Asistente, quien lo atenderá y tomará nota del reclamo o sugerencia a través de un formulario que será llenado en presencia del contribuyente o usuario del servicio aduanero. A través de Internet, completando y enviando el formulario al cual accederá desde esta página, para reclamos y/o sugerencias relacionados con inconvenientes en la atención,
- 2 trámites y aspectos normativos de las dependencias de la DGI -Dirección General Impositiva- y de las dependencias de la DGA -Dirección General de Aduanas-.
- 3 Llamando al Centro de Información Telefónica, donde un operador completará el formulario del reclamo o sugerencia. Una vez finalizado este proceso, se le informará el número bajo el cual quedó registrada su inquietud.

Para verificar la calidad del servicio ofrecido, resulta interesante revisar lo indicado en un Informe de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) de hace pocos años¹⁹, sobre el funcionamiento del Programa de Defensoría del Contribuyente y del Usuario del Servicio Aduanero. Según el mismo, el servicio presentaba las siguientes características:

¹⁹ <http://www.siggen.gov.ar/documentacion/uc2506.asp>

Insuficiencia de personal, escasa capacitación del mismo, inadecuada infraestructura, escasa confiabilidad en las estadísticas, excesivas demoras en la resoluciones de los casos. Pasado el tiempo, es fácilmente comprobable, en la experiencia cotidiana de cualquier contribuyente, que estas características continúan.

De modo que existen evidencias, acerca de que el contribuyente carece en la actualidad de un específico y adecuado sistema de protección, garantía o defensa de sus derechos frente a abusos de procedimiento y/o excesos normativos de las agencias tributarias, y son débiles las posibilidades de que "alguien" con poder de acción y decisión atienda con sentido de solución las consultas, quejas, reclamos y sugerencias que se presenten, o simplemente, las responda o subsane, facilitando con ello, el cumplimiento de las obligaciones tributarias en aceptables condiciones de certeza, simpleza y comodidad.

¿QUÉ HACER?

La debilidad en que se encuentra el contribuyente para defender su derecho frente la compleja maquinaria tributaria que parece tratarlo casi como un súbdito, concepto éste que nos lleva a recordar una sabia reflexión del destacado tributarista italiano Viktor Uckmar, quien supo escribir: *"un contribuyente tratado como un súbdito, trastornado bajo un aluvión de textos legislativos poco comprensibles, desprovisto de la información y la asistencia necesaria en el momento oportuno, y sujeto a disposiciones administrativas intempestivas o abusivas, está siempre menos dispuesto a cooperar en un plano de lealtad con el Fisco y más predispuesto a aprovecharse de los vacíos de la ley o de las oportunidades dadas por la ineficiencia de la Administración, para evadir su deber tributario"*.

Surge así, la necesidad de superar esa situación y hacer valer los derechos que le asigna la constitución a todos los ciudadanos, pero especialmente, cómo incorporar a nuestra legislación aspectos que se consideren apropiados, recogidos en experiencias internacionales tendientes a beneficiar la relación Fisco-Contribuyente, a través del fortalecimiento de los derechos del contribuyente, y las garantías aplicables a esos derechos, que les permita a los sujetos obligados a pagar impuestos, recibir un servicio de cobro, fiscalización y control de sus obligaciones tributarias, en las mejores condiciones posibles de comodidad, simplicidad y certeza. Logrando al mismo tiempo formas de impedir el uso político del organismo de fiscalización.

Ese es el sentido de nuestra presentación en las XLIV JORNADAS TRIBUTARIAS del Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, realizadas en MAR DEL PLATA los días 26/27/28 Nov de 2014

Cuyas propuestas fueron recogidas en las conclusiones de las destacadas autoridades del evento



COLEGIO DE GRADUADOS EN CIENCIAS ECONOMICAS

Viamonte 1582 / 1592 C1055ABD - C.A.B.A. – República Argentina

Teléfonos: (54 11) 4371-1406 y 5219-0031 (rot.); 4371-1418/5573/8831

Fax: (54 11) 4372-0242 — Email: colegio@cgce.org — Página Web: www.cgce.org

XLIV JORNADAS TRIBUTARIAS MAR DEL PLATA NOV DE 2014

COMISION N° 2

LA RELACION JURIDICA TRIBUTARIA COMO RELACION DE DERECHO

TÍTULO DE TRABAJO Defensor del Contribuyente y Estatuto del Contribuyente,
Experiencias internacionales - Aplicación al caso argentino

AUTOR: DR. C.P. GUILLERMO LUIS LOCANE

Resumen

Desde un punto de vista pragmático, se tiende a reconocer en la actualidad, en la doctrina y en la experiencia internacional, que el establecimiento de derechos y garantías del contribuyente de manera concreta, explícita y clara, en una ley de manejo común y generalizado, parece estar justificado, como consecuencia de que, a pesar de la vigencia de garantías y derechos establecidos en todas las Constituciones del mundo, la relación de las Agencias Tributarias con quienes son el objeto de su fiscalización y control, no siempre transcurre en el ambiente enmarcado por los principios generales, apareciendo el contribuyente, en la práctica con una evidente desprotección o debilidad frente a determinados procedimientos del omnímodo poder fiscal.

Puede afirmarse, entonces, que la defensa de los derechos del contribuyente implica el pleno cumplimiento y vigencia, dentro de un Estado de Derecho, de las "Garantías Aplicables a la Defensa del Contribuyente", que les permita recibir un servicio de cobro de impuestos de excelencia, con todas las facilidades y garantías requeridas para el cumplimiento de sus obligaciones con comodidad, simplicidad y certeza.

Estas garantías se hallan expresadas en muchos países en los llamados Estatutos o Cartas del Contribuyente y también están representadas en la figura de un Ombudsman o Defensor Tributario.

En la Argentina, las Defensorías del Contribuyente, son, en la mayoría de los casos, simplemente, una dependencia u oficina de escasa relevancia, inserta operativamente en el organigrama de las agencias tributarias, que funcionan, en la práctica, como una "ventanilla" de quejas.

Se propone aquí una mirada a experiencias internacionales en el tema, como sustento a propuestas modernizadoras en cuanto a la defensa, garantía y servicios al contribuyente, que tiendan a lograr una superación en la siempre compleja relación de este con el fisco, sin que ello menoscabe el poder estatal de recaudación y fiscalización.

Conclusiones:

La comparación internacional revela que el contribuyente argentino se encuentra relegado respecto de la calidad de los derechos y garantías que lo asisten y del servicio de cobro de impuestos que recibe, en comparación con contribuyentes de otras latitudes. Carece de un específico y adecuado sistema de protección, garantía o defensa de sus derechos frente a abusos de procedimiento y/o excesos normativos de las agencias tributarias, y son bajas o débiles las posibilidades de que "alguien" con poder de acción y reacción atienda, responda o subsane sus requerimientos, dudas, consultas o quejas, facilitando así, el cumplimiento de las obligaciones tributarias en aceptables condiciones de certeza, simpleza y comodidad.

En relación con ello, desde un punto de vista pragmático, se tiende a reconocer en la actualidad, en la doctrina y en la experiencia internacional, que el establecimiento de derechos y garantías del contribuyente de manera concreta, explícita y clara, en una ley de manejo común y generalizado, parece estar justificado, como consecuencia de que, a pesar de la vigencia de garantías y derechos establecidos en todas las Constituciones del mundo, la relación de las Agencias Fiscales con quienes son el objeto de su fiscalización y control, no siempre transcurre en el ambiente enmarcado por los principios generales, apareciendo el contribuyente, en la práctica con una evidente desprotección o debilidad frente a determinados procedimientos del omnímodo poder fiscal.

Puede afirmarse, entonces, que la defensa de los derechos del contribuyente implica el pleno cumplimiento y vigencia, dentro de un Estado de Derecho, de las "Garantías Aplicables a la Defensa del Contribuyente", que les permita recibir un servicio de cobro de tributos de excelencia, con todas las facilidades y garantías requeridas para el cumplimiento de sus obligaciones con comodidad, simplicidad y certeza.

Estas garantías se hallan expresadas en muchos países en los llamados Estatutos o Cartas del Contribuyente y también están representadas en la figura de un Ombudsman o Defensor Tributario.

En la Argentina, lo que se conoce como Defensorías del Contribuyente, son, simplemente, dependencias de escasa relevancia, inserta operativamente en sus organigramas, que funcionan en la práctica como una "ventanilla" de quejas.

Se expuso aquí una mirada a algunas experiencias internacionales en el tema (existen muchas más), como sustento a propuestas modernizadoras en cuanto a la defensa, garantía y servicios al contribuyente, que tiendan a lograr una superación en la siempre compleja relación de este con el fisco, sin que ello menoscabe el poder estatal de recaudación y fiscalización.

Para lo cual se propone:

Mediante la sanción de una específica norma, cuyo formato debe decidirse en los estamentos que correspondan, proceder a actualizar la función, los objetivos y los alcances de la figura del "Defensor del Contribuyente" e incorporar en un único cuerpo jurídico, más allá de la denominación que finalmente se escoja (Ley, Carta, Estatuto, etc.), aspectos que se consideren apropiados, recogidos en experiencias internacionales tendientes a beneficiar la relación Fisco-Contribuyente, a través del fortalecimiento de los derechos del contribuyente, y las garantías aplicables a esos derechos, que les permita a los sujetos obligados, recibir un servicio de cobro, fiscalización y control de sus obligaciones tributarias, en las mejores condiciones posibles de comodidad, simplicidad y certeza.

Garantías que se hallan expresadas en diversos países a través de los denominados Estatutos o Cartas del Contribuyente y representadas en figuras como el Ombudsman o Defensor Tributario, con características y modalidades peculiares de imposible extrapolación automática, pero de las cuales -de todas ellas- es posible extraer (seleccionar) herramientas e instrumentos aplicables, que permitan elevar en nuestro país el nivel de la, siempre compleja, relación del Fisco con los Contribuyentes.

CAPÍTULO OCHO

LA REBELIÓN DE LOS CHACAREROS

“Lo de la 125 fue una rebelión fiscal” declaró en marzo de 2010, el emblemático empresario Gustavo Grobocopatel, a una sorprendido periodista que lo entrevistó para el diario Página12. El empresario, notoria figura de la historia moderna del agro en la Argentina, sostuvo muy convencido que “la resistencia a las retenciones móviles fue como la rebelión francesa”²⁰.

Y fue eso, ni más ni menos.

El paro agropecuario, llamado lock out patronal por el gobierno, que utilizó el método de protesta consistente en “bloqueo de rutas”, fue un extenso conflicto en el que las cuatro organizaciones empresarias que reúnen al sector empresario de la producción agro-ganadera en la Argentina, protestaron, en abierta rebelión, contra la decisión del gobierno de incrementar las retenciones a las exportaciones de soja y girasol y establecer un sistema móvil para éstas (resolución M de E. 125/08).

La protesta se extendió por 129 días, desde el 11 de marzo de 2008 hasta el 18 de julio del mismo año, y culminó con la derogación de la Resolución 125/08 del Ministerio de Economía y Producción. Durante este tiempo las asociaciones gremiales agropecuarias declararon una serie de medidas con el fin de interrumpir algunas actividades económicas de sus asociados, así como el transporte interurbano y las exportaciones agrarias, realizando bloqueos de rutas y puertos y otras medidas de acción directa.

El proceso se politizó rápidamente y el oficialismo y sectores cercanos a éste, como la Federación Trabajo y Vivienda de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), liderada por Luis D'Elía, y la Asociación Madres de Plaza de Mayo, acusaron a los dirigentes ruralistas, al ex-presidente Eduardo Duhalde y al multimedio Clarín de buscar la desestabilización del gobierno con el fin de provocar la caída de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

Dichas acusaciones fueron negadas por uno de los líderes del paro ruralista, Alfredo de Angeli, de la Federación Agraria Argentina, quien aseguró que las medidas de fuerza fueron pacíficas y que no buscaban desestabilizar al gobierno, sosteniendo también que «el gobierno promueve un golpe porque no sabe cómo arreglar el país».

Asimismo, mientras la Unión Cívica Radical negó que tuviera intenciones desestabilizadoras, Elisa Carrió, líder de la Coalición Cívica, acusó el 4 de julio de 2008 al vicepresidente Julio Cobos, de formar parte de una conspiración golpista contra la presidenta Fernández, junto con el ex presidente Eduardo Duhalde.

El conflicto tuvo una primera escalada el 25 de marzo, cuando las organizaciones agro ganaderas decidieron extender la medida por tiempo indeterminado hasta que el gobierno “vuelva para atrás con el aumento de las retenciones”.

²⁰ <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-4224-2010-03-22.html>

Y que la presidenta Cristina Fernández, respondiera a la decisión afirmando que no negociaría mientras el lock out no fuera levantado. El paro afectó el comercio nacional e internacional, principalmente de alimentos y combustible, y el abastecimiento de las ciudades.

En el curso del paro se produjeron manifestaciones masivas y declaraciones provenientes de distintos sectores, tanto a favor como en contra del paro, así como algunos hechos de violencia involucrando a simpatizantes de ambas posiciones. El gobierno y las cuatro organizaciones de productores rurales se reunieron varias veces para dialogar, sin llegar a ningún acuerdo. En el curso del conflicto el gobierno anunció reformas al sistema cuestionado en dos ocasiones, el 31 de marzo y el 29 de mayo, en la primera estableciendo reintegros y subsidios a los pequeños productores y en la segunda para reducir las retenciones marginales que afectaban a los mercados de futuros.

Las entidades empresarias consideraron que ambas reformas eran insuficientes o inadecuadas. Durante el conflicto se registró también la renuncia del ministro de Economía Martín Lousteau, autor de las medidas cuestionadas por los ruralistas.

Las medidas de fuerza declaradas por las asociaciones ruralistas fueron también implementadas por grupos ajenos a éstas y sin organización visible que los agrupe, se autodenominaron productores autoconvocados, y no siempre respondieron a las decisiones que adoptaron los convocantes del paro.

El 17 de junio la presidenta Fernández, envió al Congreso un proyecto de ley sobre las retenciones a las exportaciones de granos y las compensaciones a los pequeños productores, con el fin de que fuera el Poder Legislativo el que resuelva en definitiva la situación.

En la madrugada del 17 de julio, la Cámara de Senadores, en una votación que debió ser desempataada por el Vicepresidente de la Nación, rechazando así el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo, que había sido previamente aprobado con modificaciones por la Cámara de Diputados. El 18 de julio la Presidenta de la Nación ordenó dejar sin efecto la Resolución 125/08, luego de lo cual uno de los dirigentes ruralistas dio por terminado el conflicto.

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO

El conflicto por el aumento las retenciones (derechos de exportación) **se extendió durante 129 días e incluyó huelga de comercialización de granos, cortes de ruta, actos y movilizaciones multitudinarias, cacerolazos**, alternados con negociaciones que no lograron acercar posiciones entre las partes, hasta el envío de la Resolución 125 al Congreso donde, aprobada por la Cámara de Diputados, fue finalmente rechazada en el Senado, gracias al voto "no positivo" del entonces vicepresidente de la Nación, Julio Cobos.

Estos fueron los principales hechos que marcaron este largo conflicto:

11 de marzo.

Luego de dos días de bloqueos a los puertos por protestas de los productores agropecuarios ante la prohibición de exportar trigo, el Gobierno anuncia un nuevo esquema de retenciones móviles para las exportaciones de soja, girasol, trigo y maíz, cuya tasa varía en función de los precios internacionales de estos granos.

12 marzo.

La **Mesa de Enlace Agropecuaria** que agrupa a las cuatro principales entidades del campo (Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, Federación Agraria Argentina y

Coninagro - Confederación Intercooperativa Agropecuaria) **lanzan el primer paro contra el Gobierno**, anunciando que por 48 horas suspenden la comercialización de carnes y granos en todo el país, huelga reforzada con bloqueos de rutas en varios puntos.

17 de marzo.

El ministro de Economía, Martín Lousteau, declara que "no va a haber absolutamente ningún cambio" en el esquema de retenciones. Se repiten las movilizaciones y cortes de ruta en Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

25 de marzo.

La presidente, Cristina Fernández de Kirchner, condena en duros términos la protesta, **habla de "piquetes de la abundancia" y asegura que no se va a dejar "extorsionar"**. En Buenos Aires y las principales ciudades del país **estallan "cacerolazos"** en reacción al discurso. Sectores afines al oficialismo acuden a la Plaza de Mayo para salir al cruce de los manifestantes críticos. Se producen algunos incidentes.

26 de marzo.

El Gobierno advierte que **enviará a las fuerzas de seguridad a los piquetes** para despejar las carreteras. Por la noche se vuelven a escuchar "cacerolazos" en Buenos Aires.

27 de marzo.

Empieza a sentirse el **desabastecimiento** de alimentos básicos en las principales ciudades del país. Cristina Kirchner convoca a los productores a dialogar, pero condiciona la negociación al levantamiento de los bloqueos. La invitación es bien recibida por las cuatro entidades agropecuarias.

28 de marzo.

Los productores suspenden los bloqueos y se habilita una mesa de negociación con el Gobierno, que finalmente fracasa por la falta de acuerdos. Los productores retoman los piquetes.

31 de marzo.

El Gobierno anuncia compensaciones para pequeños productores agropecuarios, quienes en la práctica quedan exentos del alza de los impuestos. Las organizaciones agropecuarias reaccionan con cautela y ratifican la continuación de la huelga hasta el 2 de abril.

1 de abril.

Agrupaciones sociales, políticas y sindicales convocan a un acto en la Plaza de Mayo de Buenos Aires en respaldo al Gobierno. Cristina Kirchner reitera sus duras críticas al sector rural. Los productores agropecuarios permiten el tránsito de camiones con alimentos perecederos, como lácteos y hortalizas.

2 de abril.

La Mesa de Enlace **anuncia la suspensión por 30 días de la huelga** y de los bloqueos de carreteras para habilitar la negociación, pero advierte que permanecerá en "estado de alerta y movilización".

6 de abril.

El Gobierno **denuncia ante la Justicia a las entidades del campo por "violar las leyes de abastecimiento y seguridad"** e "impedir el normal funcionamiento del transporte", tras la huelga de 21 días y las protestas del sector.

11 de abril.

Cristina Kirchner recibe a los dirigentes de la Mesa de Enlace para una reunión dura más de 3 horas. Se decide conformar comisiones para resolver el conflicto.

17 de abril.

Las partes acuerdan garantizar el abastecimiento para que bajen los precios de los cortes de carne populares, y levantar las restricciones para exportar el producto.

18 de abril.

El Gobierno formaliza la puesta en marcha del esquema de reintegros y subsidios para pequeños y medianos agricultores.

21 abril.

El fiscal federal Guillermo Marijuán denuncia a Alfredo de Ángeli (titular de la Federación Agraria de Entre Ríos) por "intimidación pública, incitación a la violencia y portación de armas sin autorización".

22 de abril.

Se anuncia la aplicación de la **Ley de Abastecimiento**.

25 de abril.

Renuncia Martín Lousteau al Ministerio de Economía y es reemplazado por Carlos Fernández.

30 de abril.

Los productores y el Gobierno llegan a un acuerdo para reanudar las exportaciones de carnes y trigo.

2 de mayo.

La dirigencia agropecuaria retoma las protestas, aunque sin bloquear carreteras ni reanudar el paro, a la espera de negociar.

5 de mayo.

Las autoridades reabren la exportación por cupos de carne vacuna.

6 de mayo.

Las entidades del campo se reúnen con el Gobierno y aseguran que el Ejecutivo admitió que hubo errores en la aplicación del nuevo esquema impositivo, lo cual fue desmentido horas más tarde por las autoridades.

7 de mayo.

Las entidades agropecuarias suspenden la comercialización de granos para la exportación hasta el 15 de mayo y se manifiestan al costado de las rutas, aunque garantizan el abastecimiento de alimentos. La protesta se ampliará después hasta el 21 de mayo.

12 de mayo.

El gobernador de Córdoba, Juan Schiaretti, recibe a la dirigencia ruralista.

14 de mayo.

El Gobierno rechaza la propuesta de productores rurales de levantar el paro por 24 horas para negociar.

17 de mayo.

Empresarios, banqueros y legisladores piden que el Gobierno y el sector rural reanuden el diálogo ante señales de hastío social por la dilación del conflicto.

19 de mayo.

Se levanta el paro y vuelve el diálogo en el Ministerio de Economía, pero no se llega a un acuerdo.

25 de mayo.

Se dividen los actos patrios. 300.000 personas responden a la convocatoria del sector rural en Rosario, en el monumento a la Bandera, mientras que Cristina Kirchner preside un acto en Salta, en el cual pide que "se pongan por delante los intereses de la Patria".

26 de mayo.

El gobierno rompe las negociaciones por el "tono opositor" del acto en Rosario.

27 de mayo.

El PJ acusa al campo de "golpista". La dirigencia agropecuaria redobla la protesta y, además de ratificar el paro en la comercialización de granos para exportación, suma la interrupción en el envío de hacienda para faena a Liniers.

29 de mayo.

Marcha atrás del Gobierno, que anuncia una corrección del esquema de retenciones, pero los cambios no satisfacen al sector rural.

30 de mayo.

Detienen a 8 ruralistas por los cortes en las rutas. Imputan a María del Carmen Alarcón y Eduardo Buzzi.

2 de junio.

El vicepresidente Julio Cobos se reúne con Kirchner para profundizar la Concertación. El campo realiza un paro de actividades en todo el país.

9 de junio.

Cristina anuncia un Programa para que lo recaudado en concepto de retenciones financie la construcción de hospitales y caminos en todo el país.

14 de junio.

Detienen a Alfredo de Ángeli luego de que la Gendarmería intentara liberar la ruta en Gualaguaychú. Vuelven los cacerolazos en la Ciudad y en la Quinta de Olivos. Néstor Kirchner participa de una manifestación oficialista en Plaza de Mayo.

15 de junio.

El vicepresidente Cobos exhorta al Gobierno y a las entidades agrarias a "recuperar el diálogo" y pide la participación del Congreso en la búsqueda de una solución.

17 de junio.

La Presidente anuncia por cadena nacional que enviará el proyecto sobre Retenciones al Congreso.

23 de junio.

Cobos lanza una convocatoria a gobernadores. Es desautorizado por la Presidente y sólo concurren los mandatarios opositores. Se instalan carpas frente al Congreso.

5 de julio.

El oficialismo **logra aprobar el proyecto de ley de retenciones en la Cámara de Diputados** por una diferencia mínima (129 votos contra) y lo gira al Senado para su ratificación.

15 de julio.

Buenos Aires es escenario de una gigantesca movilización en respaldo de los reclamos agropecuarios. Al mismo tiempo, hay movilizaciones en respaldo al Gobierno. Ambas partes trasladan así la pelea a las calles porteñas.

17 de julio.

Tras un debate de 18 horas, en la madrugada, el vicepresidente **Julio Cobos debe desempatar la votación y se inclina por el rechazo al proyecto oficial.** "Mi voto no es positivo", dice.

18 de julio.

El gobierno nacional **deroga la resolución 125** tras el revés en el Senado.

Concluía así el conflicto rural más largo de la historia argentina.

Retenciones (Derechos de Exportación).

Un gravamen nacido por la necesidad más extrema.

Ubiquémonos en el momento. Argentina, verano del 2002. Conmoción en las calles. Saqueos. Protesta. Ahorristas estafados. Violento final para la moneda convertible y el tipo de cambio fijo. Los compromisos de deuda externa: repudiados. Las arcas del estado: semivacías. Presidentes que asumen y renuncian casi sin solución de continuidad.

En ese contexto y sin mucho margen para debate se sanciona la ley 25.561 que declara "la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiarias... y otras disposiciones complementarias y transitorias". La promulga el Presidente Caamaño.

En su título cuarto, el artículo sexto dispone que...."El Poder Ejecutivo nacional podrá establecer....., la emisión de títulos del Gobierno nacional en moneda extranjera garantizados. A fin de constituir esa garantía créase un derecho a la exportación de hidrocarburos por el término de CINCO (5) años facultándose al Poder Ejecutivo nacional a establecer la alícuota correspondiente...". En medio de gran expectativa, corridas, feriados bancarios y demanda incesante de monedas fuertes, asume el presidente Duhalde.

Por lo que se lee y aunque no lo dicen claramente, para los legisladores ese gravamen específico debía servir para constituir únicamente "un fondo de garantía". Pero, en el marco de extrema confusión descripto anteriormente, alguien se percató de que el recurso podía ser un alivio inmediato a la "grave situación por la que atraviesan las finanzas públicas" (sic).

Sin dilaciones el presidente sanciona el decreto 310/2002, imponiendo derechos de exportación sobre la exportación de petróleo y sus derivados, pero, torciendo el destino establecido en la ley.

La norma, que en la práctica reimplantaba un gravamen aduanero histórico conocido en la jerga de nuestro comercio internacional como "retenciones", no las alude por su nombre, ni se justifica en el Código respectivo.

Simplemente invoca "la ley de Emergencia, la grave situación por la que atraviesan las finanzas públicas" y la necesidad "de atender, al menos parcialmente, las erogaciones presupuestarias con recursos genuinos". Nada dice respecto al destino específico (un típico fondo de garantía) que la ley había establecido. En ese marco de urgencia y confusión que los propios fundamentos de la norma exponen con patética sinceridad, la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía dictamina que el decreto es legalmente "viable".

Sencillo de aplicar, difícil de evadir y muy rendidor con exportaciones crecientes y tipo de cambio alto, se califica de "viable" una controvertida figura jurídica. ¿Por qué? Hay quienes sostienen la siguiente explicación: Dado que a comienzos del 2002, el Fondo Monetario Internacional contaba todavía con una considerable influencia y recomendaba salir de la convertibilidad con paridad única y tipo de cambio flotante sin intervención del Banco Central, se decidió apelar a esa figura jurídica (tributo aduanero), antes que vincular la medida a la política cambiaria, lo que terminó de alejar el concepto "herramienta cambiaria de aplicación transitoria" virando hacia el concepto "derecho de exportación de aplicación permanente".

Como un ejemplo más, de lo esquizofrénico de nuestro artefacto legislativo tributario, el término "retenciones" no existe como tal, en el derecho aduanero.

Las retenciones, técnicamente, no son otra cosa que un instrumento de política económica (en este caso, política cambiaria), utilizado como complemento de una súbita y superlativa devaluación de la moneda local y cuya aplicación, generalmente transitoria y moderada, permite:
a) Desconectar los precios internos de los precios internacionales de determinados productos. b) Arbitrar entre los precios relativos de productos alternativos para la promoción diferencial de exportaciones. c) Captar parte de las súper-rentas exportadoras en beneficio del fisco

Utilizada en muchos países, en la Argentina han estado presentes durante largos pasajes de nuestra historia, probablemente por practicidad de recaudación. Se llaman retenciones, porque precisamente, operan como una disminución, una resta, que se retiene (en perjuicio para el exportador y beneficio del Tesoro), sobre el monto en moneda local que aquel percibe cuando

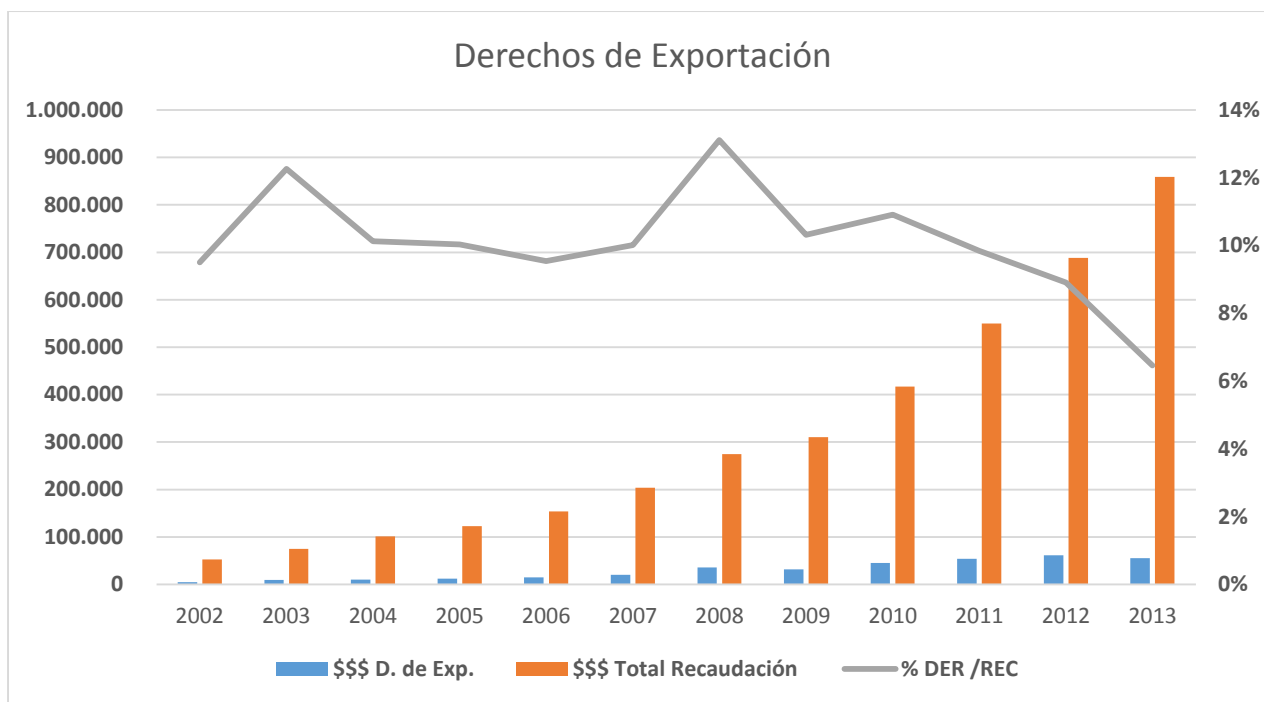
liquida en el mercado de cambios las divisas provenientes del negocio en cuestión. Asociando, de esa manera, al Estado Nacional en la súper-ganancia que otorga tal devaluación (y perjudicando a los estados provinciales quienes ven disminuida su coparticipación en impuestos que gravan tales ganancias). Esta herramienta fiscal es mucho más un instrumento cambiario que tributo aduanero, aplicable de manera transitoria en tanto se mantenga situaciones extraordinarias.

Tiene la virtud adicional de allegar recursos al Tesoro, pero que por definición no deberían considerarse permanentes, lo que aconseja su imputación a fondos de reserva del tipo anticrisis, antes que su aplicación a gastos presupuestarios o su distribución con los estados sub-nacionales. Puede suceder en ocasiones, que el exportador que sufre el "perjuicio" de la retención sobre sus ingresos, logre trasladar el mismo hacia atrás en la cadena de comercialización, pagando por ende al productor un precio internacional que no sea pleno, logrando descargar sobre éste el costo de tener al estado como "socio" del negocio.

Ello es, precisamente lo que trató de evitar un párrafo del artículo sexto del título cuarto de la ley de emergencia económica sancionada en enero de 2002, al decir "En ningún caso el derecho a la exportación de hidrocarburos podrá disminuir el valor boca de pozo, para el cálculo y pago de regalías a las provincias productoras." y también es lo que no pueden lograr los productores agropecuarios, quienes -aunque en la práctica no son los exportadores-, terminan siendo LOS QUE PAGAN de su bolsillo el tributo, al recibir un precio neto disminuido por el nivel de la retención que corresponda según el producto de que se trate. A los pocos días del decreto 310, el Ministerio de Economía "dicta" su Resolución Número 11 (BO: 5/3/02), fijando derechos de exportación a una serie de mercaderías que en términos del Nomenclador Común del Mercosur se conocen como "del reino animal y vegetal". La resolución invoca la nueva ley de Emergencia y la ley 22.41521, repite razones de política fiscal (fuerte deterioro de los ingresos), agrega razones de política social (creciente demanda asistencial y encarecimiento de precios internos) y declara (sin ruborizarse) el compromiso clásico en la legislación tributaria argentina: "su aplicación será de carácter transitorio".

En poco tiempo el nuevo tributo (con dudosa legalidad de origen) se extiende a casi todos los rubros de exportación y las tasas de imposición se elevan sustancialmente (especialmente para los productos de origen agropecuario), resultando altamente rendidor para el fisco y por lo tanto la "vedette" de la recaudación, pero también fuente de no pocos conflictos. En febrero del 2002, AFIP informó haber percibido por el rubro "derechos de exportación" un poco más de dos millones de pesos. Al mes siguiente la suma creció a casi cien millones. Al final del año por dicho concepto se habían recaudado un poco más de cinco mil millones de pesos. Sucesivos aumentos de las tasas, y el formidable boom de las exportaciones llevó a las "retenciones" a la figura de estrella de la recaudación con la progresión que exhibe el siguiente gráfico, que muestra además la importancia del gravamen, que por supuesto, incluye la recaudación de derechos de diverso origen, pero en la cual los derechos de exportación de productos de origen agropecuario son los principales.

²¹ Cuestionada por algunos por tratarse de una facultad delegada y no tener origen parlamentario sino ser una herencia más del último gobierno militar.



Cuando este gravamen nació, recaudando \$ 5002 millones en el año 2002, para llegar a \$61.000 millones en el año 2012 y bajar a un poco más de \$55.000 millones en el 2013, bajando su importancia relativa al 6% de la recaudación total, habiendo tocado el 13% nada menos que en el año 2008, el año de la famosa (y frustrada) Resolución 125.

LEGALIDAD DE ORIGEN

En los albores de nuestra organización jurídica nacional, con la misma visión de grandeza que permitió el crecimiento de la Argentina, los constituyentes de 1860, dispusieron que los derechos de exportación, es decir los recursos de la Aduana que tantas luchas internas nos habían deparado, solo pudieran establecerse hasta 1866.

A partir de esa fecha quedarían completamente suprimidos. El inciso 1º, del art. 67º (art. 75º, de la Constitución vigente) quedó redactado así: "Corresponde al Congreso [...]" 1º: Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación (...) Establecer igualmente los derechos de exportación, hasta 1866, en cuya fecha cesará como impuesto nacional no pudiendo serlo provincial". El corto plazo de seis años establecido por la reforma de 1860, se cumplió en momentos en que el país se hallaba comprometido con la guerra del Paraguay. Por ello y ante la necesidad de contar con recursos para afrontarla, la reforma de 1866, suprimió la limitación de tiempo para aquellos derechos de exportación.

El país se encontraba ante una circunstancia excepcional que justificaba la suspensión de la regla. Las ulteriores reformas constitucionales tampoco reformaron el tributo. En efecto Según la Constitución Nacional vigente, su legislación corresponde al Congreso de la Nación, quien debe establecer de manera uniforme las evaluaciones sobre las que recaigan en todo el territorio (artículo 75 inciso 1, Constitución Nacional). Es que en materia tributaria:Corresponden a la Nación: 1) Derechos aduaneros: exclusivamente y en forma permanente (artículos 4, 9, 75, inciso 1 y 126). 2) Impuestos indirectos: en facultad concurrente con las provincias, 3) Impuestos directos: con carácter transitorio y configurándose las circunstancias del artículo 75 inciso 2, párrafo 2. Corresponden a las provincias: 1) Impuestos indirectos: en facultad concurrente con la

Nación (artículo 75, inciso 2). 2) Impuestos directos: en forma exclusiva y permanente, salvo que la Nación haga uso de la facultad del artículo 75, inciso 2, párrafo 2.

La delimitación constitucional no se cumple en la práctica, ya que los gravámenes indirectos más importantes (impuestos internos al consumo, valor agregado) son legislados y recaudados por la Nación, mientras que los impuestos directos más importantes, originariamente provinciales, también son legislados y recaudados por la Nación en forma exclusiva, mediante una transitoriedad que ha dejado de ser tal ante las sucesivas prórrogas. Al decir de muchos especialistas, el orden constitucional y la distribución de las potestades tributarias son violadas permanentemente.

Específicamente en lo atinente a los derechos de exportación El 15 de abril del 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó un esperado pronunciamiento en la causa "Camaronera Patagónica SA c. Ministerio de Economía y otros s/amparo", por medio del cual declaró la inconstitucionalidad, para cierto período temporal, de los denominados "derechos de exportación" que resultaban aplicables a una empresa pesquera. Se trata de un importante fallo por medio del cual la Corte fijó una posición sobre un controvertido tema, pero el debate sobre la cuestión lejos está de haber quedado cerrado. Cabe recordar que el Código Aduanero, que está vigente desde el año 1981, tiene una amplia delegación en el Poder Ejecutivo para fijar los denominados derechos de exportación, facultad que en el año 1991 fue subdelegada en el Ministerio de Economía. En el año 1994 se reformó la Constitución Nacional y si bien se prohibió la delegación legislativa, se la condicionó a que tenga bases y plazos fijados por el Congreso, y tratarse de materias determinadas de administración o de emergencia pública. El tema era que hacer con la gran cantidad de delegaciones, que no cumplían con esos parámetros y que se encontraban vigentes. Para solucionar el tema los convencionales constituyentes redactaron la cláusula transitoria octava por medio de la cual dispusieron que la legislación delegada que existía y que carecía de plazo caducaba a los cinco años, excepto aquella que el Congreso ratificase expresamente por una nueva ley. Cumplidos esos cinco años de la reforma constitucional, el Congreso sancionó la ley 25.148 con una ratificación en bloque de la delegación, situación que repitió con las leyes 25.645, 25.918 y 26.135 hasta agosto de 2010 en la que rigió la última de las leyes ratificadoras en bloque la 26.519, en donde se creó una Comisión Bicameral Especial para determinar las leyes que delegan facultades, cuáles están vigentes entre otros puntos. Esa tarea concluyó con la presentación de un informe en el año 2010, pero el Congreso no se expidió al respecto. Entrando a analizar el fallo de la Corte, en primer lugar el voto de la mayoría firmado por los Dres. Lorenzetti, Fayt, Maqueda y Zaffaroni -según su voto- consideró que los derechos de exportación son impuestos y que sólo el Congreso tiene facultades para fijar esa especie de tributo. Así sostuvieron la indudable naturaleza tributaria de los derechos de exportación definidos en el Código Aduanero, para encuadrarlos específicamente como impuestos que no solo tienen finalidad recaudatoria, sino también la de cumplir como útil herramienta de política económica, social o monetaria, que permite cumplir con los fines estatales. Al analizar la amplia delegación del Código Aduanero en cabeza del Poder Ejecutivo para establecer tributos, luego de la reforma constitucional de 1994, se recordó que se incorporó el artículo 76 de la Constitución Nacional que prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública y de acuerdo a las bases y plazos que se fijen. Con respecto a la legislación delegada anterior a la reforma de 1994, la Corte recordó que el constituyente agregó la cláusula transitoria octava. A continuación se citaron la totalidad de leyes dictadas para cumplir con esa cláusula transitoria octava, como son las leyes 25.148, 25.645, 25.918, 26.135 y 26.519 en palabras de la Corte "normas que tienen incidencia en la solución de esta controversia" destacando que todas esas leyes expresan la voluntad del Congreso en la materia y que solo pueden ser interpretadas en el sentido de que el Congreso quiso darle rango

legal a la totalidad de las normas delegadas como la que estableció los derechos de exportación en el caso concreto.

Pese a que esas leyes, como ya se dijo tienen una ratificación en bloque de las delegaciones sin mayores precisiones, el Tribunal consideró que si bien puede ser objetable desde la técnica legislativa empleada significan una decisión de ratificar en forma general un amplio y variado número de normas.

Realizado ese análisis la Corte consideró que la resolución del Ministerio de Economía 11/02 no resultó válida desde el punto de vista constitucional entre el 5 de marzo de 2002 y el 24 de agosto de 2002, fecha en que comenzó a regir la ley 25.645, y le otorgó a su contenido rango legal.

Por su parte, el voto en disidencia de los Dres. Argibay y Petracchi se destacó en forma idéntica la naturaleza tributaria de los derechos de exportación. Pero por el contrario al criterio seguido por la mayoría manifestaron que la ratificación legislativa en general no resultaba aplicable debido a resultaba necesaria una voluntad legislativa clara y explícita que avale las normas, situación que no consideraron que ocurría con las leyes que ratificaron en bloque.

En conclusión, se trata de un importante pronunciamiento que confirma la naturaleza tributaria de los derechos de exportación y que el Tribunal, en el voto de la mayoría, considera ratificado por ley su implementación por parte del Poder Ejecutivo.

Finalmente:

¿Son inevitables las retenciones, o es posible pensar en su paulatino reemplazo por otro instrumento menos controvertido?

La respuesta forma parte de un debate más amplio, que contemple una considerable reforma tributaria, y un verdadero plan integral de desarrollo, que sin duda debería partir del abandono de un nivel mediocre de "comportamiento" político y económico repetido en forma consuetudinaria, y el pasaje a otro superior, más institucional y estratégico.

Como sociedad democráticamente organizada que pretendemos ser, un novedoso comportamiento estratégico sería lograr debatir un programa de crecimiento y desarrollo de mediano plazo, aceptablemente racional. De lo contrario, si se imponen las urgencias fiscales, y solo priman los intereses sectoriales, es probable que los actores económicos y el público en general repitan añejos comportamientos de desconfianza que generen crisis ya vividas.

En el caso particular del sector agropecuario que soporta las retenciones sobre exportación además del resto de la presión tributaria general, el estado de situación puede resumirse en las palabras del actual CEO del grupo LOS GROBO, Horacio Busanello, quien brindó la siguiente entrevista al diario La Nación el 11 de enero de 2015 (reproducimos la parte pertinente)²²

²² La Nación. Domingo 11 de enero de 2015 Horacio Busanello: "La agricultura no es negocio en la Argentina". El CEO de Los Grobo dice que hay un problema de reparto en la cadena y que la presión fiscal es "una pesadilla"

Pese a que sufrió en 2014 la peor caída en la última década, a su modo de ver, el precio actual de la soja no es bajo. En todo caso, dice Horacio Busanello, CEO de Los Grobo, es un problema de reparto. "La presión impositiva es una pesadilla para los productores", afirma. El hombre al frente del management de una de las compañías más importantes del sector subraya que "la agricultura ya no es negocio en el país", y que la explotación de campos constituye en el presente la pata menos rentable del grupo. Según Busanello, esto es consecuencia de una política oficial restrictiva en el comercio de granos. Tanto que, a su entender, bastarían unas pocas medidas administrativas que liberen los mercados para resolver el problema de divisas en el país. La actividad que en otros tiempos le valió a Gustavo Grobocopatel, presidente de la firma, el mote de "rey de la soja", es historia: en los últimos tres años, Los Grobo redujo drásticamente su actividad agrícola. Recortó más de la mitad su cantidad de hectáreas, y redirigió sus esfuerzos al área de agroquímicos, de gran dinámica en el mercado local. "En la Argentina -lamenta, en una mirada retrospectiva- no existen las reglas del juego."

-Cuando la soja dejó de subir ya no fue más rentable, porque todas las ineficiencias de la industria y del país quedaron al descubierto. Y cuando cayó fue más evidente. Hace tres años te dabas cuenta de que el negocio ya no era atractivo bajo las condiciones locales. Para el dueño de la tierra sigue siendo rentable, pero con un retorno bajo de 3 o 4 % y con un riesgo alto. Por eso redujimos hectáreas.

-Entonces, el problema no es sólo el precio...

-Un precio de US\$ 370, como el actual, es un buen precio! En 2005 me hablabas de US\$ 350 y descorchaba champagne. ¿Por qué hoy es un mal precio? ¿No será que hay que ser más eficiente? ¿No será que alguien está ganando de más y otros de menos?

-¿Quién gana de más? ¿El Estado?

Hoy hay una combinación de retenciones, más impuestos nacionales, provinciales y municipales que, para el productor, es una pesadilla. Hay que encontrar una solución. No sólo una baja de retenciones, sino un planteo integral, para tener un paquete fiscal más equitativo, y mayor rentabilidad para el productor. Aún sin bajar retenciones, si se liberara el comercio de trigo y el maíz, aumentaría la producción y los dólares empezarán a caer muy rápido. Sólo hay que dejar hacer. Son unas pocas medidas administrativas. Antes, se hacían millones de toneladas más de trigo y de maíz que en el presente. La Argentina podría aumentar fácilmente su producción con unas pocas medidas, sin necesidad de grandes inversiones en infraestructura.

-¿La baja es consecuencia de la política oficial?

Es consecuencia de una política en la que tenés que vender cuando te dicen y al precio que te dicen, y no al del mercado. El precio local está desarbitrado del internacional. El productor corre riesgos y nunca llega a cristalizar un año bueno, porque la variable de precios no se le da.

ANEXO

1.) Efecto impositivo para la producción de Soja Campaña 2013/14.

En base a un informe de Néstor Roulet

Fuente: Agrositio 17/08/2013

La alta presión impositiva y el aumento constante de los costos, convirtieron en negativo los márgenes del cultivo de la soja

FOB en u\$s comprador Mayo 2014	465
a) Impuestos s/FOB	162,75
b) Gastos en puertos	5.8
c) Gastos comerciales s/FAS	8.2
Total tributo + gastos en u\$s	176,75
FAS Teórico en u\$s Mayo 2014	288,25

Margen final del cultivo de la soja en campo propio

Cuadro 2: Ingreso final del cultivo de la soja en campo propio

Rendimiento (Tn)		2,5	
Valor soja (U\$S/Tn)		288,25	
Ingresos Brutos (U\$S/Ha)		720,62	
1.Insumos	184,05	590,02	
2.Labores	88,95		
3. Seguro	34,25		
4. Asesoramiento agronómico-contable	25,00		
5. Cosecha	59,25		
6.Flete corto + largo	94,44		
7.Comercialización	34,26		
8.Costo infraestructura	70,00		
9.Costo impositivo (U\$S/Ha)	a. Impuesto al cheque	8,65	151,22
	b. Ganancia Presunta	38,96	
	c. Bienes Personales	40	
	d. Inmobiliario	30	
	e. Tasas y fondos	12	
	f. Impuesto Ingreso Bruto	21,61	
9.Ingreso final productor (U\$S/Ha)		- 20,62	

2.) Margen final del cultivo de la soja en campo alquilado

Si a este análisis lo hacemos en la producción de soja en un campo alquilado –tomando un promedio de 10qq/ha-, observaremos que el arrendatario (Cuadro 3) tiene un margen negativo de 132,412 U\$S/ha.

Cuadro 3: Ingreso final del cultivo de la soja (campo alquilado)

Rendimiento(Tn)		2,50	
Valor soja (U\$S/Tn)		288,25	
Ingresos Brutos (U\$S/Ha)		720,62	
1.Insumos	184,05	824,26	
2.Labores	88,95		
3. Seguro	34,25		
4. Asesoramiento agronómico-contable	25,00		
5. Cosecha	59,25		
6.Flete corto + largo	94,44		
7.Comercialización	34,26		
8.Alquiler	304,06		
9.Costo impositivo (U\$S/Ha)	a. Impuesto al cheque	8,65	28,77
	b. Ingresos Brutos	21,61	
9.Ingreso final arrendatario(U\$S/Ha)		-132,41	

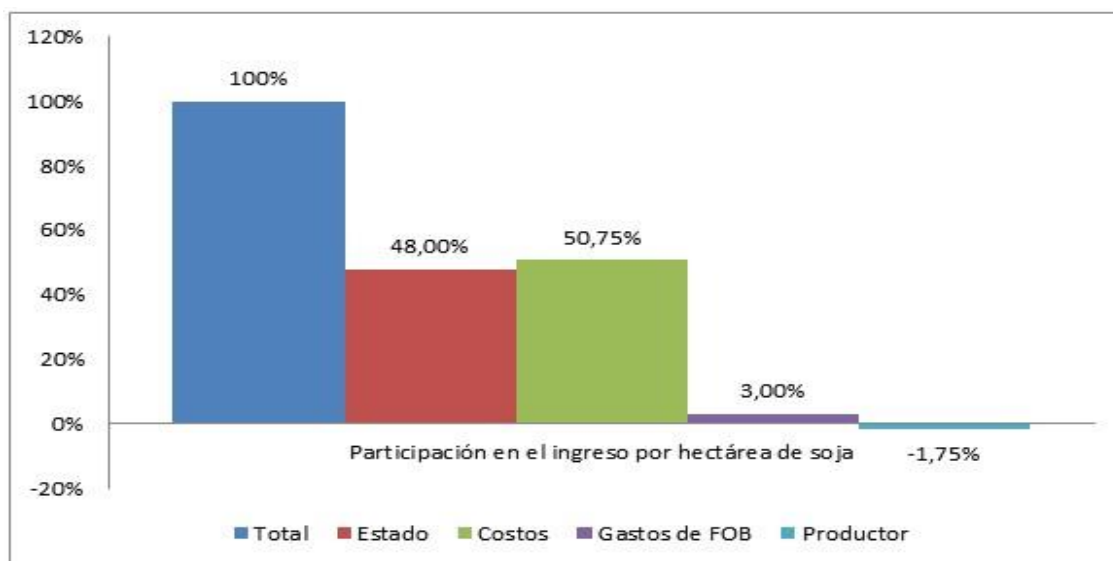
3.) Negocio solo para los gastos y el Estado

A pesar que el productor que siembra soja en campo propio pierde plata, el Estado se lleva igual el 48 % (Cuadro 4 y Gráfico 1) lo que demuestra claramente lo distorsivo que es el sistema tributario. A esta alta presión impositiva se le suma el constante aumento de los costos productivos, transformando al cultivo de la soja en un negocio inviable.

Cuadro 4: Participación en el ingreso bruto del cultivo de la soja

			Campo propio (U\$/ha)	Participación Porcentual
Ingreso de U\$ al país por una hectárea de soja (*)			1.162,50	100 %
Gastos de FOB (Puerto + comercialización)			35	3,0 %
ESTADO	Retenciones (35 %)	406,87	558,10	48,0 %
	Otros impuestos	151,22		
Gasto de producción (U\$/ha)			590,02	50,75 %
Total Productor (U\$/ha)			-20,62	- 1,75 %

Gráfico



CAPÍTULO NUEVE

LA REBELIÓN DE LOS SINDICATOS

El conflicto por el Mínimo no Imponible del Impuesto a las Ganancias que afecta a los empleados en relación de dependencia, a los autónomos y a los jubilados duró bastante más tiempo que el planteado por el conflicto del campo.

Esta es una reseña de esa larga lucha que comenzó entre los años 2005 y 2006, y aún se encuentra inconclusa.

La mayoría de las actividades lucrativas están alcanzadas por el impuesto a las ganancias, y están clasificadas en cuatro categorías. La ley establece dos categorías (Primera "renta del suelo" y Segunda "renta de capitales"), en las que los ingresos comprendidos provienen de la mera posesión de bienes, sin mayor actividad por parte de quien las percibe. Con ellas, el impuesto se focaliza en los íconos del capitalismo: los alquileres, la renta financiera, los dividendos, las regalías, etc.

Luego aparece una Tercera categoría, donde los beneficios alcanzados (la ganancia empresaria) son el resultado de la colaboración productiva entre capital y trabajo.

Y, finalmente, una Cuarta categoría, que se "alimenta" de los ingresos provenientes del trabajo personal físico y/o intelectual del contribuyente.

Por otra parte, con el objeto de proteger del alcance del impuesto, a la parte del ingreso que las personas deben destinar a solventar el costo de vida personal y familiar, la ley prevé un mínimo no imponible y admite deducciones por cargas de familia y otros conceptos. Y también establece una escala ascendente de tasas de imposición para asegurar que el que más gana, más paga.

La historia que nos ocupa es el conflicto tributario más prolongado que ha tenido que enfrentar un gobierno en la República Argentina. Y, por lejos, el que más personas afectó.

Abarca las administraciones 2003-2007, y 2008-2011 y llega hasta el final del segundo mandato de CFK.

Aunque, obviamente, la idea de cobrar impuestos a los ingresos del trabajo no nació con esos gobiernos. Ya tiene más de doscientos años y provino de Europa.

El primer impuesto a los réditos, como también se lo conoce, data de 1797, lo recaudó la República Bátava, es decir, Holanda.

La siguió Gran Bretaña, en 1799. Como la mayoría de los nuevos gravámenes, se implantó a título temporario para sufragar los gastos de guerra. Lograda la paz, el primer ministro

inglés, Henry Addington, juró solemnemente que jamás se volvería a cobrar en el Reino Unido. Pero el gobierno británico lo reimplantó tiempo después, para nunca más derogarlo.

Uno de los hechos más destacados del siglo XX, y en particular de su segunda mitad, es que, en todo el mundo, los gobiernos fueron requiriendo una proporción cada vez mayor de impuestos, principalmente para costear los crecientes gastos de lo que se conoce como el Estado Benefactor.

En el ámbito del impuesto a la renta, quedaron alcanzadas las rentas de capital (intereses, dividendos, regalías) y de la propiedad (todo tipo de alquileres de muebles e inmuebles, urbanos y rurales), los honorarios de profesionales, de directores de empresas, y los sueldos de gerentes y empleados del más alto rango.

Todos ellos sujetos a una escala progresiva y con previa deducción de un monto no imponible que se estimaba necesario para solventar el costo de vida.

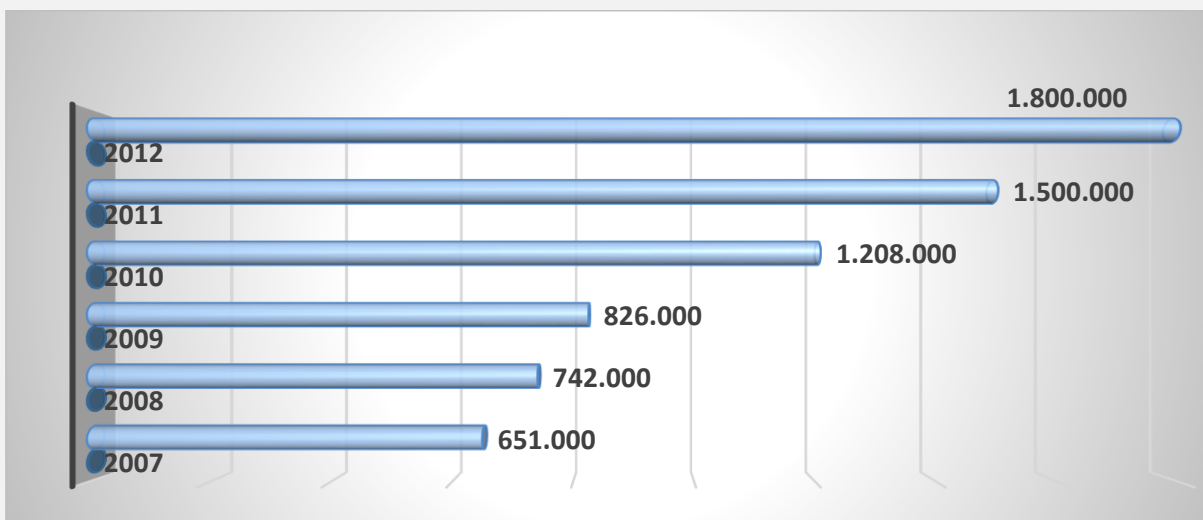
En la Argentina el impuesto a los réditos se implantó en 1932 con carácter de emergencia y por tres años, pero estuvo vigente hasta 1973. En ese año fue reemplazado por actual Impuesto a las Ganancias. Nadie duda de su inevitable continuidad.

Ambos ya preveían que la cuarta categoría del impuesto alcanzara a los ingresos del trabajo.

Y establecían en su articulado montos anuales de deducciones admitidas y mínimos no imponibles correspondientes. Incluso desde hace muchos años, suponiendo que el flagelo de la inflación (así se lo calificaba) duraría por siempre, se estableció en la misma ley, que esos montos debían actualizarse automáticamente, conforme fuera evolucionando el aumento de los índices generales de precios.

Disposición que aún mantiene su vigencia, aunque no su aplicación.

Lo que nadie pudo prever es que, por un lado, el organismo encargado de llevar la estadística nacional de los indicadores de precios, los iba a distorsionar. Y, por el otro, que el gobierno de turno fuera a tomar a su cargo la corrección anual de esos valores, y lo hiciera en forma arbitraria, demorada y mezquina, provocando, que, con el trascurso de los años, el impuesto alcanzara el ingreso de más y más trabajadores en forma creciente.



Convirtiendo, de esta manera, a los contribuyentes de todas las categorías, pero especialmente a los de la cuarta categoría, que no "viven" de rentas, sino de su trabajo, en "rehenes" de un impuesto que, legalmente, los incluye, pero que no fue ideado ni diseñado para que la suma de lo retenido y pagado por cientos de miles de empleados y autónomos, terminara resultando un componente principal de la recaudación que logra este impuesto sobre las personas físicas.

Una minoría, por supuesto, dentro del conjunto de la masa trabajadora. Pero, una minoría que en los últimos años llegó al record de millón ochocientas mil personas. Casi el veinte por ciento de la masa laboral registrada. Muchas de ellas, las más calificadas y de mayor esfuerzo laboral, lo que las convierte en el pelotón de avanzada en la labor cotidiana del engrandecimiento del país.

La historia comienza en el verano del 2006 y puede leer como una novela en capítulos que reflejan el conflicto aún no resuelto.

El primer capítulo trae una muerte. El asesinato violento de un policía. Crimen que, aún hoy, está sin resolver. Lo que sigue es un extracto del brillante relato que hizo un periodista del diario La Nación, Martín Rodríguez Yebra:

Una tragedia que sacude al Gobierno. La noticia le cortó el sueño al presidente Néstor Kirchner. Con los primeros –y confusos– reportes de madrugada desde Las Heras empezaba a configurarse una crisis cuya onda expansiva golpeaba de lleno al gobierno nacional.

Antes del amanecer se confirmó lo peor: por primera vez en la era Kirchner una protesta social terminaba con un muerto. Y ocurría nada menos que en Santa Cruz, el distrito del Presidente, y como consecuencia de la disputa recurrente de los trabajadores petroleros del norte de la provincia. La conmoción en la Casa Rosada fue inmediata.

La muerte del suboficial Sayago puso al Gobierno frente al más grave suceso social desde los tormentosos 2001-2002 y planteó un todavía incipiente debate interno sobre la eficacia de la política aplicada hasta el momento para solucionar los piquetes y las manifestaciones violentas. Una primera consecuencia del impacto que causó la noticia resultó la decisión urgente de intervenir que tomó el Presidente en persona. Antes de que terminara la balacera frente a la comisaría de Las Heras, desde Buenos Aires partió la orden para movilizar a 100 gendarmes desde la cercana localidad de Pico Truncado. Y a la mañana otros 200 efectivos empezaron a alistarse en Campo de Mayo.

Hubo sorpresa en Buenos Aires. También en Río Gallegos. El gobernador -que manejó la SIDE al inicio de esta gestión- dijo desconocer que los delegados petroleros tenían poder de fuego.

Esta protesta lleva varias semanas y nadie puede transitar por las rutas que van a los yacimientos. Los manifestantes habían amenazado en varias ocasiones anteriores que volarían los tanques de crudo. ¿Nadie imaginó que pudiera ser algo más que una bravuconada?

Hasta ese momento, el gobierno venía prestando poca atención a los reclamos sindicales por el asunto en cuestión.

La obsesión por lo que luego se conocería como “La Caja”, era el motivo principal para demorar un ajuste en el valor de los mínimos no imposables y deducciones admitidas en el cálculo del impuesto a las ganancias. Esa obsesión será uno de los argumentos centrales del desarrollo de la historia.

Este gravamen que, tal como está diseñado, debería afectar, principalmente, las ganancias empresarias, pocas veces, en todos estos años, fue objeto de quejas por parte de esos actores económicos, salvo esporádicos y justificados reclamos -nunca atendidos- para que se volviera a admitir en su cálculo, la deducción del ajuste por inflación. Pero, lo que nadie en el gobierno había imaginado, era que, en este tema, el problema vendría de parte de los trabajadores y, sobre todo, en la manera virulenta como se manifestó. A modo de entendible precaución, inmediatamente después de los sucesos en Santa Cruz, el Presidente retrocede sobre anteriores afirmaciones de sus funcionarios.

¿Qué había sucedido? Frente a la novedad de que se les retuviera parte de sus sueldos, para el pago del impuesto a las ganancias, la queja de los trabajadores había venido creciendo, sin que el gobierno mostrara premura en intentar resolver la fuente del conflicto: El retraso en el monto de las deducciones y mínimos no imposables, así como en los tramos de la escala con que se calcula el impuesto. Hasta ese momento, los trabajadores debían pagarlo a partir de los sueldos de \$ 1.835 (solteros), y de \$ 2.235 (casados con dos hijos).

El incremento nominal de los salarios, que aumentaba sus importes y la inflación que, aunque tímidamente, ya había aparecido en escena disminuyendo su poder de compra, hacían que, si no se aumentaba subsecuentemente el piso imposable, se generara un fuerte -e inusitado- impacto negativo en el salario de miles de trabajadores. Muchos de los cuales, apenas habían oído hablar del tributo, y, si lo conocían, pensaban (erróneamente, como veremos en el trascurso de la trama) que *“ese impuesto es un problema de los patrones y no de los trabajadores”*.

Pero, como la recaudación tributaria sobre los salarios era también una cuantiosa y, de alguna manera, inesperada fuente de recursos para el fisco, la cuestión de reducirla se analizaba en la Casa Rosada sin apuro. Se terminó de destrabar y de acelerar luego de los trágicos incidentes en Santa Cruz.

Con las estadísticas aún no distorsionadas, los contadores ya alertaban que estaban siendo alcanzados por retenciones de impuesto a las ganancias, sectores que nadie podría confundir con potentados o pertenecientes a altos niveles de la escala social. Concretamente, demoras mediante y con el argumento de la sagrada “Caja”, el estado le metía la mano en el bolsillo a sectores de escasa o nula capacidad contributiva, mediante el que, se supone, es un impuesto progresivo y progresista. Las cifras que daban eran elocuentes: un trabajador con familia tipo, con solo ganar un sueldo neto que equivaliera a poco más de tres veces y media el salario mínimo vital y móvil, que, digámoslo, nunca fue una maravilla, ya quedaba en manos de la AFIP. La relación con la canasta básica era aún peor, con solo superar poco menos que tres veces su monto, el sueldo ya queda expuesto.

Durante años, los técnicos tributarios del Fondo Monetario Internacional, con Vito Tanzi a la cabeza, habían venido planteando que en la Argentina, uno de los problemas fiscales *“es que pocas personas pagan el impuesto a las ganancias”*. Obligando, subsecuentemente, a firmar reiterados *“papers”*, donde los sucesivos gobiernos se comprometían a ampliar la base imponible del impuesto, principalmente sobre las personas físicas. Esto es, que más

personas lo sufrieran. Poco éxito había tenido ese organismo internacional hasta que un nuevo gobierno que renegaba de sus recetas económicas, insólitamente le daba el gusto en materia tributaria, ampliando la base del impuesto para alcanzar, a cientos de miles de trabajadores.

"And, the plot moistens", es una expresión anglosajona utilizada cuando se quiere significar que la trama de una historia o una novela se espesa, ganando en densidad. Es lo que empieza a suceder en nuestra historia.

Las dilaciones del Poder Ejecutivo, todos los análisis del equipo económico que no condujeron a ninguna reforma, todos los "sí, pero no", con que el gobierno había venido pedaleando las soluciones, eran difíciles de seguir siendo soportados.

En consecuencia, el secretario general de la máxima organización gremial, un personaje que será central en el desarrollo de la trama, aumenta el tomo de su queja, y amenaza con algo difícil de explicar fuera del contexto: tomar la calle contra el gobierno popular.

Y basta con ver el tono de las declaraciones para entender que hablaba en serio: *"la misión del dirigente gremial es mejorar la calidad de vida de sus trabajadores a través de sus salarios". "Esa responsabilidad no la vamos a eludir ni la vamos a dejar de tener"*, afirmó el dirigente gremial, quien sostuvo que *"si ellos tienen la responsabilidad de controlar la economía, yo tengo la responsabilidad de que los trabajadores tengan salarios dignos, y no voy a eludirla"*. Para finales de diciembre del año 2006, ya no estaba Lavagna al frente de la economía. Por lo que le tocaría a la ministra Miceli soportar la queja del camionero por el tema del impuesto a las ganancias. Pocos días antes, los caciques sindicales ya habían sido atendidos por el mismo tema, por el Jefe del Gabinete, en reemplazo del primer mandatario con quien, inicialmente, estaba pactada la audiencia.

A fin de ese año, a través de un Juez Federal, haría su aparición un personaje esperado: La Justicia.

Un juez de la nación, en aquel momento, dijo, entre otras cosas, lo siguiente: *"la falta de actualización es una preocupación mayor entre muchas empresas y también de contribuyentes asalariados que hasta ahora no habían sido afectados por el tributo y han comenzado a serlo, como consecuencia de los incrementos salariales"*. Haciendo lugar a una medida cautelar peticionada por el abogado de un empleado bancario.

En su pedido, el letrado explicó que

"en el país existen más de 500 mil trabajadores en relación de dependencia alcanzados por el tributo y más de 200 mil se incorporaron tras la devaluación".

El magistrado accedió a lo solicitado por considerar que la *"falta de recomposición de los mínimos no imponibles distorsiona el principio de capacidad contributiva"*.

A fines del año 2005 se conoció una noticia, que con el trascurso del tiempo se haría costumbre: Los récords de recaudación tributaria.

Durante todo el año, mes a mes, el estado recaudaba más y más. Por mayor consumo, por mayores exportaciones, por mayor empleo, por más ganancias de empresas y mayores sueldos nominales de los trabajadores, y también por la inflación que aumentaba los precios internos.

Por lo que fuera, los records de recaudación eran una buena noticia para el país y parecían dar una luz de esperanza para los trabajadores afectados por las injustas retenciones de cuarta categoría, ya que su excesiva contribución "involuntaria" a la caja del estado, podría, ahora sí, ser acotada por éste, sin temor a desfinanciarse.

Pero....., - *No. De ninguna manera.*

Sin tapujos, repitiendo el discurso oficial, así lo declaró, días antes de los violentos sucesos que ocurrirían con los petroleros en Santa Cruz, la ministra de Economía, quien desalentó toda posibilidad de elevar en los próximos meses el mínimo no imponible para el pago de Ganancias, al tiempo que reiteró que durante 2006 no habrá modificaciones en el esquema tributario. Violentos acontecimientos que ocurrirían pocos días después, en tierras del presidente de la nación, obligarían a cambiar el discurso del gobierno (y las intenciones) en este tema.

No obstante las claras intenciones del gobierno para no ceder un peso, comenzaba el clamor desde distintos sectores para cambiar el rumbo de la trama de nuestro culebrón.

Ahora si las cosas podrían cambiar con más premura. Estamos a pocos días de la revuelta petrolera, quizás se puedan evitar daños, destrozos y lo peor: La muerte de otro argentino. El suboficial Sayago.

Pero, mientras el diputado Recalde declaraba: *"los cálculos realizados indican que al elevar el mínimo no se generará un agujero fiscal por ser dinero que volverá a ser recaudado por vía del consumo"*

La respuesta oficial vendría en la voz del jefe del gabinete: *"ahora no. En el transcurso del año (2006) se podrían analizar cambios"*, pero, recordó, *"el gobierno tiene aspectos fiscales que preservar"* y supeditó la reforma al mantenimiento de esa condición. Olvidó mencionar que el gobierno se había pasado todo el año 2005 "analizando" la cuestión.

Esta disputa se mantendría incólume a lo largo del culebrón. Y se convertiría, por duración y por la cantidad de personas afectadas, en la cuestión tributaria más importante que atendió el gobierno K, en sus dos períodos.

Es que salvo este tema de la cuarta categoría del impuesto a las ganancias -que afecta a los trabajadores- y el intento de una mayor apropiación del valor de las exportaciones agrícolas que afecta a los productores-, nada se hizo por cambiar una matriz tributaria heredada de los años noventa. Manteniendo, entre otras cosas, exenciones en el impuesto a las ganancias que benefician a los que más tienen, y tasas de IVA carísimas, que perjudican, a los que menos tiene.

Tras los sucesos de Santa Cruz, que dieron un tono dramático a la disputa, el diputado Recalde, por medios radiales, se apresuraba a declarar lo siguiente: *"En las próximas semanas redactará junto a otros dirigentes de la central sindical un proyecto de ley para lograr que se eleve el mínimo no imponible del impuesto a las Ganancias. "Seguramente, vamos a redactar un proyecto en este sentido, que recién se podrá tratar a partir del 1 de marzo, cuando comiencen las sesiones ordinarias del Congreso"*.

Ya en septiembre de 2005, los graduados en ciencias económicas habían tratado el tema en forma institucional. En la histórica facultad de la calle Córdoba, la XXI Asamblea Nacional

de Graduados en Ciencias Económicas, organizada por la Federación Argentina, trató diversos temas. En lo tributario, se dijo que *"la estructura vigente es regresiva y debe modificarse para transformarse en una herramienta de la política económica con contenido social"*.

Entre sus consideraciones, indicó:

- a) Que debe corregirse lo actuado en la década pasada en lo referente al aumento de las alícuotas del IVA y las rebajas y supresiones de rubros de los impuestos internos;
- b) que en el caso de las personas físicas, se hace necesario un rápido incremento de las deducciones personales, para liberar del gravamen sectores con escasa capacidad económica. Incluso debe modificarse la escala de tasas del art. 90 de la ley;
- c) que deben actualizarse las deducciones que faltan en el Impuesto a las Ganancias y son las que promueven la educación, la salud, el acceso a una vivienda digna y los nuevos emprendimientos. Se trata de ampliarlas en forma cuantitativa y cualitativa, gravando de modo progresivo sólo aquellos contribuyentes que manifiesten una verdadera capacidad contributiva.

La Asamblea de la Federación de Colegios de septiembre de ese año, recogió la iniciativa del Colegio de la Capital Federal, que en noviembre 2001 en la XXXI Jornada Tributaria promovió en forma explícita: *"Las deducciones personales deben adecuarse a montos que garanticen un nivel digno que no sólo contemple el mínimo de subsistencia, sino que atienda también erogaciones tales como las destinadas a la educación y salud"*.

"El actual gobierno ha tomado el compromiso el 25 de mayo 2003 que "respetará la real capacidad contributiva" que es simplemente un compromiso de cumplir con la redistribución de la riqueza". La demora en actualizar las deducciones hace que ingresen como contribuyentes los asalariados, agravándose en el caso de los de la Patagonia que habitan zonas con costos de vida superiores a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires".

Pero, las propuestas de los profesionales en ciencias económicas, no fueron escuchadas y mucho menos debatidas.

En febrero, nuevas declaraciones de personajes del elenco oficial, de secundaria participación en la novela, aseguran que se *"sigue estudiando"* y que el estudio es *"meticuloso"*.

Reconocidos profesionales en ciencias económicas se suman a la sugerencia de atender los reclamos con un argumento irrefutable: la equidad tributaria.

Para José María Peña, *"el salario no es ninguna ganancia sino que ni siquiera alcanza para la manutención del asalariado y su familia"*. El ex jefe de "Los Intocables", la dependencia que funcionó durante los primeros años de los 90 dentro de la órbita de la DGI, la modificación del monto mínimo tenía que haber sido "tomada antes" y englobar a la totalidad de los trabajadores, incluso a los magistrados que en la actualidad se encuentran exentos, así como las operaciones que se realizan en la Bolsa de Comercio. *"El que trabaja tiene que pagarle al fisco y el que está en la Bolsa y demás, piedra libre. Los jueces se auto determinaron no pagar el impuesto a las ganancias por la intangibilidad de los salarios, esto*

(por la intangibilidad) tendría que ser para todos los trabajadores", dijo el tributarista en declaraciones radiales.

Por su parte, Elías Lisicki, ex director general de la DGI, aseguró que *"el sistema tributario tiene que tener como base ideológica la equidad"*.

Según Lisicki, el cambio del mínimo no imponible de Ganancias *"responde a una cuestión elemental de análisis económico" y no debería circunscribirse solamente a un incremento en el monto mínimo, sino que podría contemplar la ampliación de los ítems en los que se podría deducir la carga. "El tema de las deducciones es algo que también debería ser revisado",* dijo el especialista, en otro diálogo radial.

A mediados de marzo, finalmente, parece haber buenas noticias para los trabajadores de la cuarta categoría, los que a partir de abril de 2006, sufrirán menos retenciones. La decisión mejora el salario de bolsillo de aproximadamente 500.000 trabajadores.

Con esta medida quedaban firmes todas las retenciones efectuadas durante el año anterior. El gobierno había logrado su evidente objetivo: no corregir el piso del impuesto a las ganancias para el año 2005. Al respecto, es necesario contemplar, que, probablemente, en esos tiempos primaran en los funcionarios del joven gobierno recuerdos de los nefastos déficits presupuestarios que habían contribuido a desatar la crisis del año 2001, con la caída de un gobierno incluida.

Es que, según la ministra, la medida anunciada, le costará al fisco \$ 1.500 millones, lo que da una idea de la importancia social del tema, cuya solución veía siendo largamente postergada. Importancia social, pero, sobre todo, fiscal.

Según estadísticas de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, dependiente del Ministerio de Economía, durante el año 2005 las personas físicas (todas) habían pagado impuesto a las ganancias por un monto total de \$ 8.142 millones. Esta cifra representaba casi dos mil millones más que el año anterior. De lo que parece resultar que, casi toda la mejora en la recaudación, había provenido, principalmente, del retraso en las actualizaciones de los mínimos no imponibles y las deducciones admitidas, que ahora, recién en el 2006, el estado se decidía a ajustar.

El piso no imponible para los casados en relación de dependencia pasaba de \$2.235 a 3.200 pesos y en los solteros de \$1.835 a 2.400 pesos.

Pero no todos estaban tan contentos. Con las medidas dispuestas, los autónomos de la cuarta categoría (profesionales independientes, y los que ejercen actividades u oficios por cuenta propia pero no están inscriptos en el Monotributo), sufren, nuevamente, una fuerte discriminación negativa.

Ellos tienen derecho a una deducción especial de solo \$ 6.000, frente a los \$ 22.800 que, por igual concepto, tienen los que son empleados.

Según diversos observadores, parecería ser que una de las razones implícitas en tal proceder, es la de morigerar el costo fiscal de la posible evasión que podría generarse, dado que mientras un empleado en relación de dependencia no tiene forma de evadir el gravamen (ya que el mismo es retenido totalmente por el empleador), aquel que trabaja en forma independiente, tiene posibilidades de hacerlo mediante una omisión en la declaración de

ingresos o a través de una mayor asignación de gastos que los correspondientes, entre otras formas.

Pocos meses después, a fines del 2006, nuevos capítulos se agregan a la novela. Se hace evidente que las deducciones aprobadas recientemente, eran insuficientes para proteger el ingreso destinado al sustento mínimo del costo de vida del trabajador. Y se "*descubre*" que el sueldo mínimo no sujeto a impuesto de un trabajador soltero debería ser de \$5.100 en vez de los \$2.400 que anunció Miceli, y los de un trabajador casado con dos hijos debería ser de \$6.200 en vez de los \$3.200 anunciados por la Ministra. Una diferencia abismal que los sucesivos ajustes que se dieron en adelante, jamás, ni de cerca, lograron recuperar.

Inmediatamente, esto trajo nuevos reclamos.

Según informaba la agencia de noticias DyN por ese entonces, el Ministerio de Trabajo se vio obligado a dictar la conciliación obligatoria en la huelga iniciada en Neuquén por trabajadores petroleros de la empresa Repsol YPF.

Los petroleros de Neuquén habían iniciado un paro por tiempo indeterminado en reclamo de la suba del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias y cerca de la medianoche, cuando realizaban una reunión en la planta de Repsol YPF de Plaza Huincul fueron desalojados violentamente por la policía.

Tras las quejas, los anuncios: Se estudian cambios para el 2007.

Pero, siempre con el argumento de cuidar La Caja, nuevamente se esgrime el argumento del costo fiscal (\$ 1.500 millones de pesos) para demorar una elevación en los montos deducibles y mínimos imponibles.

Como si el éxito en la recaudación del impuesto a las ganancias dependiera exclusivamente del bolsillo de los trabajadores. Siendo que, por otra parte, el fisco nacional, sin quejas aparentes, preveía perder ese año 2006, principalmente por exenciones a las rentas financieras, una recaudación de casi \$ 2.500 millones (según datos de la Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal dependiente del Ministerio de Economía).

Pero, los gremios, obviamente presionados por sus bases, se reúnen con el Ministro de Trabajo por la cuestión del impuesto a las ganancias y le "recuerdan" que ya se habían reunido con la Ministra de Economía por el mismo tema el año pasado.

Relatan que, por ejemplo, el 40% de los trabajadores metalúrgicos están afectados por el retraso en elevar los mínimos.

Entre tanta confusión, marchas y contra marchas, como en todo buen culebrón no podía faltar una dosis de "realismo mágico". Una marca registrada de la literatura latinoamericana. Alguien piensa en una solución mágica para que *no se les cobre "del todo"* el impuesto a las ganancias a determinados trabajadores.

La realidad es que, evidentemente, existe una alta disparidad entre los salarios que cobran distintas ramas de trabajadores.

Llegándose a fin de año, la noticia del record de recaudación tributaria del año 2006, (\$ 150.000 millones, 26% más que el año anterior), y el cálculo oficial de que, una mejora en

los mínimos no imponibles del impuesto para los trabajadores de la cuarta categoría, representarían \$ 1.500 millones de sacrificio fiscal, pone las cosas en perspectiva: Actualizar el piso de impuesto a las ganancias, cuesta, el 1% de la recaudación de todo el año.

El record de recaudación de cada año será invariablemente superado por el siguiente, teniendo todos ellos el componente financiero positivo (para el fisco) del atraso en la actualización del valor de deducciones y mínimos no imponibles.

Apenas comenzado el año 2007, los profesionales en ciencias económicas advierten sobre los riesgos de mermar, con el impuesto a las ganancias, porciones de ingresos que los contribuyentes de menor poder adquisitivo deben destinar, íntegramente, a la solventar el creciente costo de vida.

La Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas "ratificó en todos sus términos el proyecto de ley presentado en el mes de abril de 2005, el que propiciaba la adecuación de los montos no imponibles y las deducciones por cargas de familia en el Impuesto a las Ganancias, así como el mínimo exento en el Impuesto sobre los Bienes Personales. El motivo es la imperiosa necesidad de corregir estos importes, en virtud de la evolución sufrida por el índice de precios en nuestro país y el incremento del costo de vida en estos últimos años, período en el cual los importes bajo análisis han permanecido congelados".

Siguen los mismos personajes, con iguales reclamos. Sin embargo, hay una novedad: un proyecto legislativo originado en el movimiento obrero.

Es innegable la prudencia y la paciencia con que la central de trabajadores había venido tratando el tema frente al gobierno.

A pesar de esto, por primera vez en esta historia, por intermedio del diputado Recalde, a la sazón, presidente de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados, se dispone a proponer o estudiar algo que, vagamente, éste define como "*una estructura distinta*" en el impuesto a las ganancias.

Humildemente, el diputado, cuya especialidad es el derecho laboral, parece reconocer que no sabe mucho sobre el tema y confiesa que les pidió a sus asesores "*que le vayan armando una propuesta*".

En el ínterin, solo se siguió con el reiterado pedido de aumento en los mínimos no imponibles y las deducciones.

No se lograba ver que gran parte del problema no estaba solo en el retraso de sus valores, sino también, en el retraso de los valores de los tramos de la escala progresiva con que se calcula el impuesto.

Cuya actualización el gobierno omitió y seguiría omitiendo, de manera que, a medida que los salarios nominales siguieron subiendo, aún con las actualizaciones de las deducciones que cada tanto y morosamente realiza el poder ejecutivo, los sueldos de cada vez más cantidad de trabajadores, pasaban a estar alcanzados por los tramos más altos de esa escala.

Esta sutileza, así como los perjuicios de la llamada tablita Machinea, no formaban parte, aún, del planteo gremial.

No había, casi, comenzado el año 2007 cuando desde distintos sectores se advierte que el salario pierde poder adquisitivo frente a los aumentos de la canasta, y, impuesto a las ganancias mediante, pierde mucho más.

En los últimos seis años la canasta familiar había aumentado 88% y los mínimos no imposables, cuya función es proteger del impuesto a las ganancias, la parte del ingreso que el contribuyente individual debe destinar a solventar su costo de vida personal y familiar, había aumentado solo un 39%.

Así lo advirtió, entre otros, César Litvin, socio del Estudio Lisicki, Litvin & Asociados. El tributarista aseguró que *"la evolución de la canasta familiar es un dato muy importante a tener en cuenta, para tratar de fijar un mínimo no imposable adecuado. "En los últimos seis años la canasta familiar aumentó un 88% y los mínimos no imposables aumentaron tan sólo el 39%, este desfase obviamente genera una situación en la cual cada vez que hay un aumento de sueldos se ve desnaturalizado o pulverizado por la mayor carga fiscal en un Impuesto a las Ganancias con alícuotas progresivas"*. Es por esta razón que, advirtió, *"es muy buena la recaudación en Ganancias porque los mínimos no imposables han quedado a valores bajos con respecto a los de la canasta familiar"*. Y explicó que *"desde hace un año, los titulares de los diarios, con mucha frecuencia señalan una problemática de los mínimos no imposable y mucha gente empezó a entender qué son los mínimos no imposables en el impuesto a las ganancias"*.

Frente a la escasa acción del gobierno para resolver el problema, surgen ideas alternativas. Una de ellas propone permitir que el contribuyente, ya sea empleado en relación de dependencia o independiente tenga derecho a deducir todos los gastos reales con comprobante autorizado correspondientes la subsistencia del contribuyente y sus cargas de familia.

En el año 2007, se bate otro record: cerca de 800.000 trabajadores de la cuarta categoría fueron, durante casi todo el trascurso del mismo, injustamente afectados por demoras en actualizar los montos deducibles.

Otras categorías de contribuyentes no resultaron tan concurridas.

Veamos por ejemplo a las personas físicas que por ese año declararon ingresos en la primera categoría, o sea los que obtienen rentas de capital y otras colocaciones financieras de dinero. Ese año presentaron su declaración jurada con ingresos gravados, solamente 158.984 contribuyentes. Una cantidad que se venía repitiendo desde años anteriores: En 2006 habían sido 162.039; en 2005 fueron 156.713; en 2004 fueron 170.411; en 2003 fueron 168.654; en 2002 fueron 160.553; en el 2001 fueron 151.293, y en el 2000 168.476.

En la otra categoría clásica del impuesto, la segunda, que alcanza a aquellos que perciben alquileres de inmuebles urbanos y rurales y en generales rentas de propiedades, la población de contribuyentes individuales, también fue realmente baja. Por ese año 2007 presentaron su declaración jurada con ingresos de esa categoría solamente 16.479 contribuyentes. Una cantidad que está en sintonía con la de años anteriores en el mismo rubro. En el 2006 se presentaron 16.221; en el 2005 fueron 15.559; en el 2004 fueron 15.798; en el 2003 fueron 16.546; en el 2002 fueron 17.490, en el 2001 fueron 19040; y en el 2000 fueron 21.068.

Es notable que en las dos primeras categorías, la cantidad de contribuyentes que declaraban ingresos gravados, bajara en 2007, respecto al año 2000. Solamente en la cuarta categoría del impuesto, esa que abarca a empleados, autónomos y jubilados el crecimiento en la cantidad de contribuyentes fue significativa. Basta decir que en el año 2000 la cantidad de afectados fue de 460.000 personas.

Por supuesto que, en pesos, la recaudación había subido exponencialmente en este período. En el año 2000 las personas físicas habían pagado impuesto por \$ 3.937 millones y en el año 2007 lo hicieron por \$12.714 millones. Sin embargo en proporción al total de los recursos tributarios de la nación, la importancia de la recaudación del impuesto a las ganancias sobre las personas físicas seguía siendo exigua, evidenciando lo regresivo e injusto del sistema. En el año 2007 fue del 6,3%, resultando, incluso menor que en el año 2000, cuando representaba el 7,3%.

Todo ello, en el marco un impresionante crecimiento de la recaudación de los recursos tributarios nacionales, que con relación al PBI (la famosa presión tributaria) pasara de una relación del 18% a una del 25%.

Indudablemente Los argentinos pagaban más impuestos. Pero, también, sin duda, en forma cada vez menos equitativa, dado que en el fisco nacional recaudaba sus recursos mayoritariamente con impuestos indirectos, o sea, aquellos que no contemplan la capacidad contributiva del contribuyente como es el IVA y otros al consumo. O con aquellos del tipo peaje, como el impuesto a los débitos y créditos bancarios y los derechos de exportación. O con el impuesto a las ganancias sobre las empresas, el cual, si bien se considera directo porque recae en sus cabezas, existen serias presunciones de que algunas de ellas, sobre todo las corporaciones con posiciones dominantes de mercado, hayan podido trasladar el costo del impuesto a los precios, descargando en la siguiente etapa productiva y, en definitiva sobre los consumidores, la incidencia tributaria, en especial, en el marco de una economía con crecientes tasas de variación de precios.

Finalizaba ese año 2007 y en el ejercicio del poder ejecutivo se iniciaba un nuevo gobierno pero del mismo signo político. ¿Podría éste cambiar la trama de la novela del Mínimo no Imponible? El que se iba, había recurrido a parches legislativos de corta efectividad.

¿Intentaría el nuevo gobierno, dotar al régimen de mayor estabilidad jurídica? ¿Habría en el futuro mayor equidad para los miles de empleados, autónomos y jubilados que la conforman?

La administración saliente dejaba el poder con destacables logros en materia económica:

Crecimiento sostenido del PBI, constantes superávits fiscal y comercial, arreglo casi integral de la deuda externa, son los más destacados.

Esta base debería resultar suficiente para pensar, sino en una reforma fiscal integral, al menos una que morigerase los aspectos más negativos del sistema tributario imperante, por lo menos en lo que atañe a los contribuyentes de la cuarta categoría.

La presencia de nuevos protagonistas, el hecho que una mujer encabezara el binomio presidencial, con la particular sensibilidad que ellas tienen para la equidad social, los nuevos bríos que todo cambio trae, todo podía hacer pensar que las soluciones a ésta y -¿Por qué no?-, a otras cuestiones tributarias podrían empezar a llegar.

Pero nada de esto sucedió llegando a fines de 2011, con las mismas características de los años transcurridos.

Entre 2007 y 2011, se duplicó el número de ellos que pagan impuesto a las Ganancias. Ahora uno de cada cinco empleados está alcanzado por este impuesto. En 2007 la relación era uno cada diez. Y los que antes ya pagaban el impuesto, ahora pagan más.

En cuatro años, el mínimo no imponible aumentó un 44% contra una inflación que trepó más del 100%. Por esta razón, más que por una supuesta mejora del poder adquisitivo de los trabajadores, se estima que en el 2011, un millón y medio de asalariados tuvieron retenciones sobre los sueldos por el Impuesto a las Ganancias. Y, en términos reales, les descontaron mucho más que en años anteriores. También pagan el impuesto unos 100.000 jubilados. Y unos 400.000 autónomos, pero a partir de valores más bajos aun.

Para que la presión del mismo no siga extendiéndose, el fisco debería haber actualizado el piso salarial en la misma medida que aumentaron los precios. Pero no lo hizo. Además, se mantuvieron congelados en los valores del año 1999, las escalas y los porcentajes sobre las que se aplican las alícuotas del impuesto. Esto llevó a que, los que superan el mínimo no imponible, rápidamente pasen a tributar las alícuotas de las escalas más altas (del 10 al 27%) en lugar de las primeras (el 9 o 14%). En el pasado aquellos porcentajes estaban reservados a los contribuyentes de muy altos ingresos. De esa forma el Fisco, al final de la historia, se beneficia por partida doble, en detrimento del ingreso del asalariado: por el bajo nivel del piso salarial y por los saltos bruscos que pegan las escalas del impuesto.

En todos estos años, las organizaciones gremiales y profesionales denunciaron el perjuicio que esta política fiscal provocó a asalariados y autónomos. Logrando solo soluciones "insatisfactorias", para decirlo en palabras de su líder. Líder que, para peor, tras haber desempeñado, durante todos estos años, el rol protagónico de aliado ejemplar del gobierno, aún con las inevitables quejas y reclamos, originados generalmente en *la maldita cuarta categoría del impuesto a la ganancias*, ahora, después del gran triunfo reelectoral de octubre de 2011, solo recibía una indiferencia tal, que lo obligaba a dirigir su reclamo por medio de una distante misiva.

Reproducimos la parte pertinente.

CARTA DE LA CGT A PRESIDENCIA DE LA NACIÓN

SRA. PRESIDENTA DE LA NACION
DRA. CRISTINA FERNANDEZ DE KIRCHNER
S / D

Impuesto a las Ganancias. Mínimo no imponible. En materia de impuesto a las ganancias es posición de la CGT el hecho de que el trabajo no debe tributar impuesto por cuanto el mismo tiene carácter alimentario. Una de las asignaturas pendientes es realizar una profunda reforma tributaria que elimine el carácter regresivo de este sistema impuesto por la dictadura militar y profundizado por los gobiernos neoliberales. Es un hecho positivo que la recuperación salarial ponga en evidencia este aspecto regresivo de la estructura impositiva (sumándolo al ya conocido del IVA), pero no quita la necesidad de encarar su solución de fondo.

Por eso creemos de estricta justicia promover una reforma integral, porque mientras al asalariado se le practican los descuentos de su sueldo, los empresarios declaran ganancias presuntas o falsean los balances. El 80% de lo recaudado por ganancias personales proviene de salarios (trabajadores en blanco) y solo el 20% corresponde a otros rubros. Este hecho, a todas luces injusto, tiene efectos que van más allá del recorte al salario, sino que además, por la desactualización de sus topes hace que a los trabajadores les sea imposible acceder a un derecho humano fundamental: la vivienda propia, ya sea directamente o, a través de los cada vez más inaccesibles créditos hipotecarios. Un verdadero contrasentido. Por ello, no obstante que el Gobierno Nacional ha elevado el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias ratificado por ley- con anterioridad a la celebración masiva de los convenios colectivos de trabajo en las últimas paritarias, la actualización de dichas remuneraciones convencionales ha dejado desactualizado el referido mínimo.

En efecto, la falta de actualización de los topes mínimos ha empeorado la grave situación que padecen los trabajadores afectados, ya que si se hubiesen actualizado los mismos hoy estaríamos en la suma de \$11.600 en lugar de los \$7.600 actuales. Por lo expuesto, si bien reiteramos la necesidad de una reforma tributaria que elimine el impuesto al trabajo, insistimos en la necesidad de actualizar significativamente el mínimo no imponible, de forma tal de permitir que los trabajadores accedan a los derechos humanos y sociales fundamentales como es, entre otros, el derecho a la vivienda.

Habiéndole expuesto a la Sra. Presidenta nuestras preocupaciones fundamentales, que por supuesto no abarcan toda la problemática de los trabajadores, y requieren su urgente tratamiento, aprovechamos la ocasión para saludarla muy atentamente.

Hugo Moyano.

Secretario General de la CGT

CAPÍTULO DIEZ

IMPUESTOS A LAS GANANCIAS DEL TRABAJO

CFK VERSUS NK

Existe la sensación de que ha sido muy muy diferente actitud de la presidenta CFK respecto de la que tuvo el presidente NK frente al impuesto a las ganancias del trabajo y que ello repercutió en una evolución negativa para el bolsillo de ciento de miles de trabajadores.

En este capítulo veremos que esa sensación se confirma.

En base a "Remuneración promedio de los trabajadores registrados, Mínimo no Imponible del soltero y del casado con dos hijos, Índice de Precios al Consumidor y PBI, entre el 2001 y el 2011, y entre el 2003 y 2011, desdoblado éste último en ambas gestiones kirchneristas, 2003-2007 y 2007-2011"²³.

De la comparación resulta que donde hay un cambio notorio entre un gobierno y otro es, en el criterio de actualización del mínimo no imponible y como éste impacta negativamente en el poder adquisitivo de los trabajadores alcanzados por el impuesto.

Así, mientras en la etapa 2003 - 2007, el mínimo no imponible se ajusta por encima de la inflación (20% y 34,8% en términos reales según se trate del trabajador soltero o casado con 2 hijos); mientras que en el período 2007 - 2011 el ajuste del mínimo no imponible se ubica por debajo de la tasa de inflación (produciendo una caída real del mismo del 20% aproximadamente en ambas categorías).

Por lo tanto, durante la etapa de NK, el ajuste del mínimo no imponible permite mejorar la capacidad adquisitiva de los aumentos salariales otorgados (43,6% para el soltero y 61,3% para el casado con 2 hijos); en la etapa de CFK 2007-2011, el efecto es el inverso, el retaso real del mínimo no imponible transforma los aumentos otorgados en los trabajadores que pagan el impuesto en reducciones de la capacidad adquisitiva de su salario (así el salario pasa de un aumento real del 16,7% a una caída real del 8,5% para el soltero y del 7,5% para el casado).

PRIMERA COMPARACIÓN: EL PERÍODO POST - CONVERTIBILIDAD (2001 - 2011)

En esta comparación consideramos todo el período abierto desde la salida devaluatoria de la Convertibilidad. Por ende comparamos el último año de la serie (2011) con el primero (2001). Al respecto, la información presentada indica que en el período 2011 - 2001 se observa:

²³ En base al trabajo "Salarios, Mínimo No Imponible, Inflación y Crecimiento: Un cuarteto que cambió la sintonía" Elaborado por el Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP)

- Un crecimiento nominal del salario promedio de los registrados del 501,5%.
- Sin embargo, los precios aumentaron un 429,6%.
- Por ende, el salario real (es decir el poder adquisitivo) de los registrados aumentó sólo un 13,6%.
- Este aumento es bajo porque resulta muy inferior al crecimiento del PBI que fue del 74,1% (conviene recordar siempre que el PBI no puede producirse sin el trabajo de los trabajadores).
- Ahora bien, para los trabajadores registrados solteros, el mínimo no imponible aumentó en términos nominales un 328,9%. Se trata de un crecimiento por debajo de la inflación (del 429,6%), lo que supone una caída real del mínimo no imponible del 19%.
- Por ende, para el trabajador soltero que paga el impuesto a las ganancias, la débil actualización del mínimo no imponible (por debajo de la inflación) transforma el pequeño aumento real del 13,6%, en una caída del 8% en su poder adquisitivo.

Es decir, el no ajuste en línea con la evolución de precios del mínimo no imponible hizo que para el trabajador soltero, los aumentos salariales que recibió no solo no compensaran el aumento de precios sino que incluso terminó castigándolo con menor capacidad adquisitiva.

- Para el caso del trabajador registrado casado y con 2 hijos, el mínimo no imponible aumentó en un 381,2% (por encima del soltero pero por debajo también de la inflación). Por ende, para este trabajador el mínimo no imponible real se redujo 9,1%; lo que supone que el incremento real que obtuvo del 13,6% de su salario se transformara en un aumento de tan solo el 3,2% en términos reales.

SEGUNDA COMPARACIÓN: EL PERÍODO KIRCHNERISTA (2003 - 2011)

Si replicamos el mismo ejercicio tomando como punto de partida el inicio a partir del cual se reconoce el proceso de gestión gubernamental vigente, es decir, a partir del 2003, año de inicio de los gobiernos K, el movimiento de las variables consideradas indican que:

- El Salario nominal promedio de los registrados tuvo un incremento del 406%, en un contexto donde la inflación fue del 262,5%, lo que se tradujo en un aumento del salario real del orden del 39,6%.
- Se trata de un crecimiento del salario real muy por encima del período 2001 - 2011 (de tan solo el 13,6%, donde la devaluación impacta principalmente en el 2002, punto olvidado por la visión oficial), pero que sin embargo es de prácticamente la mitad del crecimiento del producto (que fue del 79,5%), lo que marca el débil proceso de recuperación del poder adquisitivo en el marco del proceso de crecimiento económico vivido.
- En este marco, el mínimo no imponible para el trabajador soltero creció un 341,3%, levemente por debajo de la inflación, lo que derivó en una caída real del mismo de un 5,8%.
- Por ende, para el trabajador soltero registrado la caída real del mínimo no imponible, transformó su incremento en su capacidad adquisitiva salarial del 39,6% al 31,5%. Una reducción leve en el marco de un crecimiento real importante, aunque como señaláramos por debajo de la expansión de la economía.

- Para el caso del trabajador registrado casado y con dos hijos, el mínimo no imponible aumentó durante el período al 387,7%. Se trata de un crecimiento levemente por encima de la inflación (que fue del 362,5%), lo que supuso un aumento real del mínimo no imponible para este trabajador del 6,9%.

- Por ende, para el trabajador registrado casado con 2 hijos el aumento real del mínimo no imponible supuso aumentar la capacidad adquisitiva de su salario real del 39,6% al 49,3%. Un importante aumento para este conjunto de trabajadores aunque aún por debajo del crecimiento del producto.

TERCERA COMPARACIÓN: LA GESTIÓN NK (2003 - 2007)

Interesa descomponer el período 2003-2011 de acuerdo a las dos gestiones incluidas en el mismo. Por lo tanto, aquí presentamos las mismas variables y su comportamiento para el período 2003 - 2007. De su lectura resulta que:

- El Salario nominal promedio de los registrados creció un 97%, en un contexto donde los precios crecieron por debajo, en un 64,6%, lo que supuso un aumento real del salario del 19,7%. Se trata de un aumento real salarial que es prácticamente la mitad del crecimiento del PBI (que fue del 40,3%).

- En este marco, el mínimo no imponible para el trabajador soltero aumentó en un 97,5%, por encima del salario nominal y lo más significativo, por encima de la inflación. Por ende, el mínimo no imponible para el soltero aumentó en términos reales un 20%. Como resultado de lo anterior, el trabajador soltero vió incrementado el poder adquisitivo de su salario, del 19,7% al 43,6%. Se trata de un porcentaje levemente superior, pero superior al final del crecimiento del producto (del 40%).

- Por ende, puede afirmarse que esta etapa el asalariado formal que pagaba el impuesto a las ganancias se vio ampliamente favorecido, en primer lugar con el aumento real del salario, y en segundo lugar, por el aumento real del mínimo no imponible a través del cual pagaba este impuesto.

- Esta situación fue tanto más favorable para el trabajador registrado casado con 2 hijos. Para estos, el mínimo no imponible tuvo un aumento del 121,9%, lo que en términos reales se tradujo en un aumento de su capacidad adquisitiva del 34,8%.

- Por ende, el efecto de un aumento real del mínimo no imponible para el casado con 2 hijos se tradujo en un aumento de la capacidad adquisitiva de los mismos del 61,3%. En este último caso, el crecimiento supera ampliamente el crecimiento del producto.

CUARTA COMPARACIÓN: LA GESTIÓN CFK (2007 - 2011)

Por último, entramos en la actual gestión de gobierno: el período de CFK. Datos del período 2007 - 2011 dan que:

- El salario promedio de los registrados tuvo un incremento nominal del 157%, en un contexto donde los precios crecieron un 120,3%; lo que se tradujo en un aumento real del 16,7%.

- Se trata nuevamente, como en el período anterior, en un crecimiento por debajo (casi la mitad) del crecimiento del producto.
- Sin embargo, lo que difiere notablemente con el período anterior, es la evolución del mínimo no imponible.
- En efecto, para el trabajador soltero, el mínimo no imponible aumentó un 72,8%, lo que en términos reales (frente a una inflación del 120%) supuso una caída real del mismo en un 21,6%.
- Por ende, la caída del mínimo no imponible para el trabajador soltero implicó que el aumento real que había conseguido en su salario, se transformara en una caída del 8,5% por efecto del atraso real del mínimo no imponible.
- Similar situación, se presenta para el trabajador casado con 2 hijos. El mínimo no imponible para este trabajador aumentó al 74,7%, lo que supuso una caída real del mismo del 20,7%, que impactó reduciendo la capacidad adquisitiva de su salario, que de tener un aumento del 16,7%, termina con una caída real del 7,5%.

UNA MIRADA GLOBAL DEL PERIODO

Puede observarse con claridad como los salarios nominales tienen un crecimiento que es superior en la etapa de CFK respecto a la de NK (del 157% vs 97%). Sin embargo, el dato significativo que indica el cambio de etapa económica entre una gestión y otra lo expresa la tasa de inflación (del 64,6% en el período NK y de casi el doble, 120,3% en el período de CFK). Por ende, en la etapa NK el salario real crece un 19,7%; mientras que en la etapa CFK el salario real crece un 16,7%.

En ambos casos se trata de aumentos reales del salario en un contexto donde la economía crece el doble del salario real (40,3% en la etapa NK, y 28% en la etapa CFK). Es decir en ambos períodos, el crecimiento del salario real se da en el marco de un crecimiento económico mayor que supone una expansión superior por parte de los beneficios y las rentas apropiadas por los segmentos más concentrados del capital.

Hasta aquí NK y CFK se diferencian porque entre un gobierno y otro la tasa de inflación se duplica mientras que la tasa de crecimiento del producto se achica; pero se parecen asombrosamente en que en ambos momentos se verifican aumentos salariales reales que equivalen a la mitad de la tasa de crecimiento de la economía.

Sin embargo, donde a todas luces hay un cambio notorio entre un gobierno y otro es, en las variables consideradas, en la actualización del mínimo no imponible y como este impacta en el poder adquisitivo de los trabajadores alcanzados por el impuesto.

Así, mientras en la etapa 2003 - 2007, el mínimo no imponible se ajusta por encima de la inflación (20% y 34,8% en términos reales según se trate del trabajador soltero o casado con 2 hijos); mientras que en el período 2007 - 2011 el ajuste del mínimo no imponible se ubica por debajo de la tasa de inflación (produciendo una caída real del mismo del 20% aproximadamente en ambas categorías).

Por lo tanto, durante la etapa de NK, el ajuste del mínimo no imponible permite mejorar la capacidad adquisitiva de los aumentos salariales otorgados (43,6% para el soltero y 61,3% para el casado con 2 hijos); en la etapa de CFK, el efecto es el inverso, el retaso real del mínimo no imponible transforma los aumentos otorgados en los trabajadores que pagan el impuesto en reducciones de la capacidad adquisitiva de su salario (así el salario pasa de un aumento real del 16,7% a una caída real del 8,5% para el soltero y del 7,5% para el casado).

Lo que hemos expuesto corresponde a la situación de los trabajadores registrados que pagan el impuesto a las ganancias.

Pero hay otro hecho evidente que marca el cambio que en materia de impacto presenta la no actualización del mínimo no imponible: atañe a los trabajadores involucrados por el mismo. Como surge de datos oficiales la cantidad de trabajadores registrados que contaban con ingresos por encima del mínimo no imponible del soltero era de 732.114 trabajadores, que representaban el 11,7% de los aportantes, el 4,9% de los ocupados y el 4,7% de la fuerza laboral. Para el 2011, estos trabajadores son 1.542.969 registrados, que representan el 22,1% de la aportantes, el 9,6% de los ocupados y el 9,3% de la fuerza laboral. Ciertamente, se trata de una minoría de la fuerza laboral, pero que se ha duplicado desde la gestión de CFK

LA CUESTIÓN A FINES DEL AÑO 2014

SE DISCUTE EL IMPACTO DE EXIMIR LA SEGUNDA CUOTA DEL AGUINALDO

La suspensión del mecanismo de ajuste automático de los parámetros de liquidación del impuesto a las ganancias para las personas físicas, en un contexto de aumentos nominales de salarios para compensar la inflación, que fue una constante en todo el gobierno K, provoca que año a año los trabajadores queden a merced de que el gobierno efectúe algún ajuste que impida que dicho impuesto les recorte porcentajes crecientes de sus ingresos y en consecuencia deteriore su salario real.

Los principales parámetros de cálculo del impuesto a las ganancias que afectan a los trabajadores (dependientes e independientes) son:

a) Los tramos de la escala de cálculo del impuesto que determina cual es la alícuota aplicable la cual varía entre el 9% y el 35%. Los valores de la escala están congelados desde hace quince años lo que implica que en la actualidad un trabajador soltero con un ingreso mensual neto de \$ 17.560 comience a quedar alcanzado por la máxima alícuota del impuesto. Este monto salarial alcanzado por la tasa máxima del impuesto es inferior, en términos de poder adquisitivo, a cualquier comparación que se efectúe, incluso a nivel de Sudamérica.

b) Los mínimos y deducciones por cargas de familia, que este año no se han ajustado y por consiguiente siguen rigiéndose por lo dispuesto en el Decreto 1242/2013.

La política de ajuste de los mínimos seguida por el gobierno ha sido errática con años en los que no hubo ajustes y otros en los que los mismos se dispusieron con el ejercicio ya empezado y en forma no retroactiva, lo que constituye una desprolijidad manifiesta en un impuesto que es de liquidación anual.

Esta política de "parches" ha llegado a su máxima expresión con el Decreto 1242/2013 que fija los valores de los mínimos y deducciones en base a las remuneraciones brutas percibidas entre enero y agosto de 2013 estableciendo valores diferentes según el tramo de ingresos del trabajador. Esta disposición presenta incongruencias evidentes dentro de las que se pueden mencionar:

a) Al anclar los montos de remuneraciones a los vigentes entre enero y agosto de 2013, si bien permite que los trabajadores que percibían hasta \$ 15.000 en ese momento no queden alcanzados por el impuesto a pesar de los incrementos nominales recibidos para el año 2014, se presentan situaciones claramente inequitativas.

a. Un trabajador que es ese momento percibía mensualmente una remuneración bruta de hasta \$ 15.000 y en el 2014 presenta ingresos mensuales de por ejemplo \$ 50.000 técnicamente no debe ser sujeto de retenciones en concepto de impuesto a las ganancias obteniendo un tratamiento claramente beneficioso.

b. Por el contrario un empleado soltero que ganaba \$ 15.001 en 2013 y en 2014 ha sufrido una reducción de sus ingresos brutos mensuales por ejemplo a \$ 14.000 se le deben efectuar retenciones de impuesto a las ganancias por \$ 14.815 en el año con lo cual además de la reducción del salario se verá afectado por el tributo, a pesar de estar percibiendo una remuneración inferior a otro trabajador que no debe tributar.

b) La política de fijar deducciones diferenciales según el nivel de ingresos imposables provoca, como en la época de la denominada "tablita de Machinea" situaciones a todas luces injustas como es el caso de que un trabajador con un ingreso bruto superior termina percibiendo de bolsillo un monto inferior a otro que tiene remuneraciones brutas inferiores. Esta situación se da en los valores próximos a las remuneraciones en los cuales se produce el cambio de valores de mínimos y deducciones (\$ 15.000 para quedar fuera del impuesto y \$ 25.000 para computar un 20% adicional de deducciones, en ambos casos según valores del año 2013). Para ejemplificar esta situación se presenta el caso de trabajadores (casados y solteros) que en 2013 percibían remuneraciones brutas promedio mensual de \$ 15.000 y \$ 15.001 en el primer caso y \$ 25.000 y \$ 25.001 en el segundo caso y que han recibido un incremento nominal promedio mensual del 32% para el año 2014. En los cuadros transcriptos a continuación se muestra cual es salario de bolsillo que cada uno percibe luego de efectuadas las retenciones previsionales y las correspondientes al impuesto a las ganancias.

SITUACIONES NEGATIVAS QUE SE PRESENTAN AL FINAL DEL MANDATO DE CFK

Un trabajador con una remuneración bruta mensual en el año 2013 de \$ 15.001 y que haya recibido un incremento nominal del 32%, percibe de bolsillo un 1,2% o un 6% menos que otro trabajador con una remuneración bruta mensual para 2013 inferior (\$ 15.000) y que haya percibido el mismo aumento nominal. Evidentemente es una distorsión significativa que el sistema impositivo provoque un efecto como el ejemplificado que puede cambiar el escalafón salarial de una empresa. En el caso de trabajadores con remuneraciones brutas en torno a los \$ 25.000 correspondientes a 2013 y que también hayan percibido un incremento del 32% para 2014, el ingreso de bolsillo para quien tenía la remuneración ligeramente por sobre el tope fijado por el decreto 1242 termina siendo un 2,9% o 7,0% inferior (para el casado con dos hijos y soltero respectivamente) que la de quien se encontraba ligeramente por debajo.

Cuanto resignarán los trabajadores en el año 2014 por el incremento en la tasa efectiva del impuesto a las ganancias

La falta de acompañamiento de los parámetros de cálculo del impuesto a las ganancias, a los ajustes nominales de los salarios conseguidos en la negociación paritaria con el objeto de compensar la pérdida de poder adquisitivo como consecuencia de la inflación, provocará que en el año 2014 los trabajadores que hayan quedado incluidos en el impuesto (en general quienes hasta agosto de 2013 percibían una remuneración bruta superior a \$ 15.000 mensuales) sufran un nuevo incremento de la presión tributaria derivada del impuesto a las ganancias y en consecuencia vean deteriorado su salario real por esta causa.

Si el incremento salarial obtenido en las negociaciones paritarias es solamente nominal, en el sentido de que no significa un incremento de salario real sino simplemente evita el deterioro del poder adquisitivo, los parámetros de cálculo del impuesto a las ganancias deberían ajustarse convenientemente para que ese porcentaje se mantenga constante. Es decir si un trabajador en el año 2013 pagaba mensualmente de impuesto a las ganancias por ejemplo \$ 100 y el incremento, meramente nominal, de sus ingresos para 2014 ha sido del 32%, su obligación tributaria mensual actual no debería superar los \$ 132. Cualquier valor por sobre ese importe significa que su tasa efectiva de impuesto habrá aumentado y que deberá destinar un porcentaje creciente de su ingreso para honrar su obligación tributaria y en consecuencia verá reducir su salario real disponible. Esto es lo que sucederá este año 2014

Un trabajador que en el año 2013 percibía una remuneración bruta promedio mensual de \$ 16.000 y tributaba un 2,22% de sus ingresos netos en concepto de impuesto a las ganancias, este año deberá destinar a este fin un 6,78%, lo que representa un incremento de su tasa efectiva superior al 200%. El incremento se verifica en todos los niveles de ingresos ejemplificados pero en una cuantía decreciente ya que la falta de ajuste de los parámetros de los tramos de escala afecta con mayor impacto a los trabajadores de niveles medios de ingresos que ven como sus ingresos nominales quedan año a año alcanzados por alícuotas mayores, que a los de ingresos altos que ya tenían una parte significativa de sus ingresos alcanzados por la tasa máxima. Esta situación supone un claro deterioro a la progresividad de tributo y una real discriminación en contra de los trabajadores de ingresos medios.

Este incremento de presión tributaria se traduce en un deterioro del salario real del trabajador que puede ser visualizado de diversas formas.

Por ejemplo un trabajador que en 2013 tenía un ingreso mensual bruto promedio de \$ 16.000 sufría una retención en concepto de impuesto a las ganancias de \$ 316 mensuales promedio. Si sus ingresos nominales aumentaron un 32%, debería pagar en promedio de impuesto a las ganancias \$ 417 mensuales y sin embargo habrá pagado \$ 1.272, es decir un adicional por mes de \$ 855, que es lo que en el cuadro se denomina incremento mensual injustificado.

Para darle una dimensión relativa a estos valores se procede a comparar el monto anual del incremento injustificado del impuesto a las ganancias, con el valor del total del sueldo anual complementario (sumados los dos medio aguinaldos de junio y diciembre) y se obtienen los siguientes resultados, que implican que en los niveles medios de ingresos entre un 60% y un 70% del sueldo anual complementario total de los trabajadores habrá sido absorbido por el fisco por el incremento de presión tributaria del impuesto a las ganancias.

El efecto final de esta situación es que la mayor presión del impuesto a las ganancias habrá provocado que parte del incremento nominal obtenido por los trabajadores en las negociaciones paritarias sea neutralizado por el impuesto a las ganancias, con lo cual el incremento nominal sobre el ingreso de bolsillo de los trabajadores alcanzados por el impuesto terminará siendo inferior al acordado, tal como se muestra a continuación. Un 20% del incremento salarial nominal obtenido por los trabajadores será neutralizado por el fisco vía mayor tasa efectiva del impuesto a las ganancias y en consecuencia el incremento nominal sobre los ingresos brutos de los trabajadores del 32%, se transforma a nivel de ingresos de bolsillo en un porcentaje que oscila entre el 24,8% y el 26% en los niveles medios de ingresos.

¿LA DESGRAVACIÓN DE LA SEGUNDA CUOTA DEL SUELDO ANUAL COMPLEMENTARIO EN 2014, SOLUCIONA ESTAS DISTORSIONES?

La cercanía de la época de cobro de la segunda cuota del sueldo anual complementario y la conciencia que los trabajadores han adquirido sobre el deterioro que el incremento en la tasa efectiva del impuesto a las ganancias ha provocado en los salarios, ha reavivado los requerimientos sindicales solicitando la desgravación de ganancias de la segunda cuota del aguinaldo.

Si bien esta medida reduciría la distorsión provocada por la falta de ajuste de los parámetros de cálculo y significaría un alivio para los trabajadores, lejos estaría de corregir la situación explicitada, teniendo en cuenta que los mínimos, deducciones y tramos de escala se deberían haber ajustado un 32% en consonancia con los incrementos salariales nominales, y la segunda cuota del SAC representa solamente un 3,85% del total de ingresos imposables anuales de los trabajadores.

Por lo tanto los valores obtenidos permiten inferir que en el caso de desgravar la segunda cuota del SAC, los porcentajes de incremento de la alícuota efectiva del impuesto a las ganancias se reducen pero aún se mantienen en niveles significativos. Por ejemplo, en el caso de un trabajador con sueldo neto de \$ 26.500 por mes (\$344.500 anuales) pagará \$4500 menos, dado que se reduce lo que terminarán abonando en el año de \$ 60.000 a \$ 55.500. Es decir que la porción del ingreso familiar destinado a ese impuesto disminuirá del 17,4% al 16,1%.

CAPÍTULO ONCE

DE HÉROE A VILLANO

Dice el informe denominado "Impacto del presupuesto sobre la equidad", de los economistas Jorge Gaggero y Darío Rossignolo, del Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR):

"El Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas es el elemento más progresivo del sistema, pues recae con mayor énfasis en el decíl superior y no aparece gravando a los decíles más bajos, debido a los mínimos no imposables, cargas de familia y deducciones especiales." Se trata entonces, en opinión de los autores (ambos de posiciones políticas "progresistas" y abundantes coincidencias con el modelo económico K) de un impuesto que ayuda a la redistribución de la riqueza, puesto que exige una mayor contribución de quienes tienen mayores ingresos y libera a quienes no llegan al mínimo no imponible. **Un verdadero héroe.**

En la generalidad de los casos en el mundo su denominación es de impuesto a los ingresos (personales o corporativos). También denominado impuesto sobre la renta, es un impuesto que aumenta en forma progresiva con los ingresos o ganancias (renta imponible) del contribuyente. Los detalles varían ampliamente según la jurisdicción. Vendría a ser algo así como el héroe de todos los impuestos dado que según su diseño es (tendría que ser) el más equitativo y justo.

Muchas jurisdicciones se refieren al impuesto sobre la renta de las entidades empresariales como impuesto las empresas o el impuesto de sociedades.

En la Argentina la denominación de "ganancias" para abarcar tanto a personas físicas como jurídicas, no quita que su objeto imponible sea de todos modos los ingresos entre los que, por supuesto, se incluyen los salarios y los ingresos personales por el ejercicio de actividades laborales autónomas, e incluso los ingresos de jubilados y pensionados, cuando se supera un nivel de ingreso mínimo no imponible determinado por ley.

A partir de ese nivel mínimo, la característica fundamental del gravamen es su progresividad dada por la aplicación sobre el denominado "ingreso neto sujeto a impuesto" de una tabla de liquidación escalonada y con niveles de tasas de imposición que aumentan según una escala predeterminada.

En nuestro país, esa escala de liquidación (establecida en el artículo 90° de la ley) no se modifica desde el año 2000, lo cual por efecto del aumento nominal de los ingresos de los contribuyentes, es uno de los motivos de la transformación del gravamen de "héroe progresista" a "villano ladrón".

La falta de ajuste (aumento) de los valores establecidos para cada nivel de la escala, más las demoras, omisiones o defectos de corrección de las deducciones admitidas y el mínimo no imponible, produjo que en el momento más álgido de la situación, más de un millón ochocientos

mil trabajadores, estuvieran alcanzados por el gravamen durante el año 2012, triplicando el número de pocos años atrás. Lo que lo lleva a convertirse en un villano, que les cobra en exceso a los trabajadores que lo sufren.

Situación que buscó remediarse en el año 2013, mediante el decreto nacional 1242, provocando las distorsiones que comentamos a continuación.

CÓMO SE CALCULA EL IMPUESTO

Tras el decreto 1.242, sigue el mismo método. Se suman todos los ingresos anuales brutos (sueldo, aguinaldo, vacaciones, horas extras, gratificaciones, entre otros). A esa ganancia bruta es necesario restarle los descuentos obligatorios (jubilación, obra social, y PAMI).

Luego se aplican los descuentos permitidos (seguro de vida, empleada doméstica, honorarios médicos, etcétera). De esa cuenta se obtiene la ganancia neta acumulada. A ese parcial se le debe aplicar las cargas de familia (por cónyuge, hijo u otro familiar a cargo) y luego la deducción especial y la ganancia no imponible.

De allí se obtiene la ganancia neta sujeta a impuesto. A esa cifra se le aplica la tablita de la ley (de entre 0 a \$ 120.000) para saber cuánto se deberá tributar finalmente. Cabe destacar que el impuesto se retiene mensualmente mediante anticipos.

Tabla de liquidación Ganancia imponible anual neta del mínimo no imponible		Tabla de liquidación del gravamen (artículo 90° de la ley)		
Más de \$	A \$	Pesos Fijos	Más el %	Sobre el excedente de
0	10.000.-	.-	9	0
10.000.-	20.000.-	900.-	14	10.000.-
20.000.-	30.000.-	2.300.-	19	20.000.-
30.000.-	60.000.-	4.200.-	23	30.000.-
60.000.-	90.000.-	11.100.-	27	60.000.-
90.000.-	120.000.-	19.200.-	31	90.000.-
120.000.-	o más	28.500.-	35	120.000.-

NO SE MODIFICAN LAS ESCALAS DE LIQUIDACIÓN

Siguen intactas desde hace más de una década. La inmovilidad de la escala expuesta arriba determina que quien comienza a pagar Ganancias arranque desde una alícuota elevada, lo que sube la presión impositiva sobre el salario y produce fuertes distorsiones. La tasa efectiva del impuesto subió para todos los segmentos en los últimos años.

QUIÉN ESTÁ EXIMIDOS DE PAGARLO

Antes del cambio estaban eximidos los solteros que cobraban hasta \$ 8.360 y los casados con dos hijos que tenían un sueldo bruto inferior a los \$ 11.563. A partir del cambio ambas categorías quedarán afuera si sus salarios netos no superan los \$ 12.450 netos (o \$ 15.000 brutos). Para determinar ese límite se sumarán todos los conceptos del salario que hayan sido percibidos, como mínimo, en seis de los ocho meses transcurridos este año (quedan excluidos los pagos de aguinaldo y bonus).

Las horas extras quedarían marginadas del cálculo sólo si ese concepto no se repite durante seis meses. Beneficios como el pago de un comedor o prepaga se toman como remunerativos, por lo que se toman en cuenta para el cálculo.

LOS QUE GANAN DE \$15.001 A \$25.000 (BRUTOS)

Tienen una suba de un 20% en las deducciones general y las declaradas por cónyuge e hijo. Para eso se usarán los mismos criterios que en el anterior punto y se tomarán "las remuneraciones mensuales, normales y habituales, entendiéndose por tales aquellas que correspondan a conceptos que se hayan percibido, como mínimo, durante al menos seis meses", según explicitó la resolución de la AFIP. Para los trabajadores del sur (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Patagones) la rebaja será del 30 por ciento.

LOS QUE GANAN MÁS DE \$ 25.001

No recibirán beneficios y tributarán en las anteriores condiciones o sea con deducciones de \$8.360 para solteros y \$11.563 para casados con dos hijos.

El texto oficial estableció que los cambios comenzarían a regir desde el 1° de septiembre, lo que produjo la duda sobre si el impacto se vería en los sueldos liquidados de agosto (cobrados en septiembre) o en octubre.

Finalmente, la AFIP aclaró que será desde los sueldos de agosto, por lo que instó a las empresas a volver a liquidar esos sueldos y hacer una devolución inmediata (sin especificar plazo).

El nuevo marco tributario para este gravamen regirá indefinidamente. Por lo tanto, si una persona obtiene un aumento por un ascenso, por convenio sindical o cambio de trabajo y supera el piso de los \$ 15.000 brutos estará exento (esto sólo si de enero a agosto no pagó el impuesto). Por el contrario, si una persona decide cambiar de trabajo y pasa a tener un sueldo menor de \$ 15.000 (y entre enero y agosto pagó Ganancias) deberá seguir abonando el impuesto.

El parámetro que toma el decreto para determinar los segmentos es histórico; se considera siempre entre enero y agosto de 2013.

QUÉ PASA CUANDO SE COMIENZA UN NUEVO TRABAJO DESPUÉS DE SEPTIEMBRE 2013

Según el artículo cuarto de la resolución 3525, si se empieza un trabajo nuevo después de septiembre y el empleado no tuvo otro trabajo anterior durante 2013, se debe tomar en cuenta el sueldo del mes de inicio, a los fines de determinar en qué segmento se encuadra al trabajador.

QUÉ PASA CON LOS AUTÓNOMOS

No reciben ningún beneficio. Se trata de una de las mayores desigualdades del impuesto. Un trabajador autónomo que gana \$ 15.000 brutos tributa \$ 38.200 por año. Un empleado en relación de dependencia, nada. Otras distorsiones se dan en los saltos entre escalas de la relación de dependencia. Por ejemplo, quien gana \$ 15.001 brutos por mes pagará \$ 8493 anuales, mientras quien gane \$ 25.001 abonará 68.683 pesos.

Esta modificación realizada a través del decreto 1242 de Agosto de 2013, fue la tercera dentro de un mismo año fiscal, lo cual habla de la precariedad del sistema y la falta de respeto hacia el contribuyente que tiene derecho a conocer de antemano y en forma estable cuales son los impuestos que debe abonar.

El decreto 1.242 fue en general bien recibido, dada su implicancia más significativa: se liberaba del tributo a los empleados y jubilados que en los primeros ocho meses de 2013 habían cobrado salarios o haberes brutos (antes de los aportes a la seguridad social) no mayores a \$ 15.000. Pero la medida del Poder Ejecutivo -anunciada dos meses antes de las elecciones legislativas y leída por muchos como oportunista y de redacción desprolija- hizo sus aportes a la inequidad.

Para quienes quedaron obligados a tributar, el esquema perdió progresividad: con un salario sujeto a la imposición y cercano al mencionado umbral de exclusión, ya se paga una de las tasas más altas, en tanto que es cada vez más fácil alcanzar la alícuota superior de la escala.

Esto provocó que tienda a crecer la proporción de empleados con la imposición máxima (un 35% sobre un determinado monto, que en la práctica tiene un peso de hasta alrededor de 25% del ingreso neto), aunque la evolución del poder adquisitivo no justifique el alza de la presión. Esto tiene como raíz el congelamiento, por más de una década, de los niveles de ingresos usados para determinar la alícuota.

Por otra parte, el hecho de usar un parámetro histórico e inflexible -el nivel de ingresos percibidos de enero a agosto de 2013- para definir quiénes tributan, derivó en varias situaciones de inequidad. También desde un concepto de discrecionalidad, se redujo desde septiembre la carga fiscal para quienes habían ganado hasta agosto entre \$ 15.000 y \$ 25.000 (subieron las deducciones un 20%) y se excluyó del beneficio a los asalariados de mayor ingreso.

El decreto hace posible que, por no haber percibido más de \$ 15.000 hasta agosto de 2013, un empleado quede libre del impuesto aun cuando ahora perciba un sueldo superior a ese monto y quizá al de otro empleado que sí contribuye. La medida, además, amplió la brecha entre asalariados y autónomos, esta vez excluidos de las modificaciones.

Como dijimos, desde el año 2000 rige una tabla que hace que a mayor ingreso se aplique una mayor tasa de imposición. El esquema hace a la lógica de la progresividad, pero se cuestiona que en 14 años no se actualizaron los montos que definen en qué escalón se ubica cada contribuyente según su ingreso imponible.

La ley de Ganancias dice cómo actualizar los montos imponibles, las deducciones y la tabla de alícuotas pero desde 1992, la normativa vinculada a la convertibilidad nacida entonces, prohíbe aplicar aun hoy el mecanismo. Establece que debía seguirse el índice de precios mayoristas para una adecuación periódica.

Cálculos elaborados por el estudio tributario Lisicky, Litvin y Asociados muestran cómo sería el escenario de haberse hecho el ajuste. Un empleado con un salario neto anual de \$ 325.000 (un promedio mensual, incluyendo aguinaldo, de \$ 25.000, aunque la remuneración habitual podría ser menor ya que la cifra del año incluye cualquier otro concepto percibido), paga \$ 68.679,44 de impuesto (21,1% del salario) si es soltero, y \$ 56.583,44 si tiene a su cargo cónyuge y dos hijos (17,4% del sueldo). En ambos casos se aplica la alícuota máxima, que equivale a un monto fijo anual de \$ 28.500 más el 35% de la parte del ingreso imponible anual que exceda de \$ 120.000.

Con el esquema actualizado, ambos empleados se ubicarían cuatro escalones más abajo en la tabla y pagarían una tasa marginal de 19 en vez de 35%. Según el informe, aportarían \$ 24.983,75 y \$ 20.177,51, respectivamente. La diferencia en la cifra de la contribución fiscal ronda el 180%, en tanto que la cantidad de dinero que llega al bolsillo se reduce, en la situación real y respecto de la hipotética, entre 12 y 14 por ciento.

El efecto se comprueba para diferentes niveles de ingresos. Incluso, una remuneración neta mensual de \$ 50.000 no llegaría a la máxima alícuota en un esquema actualizado.

"Falta un sistema automático de recomposición de las deducciones y de la tabla de alícuotas", advierte César Litvin, presidente del Instituto Tributario, quien considera que como el índice de precios mayoristas no refleja bien la realidad, habría que buscar otro parámetro. Advierte entonces que en los ejemplos citados se usó un criterio conservador.

La tasa de 35% alcanza a los solteros con un sueldo bruto mensual promedio, con el aguinaldo proporcional incluido, de \$ 21.154 (\$ 17.558 netos) y a los casados con dos hijos con un bruto de \$ 24.174 (\$ 20.065 netos), si no se declaran otras deducciones (en tal caso las cifras suben). La escasa distancia de esos números respecto de los \$ 15.000 que marcan el umbral para tributar, explica por qué la alícuota máxima gana protagonismo. Diez años atrás llegaba al nivel tope de carga fiscal un soltero con un sueldo neto de \$ 10.000; por la inflación, ese valor de 2004 equivale a más de \$ 50.000 actuales.

Por la falta de modificación de la tabla y por los últimos cambios, "las alícuotas más bajas del sistema quedaron anuladas de facto, y al pasar los \$ 15.000 es muy probable quedar alcanzado por la tasa más alta; pero que todos paguen el 35% no tiene lógica", analiza Alberto Mastandrea, del área de Impuestos de BDO.

POCOS MESES DESPUÉS, LA NORMA MERECIÓ EL SIGUIENTE INFORME

DEL CPCECABA

Inequitativo, confiscatorio, desproporcionado e ilegal. Con estos duros conceptos, los contadores calificaron ante el Gobierno la actual situación del impuesto a las ganancias, luego de los parches realizados en 2013. En una nota elevada al jefe de Gabinete, Jorge Capitanich, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la ciudad de Buenos Aires pidió que se corrijan estas distorsiones, al considerar que "vulneran principios constitucionales".

Las quejas se basan en los tres cambios realizados por el Gobierno el año pasado en Ganancias, ya que una persona que antes de agosto pasado ganaba menos de \$ 15.000, ahora no paga el impuesto, aunque le hayan incrementado el salario a \$ 25.000; en cambio, quien ganaba \$ 15.001 hasta ese mes y ahora también recibe \$ 25.000, sí paga. En la nota indicaron que "las modificaciones introducidas por el Poder Ejecutivo a las deducciones personales a través de los decretos Nº 244/2013 [en vigor desde el 1/3/2013] y Nº 1242/2013 [desde el 1/9/2013], han provocado serias distorsiones en el impuesto a las ganancias que recae sobre los sueldos que obtienen los trabajadores dependientes, así como también sobre las jubilaciones y pensiones".

Las mencionadas distorsiones "continúan manifestándose en el actual período fiscal 2014, motivo por el cual se requiere una urgente revisión del tema por parte de las autoridades" nacionales.

El Consejo -en una opinión compartida por varios tributaristas- afirmó que "al no considerarse para el impuesto a las ganancias los aumentos o las disminuciones de los sueldos posteriores a septiembre de 2013, mientras no se altere el esquema vigente se producen inequidades entre sujetos que actualmente obtienen el mismo ingreso mensual".

Las reformas llevadas a cabo por el Ejecutivo en tres oportunidades el año pasado, según el Consejo, llevan a la violación de los principios constitucionales de igualdad, no confiscatoriedad, equidad y proporcionalidad. En el primero, afirmaron, "no se respeta al haber sido el Poder Ejecutivo quien ha dictado la norma [un decreto], basado en la delegación conferida por la ley 26.731, entendiéndose que las modificaciones de este decreto exceden las atribuciones conferidas" para modificar alícuotas de un impuesto. El de igualdad "se ve afectado, porque el decreto se aleja del precepto que la misma es la base del impuesto y de las cargas públicas, ya que dos sujetos con la misma renta anual tributarán diferente en virtud de cómo se ha distribuido la misma a lo largo del año fiscal". El de no confiscatoriedad, por "la vulneración del principio de legalidad, y al verse afectado el derecho de propiedad" con tasas reales muy altas. En este sentido, el Consejo recordó que desde 2000 no se modifican las escalas del impuesto, pese a la fuerte inflación registrada desde la salida de la convertibilidad, lo que lleva a que rápidamente una persona pase a tributar las alícuotas más altas (la mayor es del 35%).

¿CÓMO ES ESTE IMPUESTO EN EL MUNDO?

Los impuestos a las ganancias varían dramáticamente dependiendo del país en que uno vive. La firma Price Waterhouse Coopers (PWC) elaboró un listado de cómo varía la situación en las naciones del G20.

Para cada país, calcularon con cuánto dinero se quedó una persona que ganó más de US\$400.000 en 2013, con una hipoteca de US\$1,2 millones, después de pagar el impuesto a las ganancias y las contribuciones sociales. Se asumió que la persona está casada y tiene dos hijos, uno de ellos menor de seis años. Esta es la lista que muestra qué porcentaje de su sueldo este trabajador se lleva a su casa.

• Italia: 50,59%
• India: 54,90%
• Reino Unido: 57,28%
• Francia: 58,10%
• Canadá: 58,13%
• Japón: 58,68%
• Australia: 59,30%
• Estados Unidos: 60,45% (basado en los impuestos del estado de Nueva York)
• Alemania: 60,61%
• Sudáfrica: 61,78%
• China: 62,05%
• Argentina: 64,02%
• Turquía: 64,64%
• Corea del sur: 65,75%
• Indonesia: 69,78%
• México: 70,60%
• Brasil: 73,32%
• Rusia: 87%
• Arabia Saudita: 96,86%

En la mayoría de estos 19 países (el miembro número 20 es la Unión Europea) el dinero que el trabajador se lleva oscila entre los US\$230.000 y US\$280.000.

Un punto importante a considerar cuando se compara el impuesto a las ganancias a los que más ganan es a partir de qué monto entra en vigencia este impuesto, porque las diferencias entre los países son enormes.

"En Reino Unido, el impuesto más alto (de 45%) se aplica a sueldos de más de US\$250.000, mientras que en Italia, por ejemplo, el mayor impuesto (de 43%) comienza a partir de los US\$125.000. Fuera del G20, el gobierno danés aplica un impuesto del 60% a todos los trabajadores que perciben un salario de más de US\$60.000.

IMPUESTOS AL SALARIO PROMEDIO

Pero la mayoría de los mortales estamos lejos de recibir salarios siderales. Entonces, ¿cómo se comparan los impuestos a las ganancias de los que reciben un sueldo promedio? No es fácil establecer una comparación ya que el impuesto a las ganancias es sólo uno de los gravámenes que se deben pagar, la mayoría de nosotros pagamos otros impuestos como la seguridad social,

y los que tienen niños pueden beneficiarse de algunas exenciones. Los estadistas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han hecho un análisis de los salarios promedio. "A la cabeza está Bélgica, donde los solteros pagan un 43% de su sueldo en impuestos a las ganancias y contribuciones a la seguridad social, seguida de Alemania, con el 39%", explica Maurice Nettley, director de estadísticas de la OCDE. "Los impuestos más bajos se pagan en Chile (7%) y México (9,5%). Estos impuestos, se refieren a personas solas, sin hijos, con una salario promedio para su país.

• Bélgica: 42,80%
• Alemania: 39,90%
• Dinamarca: 38,90%
• Hungría: 35%
• Austria: 34%
• Grecia: 25,4%
• OCDE promedio: 25,10%
• Reino Unido: 24,90%
• EE.UU.: 22,70%
• Nueva Zelanda: 16,40%
• Israel: 15,50%
• Corea: 13%
• México: 9,50%
• Chile: 7%

Los siguientes impuestos se aplican a personas casadas con dos hijos.

• Dinamarca: 34,8%
• Austria: 31,9%
• Bélgica: 31,8%
• Finlandia: 29,4%
• Países Bajos: 28,7%
• Grecia: 26,7%
• Reino Unido: 24,9%
• Alemania: 21,3%
• OCDE promedio: 19,6%
• EE.UU.: 19,6%
• Corea: 10,2%
• Eslovaquia: 10%
• México: 9,5%
• Chile: 7%
• República Checa: 5,6%

DLI. EL DÍA DE LA LIBERACIÓN DE IMPUESTOS

El DLI, es un concepto que se utiliza mundialmente para representar de manera novedosa el porcentaje del ingreso que se destina al pago de impuestos.

Permite visualizar la presión fiscal que soportan los ciudadanos, como el número total de días de labor que a lo largo del año deberían dedicar para satisfacer sus obligaciones tributarias. El Día de la Liberación Fiscal traduce el esfuerzo fiscal en el número de días que necesitan los trabajadores para pagar sus impuestos, incluidos sus aportes para la Seguridad Social.

Para estimarlo **se asume que, por voluntad o por obligación ineludible, los contribuyentes asignan la totalidad de sus ingresos al pago de los impuestos** en primera instancia, para luego afrontar el consumo personal y familiar, el conjunto de servicios del año y, en caso, de haber excedentes, la compra de bienes durables.

El Tax Freedom Day, como se conoce en el mundo anglosajón, es la fecha en la que los ciudadanos habrían obtenido suficientes ingresos para pagar todos los impuestos. A partir de entonces es cuando comienzan a generar ingresos para sí mismos.

El concepto nació en los think tanks anglosajones. Algunos de ellos muy conocidos como la Tax Foundation y el Americans for Tax Reform.

En España, Cristina Berechet, es Jefe de Investigación del Think Tank Civismo. Durante los seis últimos años ha realizado investigaciones sobre el Día de la Liberación Fiscal en España y sus Comunidades Autónomas.

En 2009, se determinó que el DLI, en España fue el nueve de mayo (un total de 129 días trabajando para el Estado). Para consuelo español, en esa época, todos los grandes países del euro tenían una presión impositiva mayor y la liberación fiscal para daneses, suecos, belgas y austriacos no llegaba hasta la segunda quincena de junio. Otros estados como Irlanda, Rumanía, Letonia y Eslovaquia levantan la barrera fiscal a mediados de abril.

Desde la entrada de la democracia en España, el peso de los impuestos había ido aumentando paulatinamente.

En 1975, tan sólo se dedicaban 69 días del año al pago de los tributos. En los noventa, la liberación fiscal se retrasó hasta el 2 de mayo. Entre 2000 y 2007 registró el mayor aumento: pasó del 5 de mayo al 20 de mayo, su récord histórico. El Estado, por tanto, ocupa cada vez más tiempo del tiempo que los ciudadanos dedican a trabajar.

Finalmente, en el 2013, un asalariado español destinó 130 días a pagar los impuestos de todo un año. El 10 de mayo fue en el año 2013, el día de liberación fiscal, vemos que pese a corresponder a dos períodos momentos económicos diferentes (el último mucho menos agraciado) la cantidad de días que un asalariado ha trabajado lo suficiente para pagar los impuestos, no cambió grandemente.

¿Y EN LA ARGENTINA CÓMO ANDAMOS?

I.PROFESIONAL.COM 27 DE NOVIEMBRE DE 2012

DÍA DE LIBERACIÓN DE IMPUESTOS: CÓMO EVOLUCIONÓ EN UNA DÉCADA

Año tras año se demora aún más la llegada del "día de liberación de impuestos". Ver el siguiente gráfico.



- En 2011, ese período se ubicaba entre el 17 y el 29 de junio.
-
- En 2009 había que esperar "solamente" hasta el 4 de mayo.
-
- En 2008 esa jornada clave se daba el día 5 de abril.
-
- En 2002, la liberación ocurría el 28 de febrero.

Clarín.com 28/07/2014

Hay que trabajar hasta 217 días al año sólo para pagar los impuestos

La presión tributaria sigue creciendo en forma sostenida

Ese plazo es para los asalariados en blanco con ingresos más altos. Para los de sueldos más bajos, es de 172 días. Desde el 1° de enero hasta el 5 de agosto. Este es el período que deberán trabajar este año los asalariados de altos ingresos sólo para pagar los impuestos. Son 217 días durante los cuáles todos los ingresos acumulados van a parar a las arcas fiscales. Y sólo a partir de entonces el trabajador estará liberado de las obligaciones fiscales y podrá sentir que genera ingresos para cubrir sus necesidades básicas o de ocio: se lo conoce como el "Día de la Independencia Tributaria". El año pasado el corte era el 24 de julio, es decir 12 días antes.

Según un informe que publicó por ese entonces el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF), los argentinos que tienen un trabajo en blanco están sometidos a una presión tributaria creciente -tanto nacional como provincial y municipal- que les demanda tener que trabajar más días al año para poder pagar los impuestos.

Claro que la fecha de corte depende del nivel de ingresos de cada trabajador. Pero como en la Argentina cada vez son más los asalariados que pagan el impuesto a las Ganancias a partir de niveles salariales reales cada vez más bajos, son muy pocos los que se salvan de caer en esta situación.

El trabajo del IARAF divide a los trabajadores en cuatro grupos, según su nivel de ingresos. En el extremo más bajo está el grupo 1, con ingresos familiares mensuales de bolsillo de 9.742 pesos.

Este nivel de ingresos no paga Ganancias, pero sí otros tributos como el IVA, inmobiliario, patentes, descuentos de la seguridad social y tasas municipales diversas, entre otros. Por eso, este sector tiene que trabajar para el Fisco "solamente" 172 días al año. Su día de independencia tributaria llega el 21 de junio. En el extremo más alto está el grupo 4, con ingresos familiares mensuales de bolsillo de 48.095 pesos. Este año debe trabajar 217 días, hasta el 5 de agosto. Hace un año conseguía su independencia el 24 de julio. Pero por la creciente presión tributaria, el plazo se alarga. Lo mismo ocurre con los grupos intermedios (2 y 3), que sufren una presión fiscal creciente tal como se puede ver en la infografía que ilustra esta nota. El indicador que elabora el IARAF "muestra hasta qué día del año un ciudadano debe trabajar para cumplir con todos los impuestos que inciden económicamente sobre el ingreso y el gasto llevado adelante". Esto está determinado por lo que el Instituto que encabeza el experto Nadin Argañaraz llama "carga tributaria formal integral". Esta suma de impuestos que pagan los que trabajan en blanco "se ubicaría este año entre el 47,2% y el 59,5% del ingreso total, incluyendo el costo laboral, de una familia, dependiendo de los tramos de ingresos considerados".

"Desagregando la carga tributaria por impuesto, se aprecia una mayor preponderancia de impuestos directos. Entre 72% y 85% del total de la carga tributaria corresponde a este tipo de tributos entre los que se incluyen los impuestos al trabajo, a las ganancias y a la propiedad", añade el informe. Y destaca que "es creciente la relevancia a mayor nivel de ingreso, fundamentalmente por la mayor incidencia que el impuesto a las Ganancias tiene en los niveles salariales más altos".

Pero no todos están de acuerdo con el indicador, hay quienes consideran que: "Una parte de los medios han demonizado el concepto de presión tributaria"

En primer lugar, en la concepción de justicia que aún mantienen algunos sectores de la sociedad como resultado de la imposición cultural desde la última dictadura militar, donde "lo justo" se asocia fuertemente a la libertad individual y débilmente al concepto de solidaridad social en su sentido más amplio (ya que se entiende a la seguridad social como resultante de una relación directa entre lo que apporto y lo que recibo), potenciado por los efectos del discurso neoliberal antiestatal que sostiene que todo lo que administre el Estado es ineficiente.

El caso más paradigmático ha sido la confrontación entre las visiones de seguridad social sustentadas en sistemas de capitalización individual y sistemas de solidaridad intergeneracional (AFJP versus Sistema de Reparto). También constituye una expresión actual de esta misma mirada la connotación otorgada a los subsidios del Estado:

las transferencias de ingresos como los planes sociales han tenido históricamente una acepción negativa, mientras que se analiza con otra vara (esta vez permisiva y justificadora) a los subsidios a las tarifas de los servicios públicos (que conforman un salario indirecto del que poco se habla) y a las importantes transferencias recibidas por las empresas privadas.

En segundo lugar, poco se dice sobre el proceso político y fiscal argentino de deterioro constante de la estructura fiscal sufrido durante cincuenta años, y particularmente profundizado por el quiebre institucional de 1976, que hoy se traduce en la herencia de un sistema fiscal fuertemente regresivo.

Y, finalmente, se efectúa un deliberado ocultamiento de la presión tributaria en el resto de los países, la cual mantiene una estrecha correlación con los sistemas sociales y de protección implementados en cada uno de ellos. Lo que queda claro, al margen de las razones interesadas que cuestionan la presión tributaria, es que no hay forma de disminuir la desigualdad si los recursos son escasos y los mecanismos de recaudación limitados.

PAGINA 12, 15 de junio de 2014

La cuestión....

Por Julia Strada y Hernán Letcher del Centro de Economía Política Argentina (CEPA).

La recaudación impositiva y el gasto público constituyen dos instancias clave de la política fiscal, que hacen a la intervención del Estado. Desde las usinas del neoliberalismo no sólo se suele escuchar repetidas críticas al excesivo gasto público (y particularmente social) del Estado, sino que también se cuestiona su potestad recaudadora. Recaudar menos y gastar menos parecen conducir a una sola idea: menos Estado. En este sentido, el cuestionamiento a la presión tributaria ha sido una muletilla habitual de la ortodoxia económica, en general apuntando sus dardos a poner en duda la necesidad de la participación activa del Estado en la economía. "La carga impositiva ha tenido un crecimiento sorprendente y significa la consolidación de un estatismo agobiador para la actividad productiva y el empleo, que se han estancado en los últimos años", escribió Orlando Ferreres en La Nación el 26 de marzo pasado. La insistencia en el tema hace imperioso repasar qué se discute detrás de las expresiones grandilocuentes y atemorizantes de los gurúes.

Costo político. Luego de caer hasta un mínimo en el 2002, la presión tributaria de toda la Argentina se incrementó considerablemente, pero no de forma pareja. Según un informe presentado en AEDA (2012), la presión fiscal nacional representó cerca del 91 por ciento de ese aumento, mientras que las provincias y los municipios se distribuyeron el 9 por ciento restante. Hay dos razones que explican ese recorrido. Por un lado, la política económica y tributaria nacional y, por el otro, el hecho de que la mayoría de los gobiernos subnacionales lograron aumentar su recaudación sólo con la inercia del crecimiento económico y efectuando muy pocos cambios en materia de administración tributaria. Resulta paradigmático que las jurisdicciones con mayor poderío económico (Buenos Aires, Córdoba, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en especial Santa Fe –en orden decreciente–), tuvieran un crecimiento de su presión tributaria inferior al promedio de las provincias.

El aumento de la presión tributaria indefectiblemente implica un costo político; y es evidente que los niveles subnacionales han intentado que tal costo recaiga exclusivamente sobre el nivel nacional. El proceso de desfinanciamiento de los niveles subnacionales comenzó en la década del '30, con el fortalecimiento de los niveles nacionales en detrimento del municipal y provincial. En ese proceso, los niveles subnacionales pasaron de recaudar en forma directa recursos equivalentes al 80 por ciento a principios del siglo pasado, a promediar hoy aproximadamente un 30 por ciento. Este proceso fue acompañado por la implementación del mecanismo de distribución de la recaudación nacional previsto en la ley de coparticipación. En un país federal como Argentina, se hace necesario compensar entre aquellas provincias con mayor capacidad contributiva y el resto, apuntando a un desarrollo verdaderamente nacional. Lo que sorprende es que, frente a una ley que no refleja en la actualidad las realidades de cada una de las jurisdicciones, los debates públicos lejos están de centrarse en la planificación económica para el desarrollo de las distintas provincias, ni en cómo modificar la estructura impositiva de los impuestos coparticipables de manera más progresiva, sino que se sustentan exclusivamente en el reclamo de aportes adicionales resumidos en "lo que aporta mi provincia y lo que recibe" (no casualmente, la misma lógica individual que cuestiona la presión tributaria). Es decir, las provincias más poderosas (utilizando un discurso federal) reclaman que no reciben tanto como aportan. Si bien es cierto que ha habido fortalecimiento del nivel nacional, particularmente a través del Impuesto a los Bienes Personales, no es el gobierno nacional el que impidió el avance de la autonomía tributaria de los niveles subnacionales. Lo que se observa más bien es la ausencia de decisión política para encarar la problemática real desde el nivel subnacional: no hay desafío de aumentar la presión tributaria (que representa aproximadamente el 4 por ciento del PBI, sin modificarse durante años).

Poder y no poder. El poder económico tiene más herramientas para evadir y eludir por su poder de lobby y su capacidad de presión para obtener exenciones de distinto tipo. Algunos ejemplos: la exención de las ganancias de la actividad financiera en el Impuesto a las Ganancias o la reducción de aportes patronales de los '90. El funcionamiento de la promoción industrial durante los ochenta, también. La evasión y elusión consolidadas, además de limitar el financiamiento fiscal, alteran la competencia entre las empresas (las que no evaden se ven muy perjudicadas) y torna aún más regresivo al sistema, ya que, como se dijo, son los sectores que gozan de más altas rentas los que tienen mayor posibilidad de eludir el cumplimiento tributario sin castigo. Un caso paradigmático es el Impuesto Inmobiliario Rural de la provincia de Buenos Aires. Hace pocos años, la resistencia del campo finalmente no pudo evitar algunas modificaciones en el impuesto, pero logró sostener una alícuota baja, escalones más que generosos y, lo más importante, la subdivisión parcelaria en partidas que les permite pagar sin acumular la totalidad de las tierras en cabeza de un mismo dueño y por ende evitar una mayor imposición.

En este último, como los grandes propietarios han logrado subdividir sus tierras en partidas, se encuentran ocultos en esa subdivisión. Al revaluar los terrenos, el efecto no discrimina a pequeños, medianos y grandes propietarios: sólo repara en partidas pequeñas, medianas y grandes. La unidad de imposición=partida, les ha permitido esquivar la progresividad del impuesto no sólo a través de la subdivisión de partidas, sino también a través de la subdivisión de la propiedad. La proliferación de figuras jurídicas con los mismos socios no ha modificado la realidad económica (porque la producción y las decisiones de producción se mantienen centralizadas en el mismo propietario), pero ha permitido nuevamente tributar con un estrato menor. Quién aporta. Se suele debatir con vehemencia el gasto o la inversión social, pero mucho menos sobre los mecanismos de generación de ingresos. De esta forma, aunque en cualquier país del mundo el sistema impositivo es eminentemente inclusivo o excluyente (ya sea más o menos

progresivo), tanto los debates sobre inclusión como de reducción de la desigualdad suelen acotarse a los contrapuntos sobre la correcta ejecución de los recursos. Es posible reconocer en ello la primera victoria del poder económico concentrado: soslayar el peso de la equidad en los mecanismos de la recaudación implica no discutir la capacidad contributiva de cada actor y su efectivo aporte. En la Argentina, a pesar de que no ha habido grandes cambios en materia tributaria, se ha logrado avanzar en la progresividad impositiva particularmente como resultado de la aplicación de impuestos no tradicionales, como las retenciones a las exportaciones. Estas han aportado mayor progresividad dado que han gravado las ganancias extraordinarias de las exportaciones, obtenidas a través de precios favorables de los commodities que exporta la Argentina y de un tipo de cambio relativamente alto. De hecho, entre el 2001 y 2010, la recaudación de la imposición a la renta (ganancias más retenciones) aumentó su participación, pasando de 25 a 32 por ciento.

En este marco, el debate sobre la excesiva presión tributaria y el también desmedido gasto público sólo desvía el eje de las prioridades. Antes que apuntar contra el Estado, es fundamental avanzar en progresividad tributaria como una base indispensable para sostener un gasto público fuerte.

CAPITULO DOCE

MÍNIMO NO IMPONIBLE, CAPACIDAD CONTRIBUTIVA Y DERECHOS HUMANOS

La historia de la sociedad se ha visto especialmente incidida por el impacto de la tributación, tanto en los acontecimientos políticos, como en la modificación de la estructura económica de los estados. *La cuestión de los impuestos* ha sido factor decisivo en el nacimiento del moderno estado de derecho, con hitos que lograron consagrar un principio fundamental en la relación entre gobiernos y ciudadanos: No habrá impuestos sin una ley que voten los representantes de los contribuyentes. (*No taxation without representation*).

Es conocido el origen que tuvo la Carta Magna inglesa (1215), "arrancada" al Rey Juan Sin Tierra, tras los furiosos reclamos que hicieron los barones ingleses, por la excesiva carga fiscal y la desigualdad en el tratamiento impositivo.

En la obra "Orígenes de la Francia Contemporánea" (del historiador francés Hipólito Taine), se reseñan los múltiples impuestos, tasas y derechos que el pueblo francés debía soportar por aquel entonces. En el otro extremo, a medida que aumentaba el volumen de la nobleza en el Palacio de Versailles, los Reyes Luises fueron eximiendo de tributos a la corte y el clero. Esta discriminación odiosa y privilegiada a favor de unos pocos, unida al despilfarro de la alta nobleza, no podía soportarse por mucho tiempo y, para muchos, fue el detonante principal de la histórica Revolución.

La cuestión de lo que hoy identificamos como "capacidad contributiva" y "progresividad tributaria", fue inmediatamente introducida por los revolucionarios. Robespierre defendió su propuesta de reforma impositiva en un notable discurso ante la Convención de 1793. En rigor, este cambio tan sustancial se concretó bajo la forma de un sucinto y muy preciso artículo que tuvo una efímera vigencia; duró lo que la cabeza del líder de los "jacobinos" tardó en rodar bajo la guillotina. El artículo aprobado por la Convención decía:

"Los ciudadanos cuyas rentas no excedan lo necesario de su subsistencia, deben ser dispensados de contribuir a los gastos públicos. Los otros deben soportarlos, progresivamente, según la magnitud de su fortuna". (ROBESPIERRE, FRANCIA, 1793)

Toda la base conceptual del impuesto a la renta está contenida en esas treinta y un palabras, genialmente enhebradas: 1.) El ingreso bruto (llamado renta) 2.) Un límite o deducción (que refleje lo necesario para la subsistencia) 3.) El ingreso sujeto a impuesto (resultante de restar al ingreso bruto lo necesario para la subsistencia) 4.) Una escala progresiva de imposición.

De este modo fue fundada la progresividad tributaria moderna. Siempre respetando el concepto básico de un importe mínimo no sujeto a tributación. Lo que, mucho tiempo después, permitiera a Due y Friedlander decir, en su monumental obra, "Análisis económico de los impuestos y el sector Público", que, *"una de las ventajas propias del impuesto a la renta, reside en su capacidad de ajustar los pagos de impuestos sobre la base de circunstancias personales que afectan la capacidad contributiva"*.

Contemporáneamente a la revolución francesa, en el nuevo mundo, la sublevación de las colonias inglesas en Norteamérica, que dieran origen más tarde a la Independencia de los Estados Unidos, se generó principalmente por los gravosos impuestos que la Metrópolis cobraba a los productos de las colonias - té, azúcar, melaza - que se comercializaban en Inglaterra.

El joven país supo tener pocos impuestos al principio de su historia. Desde 1791 a 1802, el gobierno de los Estados Unidos era sostenido por los clásicos impuestos internos a bebidas destiladas, carretas, azúcar refinada, tabaco, ventas de propiedades en subastas, bonos corporativos, y los esclavos. El costo elevado de la guerra de 1812 trajo a la nación los primeros impuestos por ventas de oro, objetos de plata, joyas, y relojes. Recién en 1862, para poder sostener el esfuerzo de la guerra Civil, el Congreso redactó la ley del primer impuesto a los ingresos (FEDERAL INCOME TAX). En 1895, la Corte Suprema de Estados Unidos decidió que el impuesto de ingreso era inconstitucional porque no estaba basado en conformidad con la Constitución.

Recién en 1913, la 16^o Enmienda de la Constitución de Estados Unidos autorizó a "imponer y recaudar impuestos sobre el ingreso". El Congreso aprobó el impuesto a finales de ese mismo año. Aun así, el impuesto sobre la renta no se convirtió fuente principal de ingresos hasta 1943, fecha en que el gobierno federal empezó a exigir a los empleadores la retención de impuestos en las nóminas de sueldos. Hoy, el impuesto sobre la renta constituye la principal fuente de ingresos del gobierno federal.

En Argentina, en el año 1917, el presidente Irigoyen, envió al Congreso el primer proyecto de Impuesto a la Renta, que incluía tanto a las personas físicas como jurídicas domiciliadas en el país gravándoles las rentas líquidas obtenidas en la Argentina o en el exterior, de los residentes o no residentes, argentinos o extranjeros, inclusive las corporaciones constituidas fuera del territorio nacional, por la obtención de rentas líquidas de bienes situados en el país. A pesar de sus morigeradas tasas de imposición, el proyecto no fue bien recibido en la legislatura, en 1920 se aprobó en diputados, no llegando a convertirse en ley por la falta de aprobación en la Cámara de Senadores. Posteriormente se fueron presentando nuevos proyectos que tampoco lograron convertirse en ley.

La crisis internacional de 1929 produjo un gran impacto en la escala del comercio mundial. Los recursos de Aduana, que en 1929 representaba el 59 % de la recaudación, se redujeron en 1931 al 38%. Como al mismo tiempo se producía una fuerte recesión, los impuestos internos no podía cubrir la brecha. No quedaba otra alternativa que un cambio en el sistema impositivo, que a su vez fuese clave en el conjunto de transformaciones de las instituciones económicas.

En ese sentido, implementar un impuesto generalizado sobre los consumos, un impuesto sobre las rentas y la coparticipación de impuestos, fueron tan importante como la creación de entes reguladores de la producción y comercialización, el control de cambios y la creación de un banco central. Todos estos cambios delinearon la economía de las siguientes décadas. Las

modificaciones definieron las bases impositivas de un nuevo modelo económico: "industrialización por sustitución de importaciones" (ISI), cuyos efectos se extendieron hasta 1975.

Uno de los elementos básicos de esa reforma tributaria fue el Impuesto a los Réditos (vigente desde 1932). Un impuesto a la renta neta de personas físicas, que redactó Raúl Prebisch como Subsecretario de hacienda, firmó José Evaristo Uriburu como Presidente de facto y finalmente sancionó el Congreso Nacional como ley 11.682.

En dicha ley, la Cuarta Categoría (*réditos del trabajo personal en una relación de dependencia*) contemplaba en su artículo 26° que "Los réditos provenientes de la prestación de servicios personales bajo la órdenes directas de un empleador o en una relación de dependencia,..... Están sujetos al gravamen". Estas disposiciones alcanzan también a pensiones, retiros y jubilaciones. En el Art. 6° "se declara renta mínima no imponible la suma de \$ 200 mensuales o \$2.400, anuales. Más una deducción de \$ 50 mensuales por esposa y \$25 por cada hijo menor de edad y ascendientes sin renta o incapacitados". En el artículo 29° se imponía a los empleadores la obligación de retener. No se preveía la actualización de esas cifras por efecto de la inflación.

En 1973, el Impuesto a las Ganancias sancionado mediante la Ley 20.628, reemplazó al Impuesto a los Réditos. Los alcances en cuanto a las rentas del trabajo se mantuvieron en líneas generales, pero, un elemento novedoso fue el artículo 25°, que, recogiendo una añosa regulación, incorporada al viejo impuesto a los réditos implementa la actualización automática de los valores establecidos en la ley (deducciones y tabla de liquidación, artículos 20, 22, 23 y 87, inciso b) y d),) en base a variación de Índice de Precios.

En aquel momento, la ley 21.481, perfeccionó el mecanismo de actualización automática de las deducciones personales (mínimo no imponible y cargas de familia) y, novedosamente, incluyó a los tramos de la escala progresiva con que se calcula el gravamen, como objeto de indexación. Importante es destacar un párrafo del mensaje que acompañaba el proyecto de ley. El mismo expresaba que, "si en alguna oportunidad se discute nuevamente el tema (...de las deducciones y el mínimo...), deberá ser para tratar los niveles reales de está deducciones o su estructura, a fin de evitar confundir una cuestión de fondo con una cuestión de valores nominales". Imprescindible tarea, a la que nunca, ningún gobierno, se abocó hasta ahora.

DEDUCCIONES PERSONALES: DERECHO INALIABLE DE LOS CONTRIBUYENTES

Su existencia hace a la existencia misma del gravamen. Y expresa el reconocimiento del derecho que tiene todo contribuyente a que la ley contemple, en tiempo y forma, límites a su capacidad contributiva, eximiendo la parte del ingreso destinada a solventar el costo de una determinada calidad de vida, propia de él y de su familia.

Bien lo dicen Grizziotti, en su "Principios de política, derecho y ciencia de la Hacienda", "es evidente que el contribuyente no puede dar al estado la parte de sus ingresos que debe gastar en cargas de familia". Y también Gerloff, quien afirma que "la capacidad contributiva comienza recién con aquella existencia de bienes que excede lo imprescindible para vivir" (en Doctrina de la Economía Tributaria - Tratado de Finanzas- Tomo II, Ed. Ateneo).

Más acá en el tiempo, va quedando claro que el importe a considerar no puede limitarse sólo al mínimo vital imprescindible para la subsistencia, sino que debe comprender otras necesidades que impone la vida social moderna. Así lo expresa Cencerrado Millán, en su obra "El mínimo exento, en el sistema tributario español" (Ed. Marcial Pons, Madrid, 1999), cuando plantea "la

necesidad de ampliar dicho mínimo hasta un mínimo social, acorde con la dignidad y el desarrollo de la persona y su familia”

Según el especialista Alberto Tarsitano “la capacidad contributiva constituye un principio constitucional implícito que sirve a un doble propósito; de un lado, como presupuesto legitimador de la distribución del gasto público; de otro, como límite material al ejercicio de la potestad tributaria”.

El destacado profesor afirma, al referirse a la capacidad contributiva citando a numerosos autores que es la parte de la potencia económica de un sujeto que supera el mínimo vital, es decir que recién puede hablarse de capacidad contributiva una vez superada la barrera económica del sujeto de contar con lo necesario para cubrir las necesidades individuales y de su núcleo familiar.

Si sólo se cuenta con ese mínimo o si ni siquiera se lo alcanza no puede hablarse de capacidad contributiva.

Resulta oportuno señalar que cuando nos referimos a la capacidad contributiva se comprende en este concepto la aptitud de “pago” que no siempre está presente con la capacidad económica solamente. En efecto, se trata de la aptitud para pagar impuestos que no está si sólo se tiene cierta capacidad económica para afrontar los gastos necesarios para la subsistencia del sujeto y de su grupo familiar.

La capacidad contributiva opera como un límite a la imposición, si no la respeta, resulta confiscatoria. En el caso del impuesto a las ganancias resulta muy claro el rol del mínimo no imponible y de las demás deducciones para arribar correctamente al impuesto que debe ingresarse al fisco sin violentar la capacidad contributiva del sujeto.

MÍNIMO NO IMPONIBLE Y DERECHOS HUMANOS

Al respecto aportan gran claridad conceptual las afirmaciones vertidas en punto a esta temática por el reconocido tributarista argentino, Vicente Oscar Díaz: “No es difícil llegar a afirmaciones que avalen el reconocimiento de un mandato constitucional, en virtud del cual el mínimo no imponible no puede sufrir alteraciones por razones meramente recaudatorias”. Y no es difícil precisamente en nuestro caso, a partir del nuevo texto del art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional, donde se enumeran tratados internacionales con jerarquía constitucional que protegen la dignidad y el decoro de manutención de la persona humana.

Dentro de dichos tratados existen los que en forma global señalan en su estructura principios hacia la no gravabilidad de la porción de la renta que debe destinarse a satisfacer necesidades básicas del grupo familiar, como resultan ser la salud, la educación y la manutención digna del grupo (...) De ellos se deriva que modificar en menos el mínimo no imponible, o anularlo lisa y llanamente, es alzarse directamente contra dicho mandato jurídico, degradando al contribuyente; más aún, se traduce en el incumplimiento de los fines que proclaman la existencia del Estado (...) Por consecuencia, la cuantificación del “mínimo existencial” no debe ni puede ser cualquier cuantificación, sino que debe responder a los postulados de dignidad humana que presiden los objetivos universales. (...)

Surge ínsito, por ende, que en la cuantificación del mínimo existencial subyace la defensa de los derechos humanos en el campo de la tributación, lo cual tiene tanta identidad como cualquier otro agravio que la autoridad pública puede inferir al ciudadano, porque una tributación desmedida y desigual es una denigración moral y efectiva, lisa y llana del ser humano. (...)

En otras palabras, la cuantificación digna del mínimo no imponible, se emparenta con las garantías consagradas en los 7º, 16º, 23º, 25º, 26º entre otros, de la Declaración Universal de Derechos Humanos”.

En la Argentina, encontramos la previsión legal que habilita deducir mínimos no imponibles y cargas de familia, a fin de reducir la incidencia de la carga impositiva para las personas físicas, en el actual artículo 23º de la ley. Sintetizando, las deducciones que admite el artículo 23 contemplan:

a) UN MÍNIMO NO IMPONIBLE es un mínimo que considera no sujeto a impuesto para las personas físicas residentes del país b) LAS CARGAS DE FAMILIA: Habilita a reducir de la ganancia neta, los montos regulados en la ley por los familiares que se encuentren a cargo del contribuyente y que no tengan entradas netas superiores a una suma fijada. c) UNA DEDUCCIÓN ESPECIAL: Es un monto adicional diferenciado para los trabajadores, empleados o autónomos.

LIMITACIONES A LA ACTUALIZACIÓN AUTOMÁTICA

Es indudable que los importes de mínimos, deducciones y escalas de liquidación del gravamen, establecidos en los diversos artículos de la ley, deben, en contextos inflacionarios, necesariamente, acompañar la evolución del nivel general de precios de la economía, pues de lo contrario, eventuales incrementos en los ingresos nominales de los contribuyentes, aun cuando en los hechos sólo estuvieren recomponiendo la pérdida producida en el poder adquisitivo de la moneda, resultarían agredidos por el tributo que estaría incidiendo sobre una capacidad contributiva inexistente.

Cuando en el propio cuerpo legal se establece un mecanismo de actualización de valores estamos frente a lo que se conoce técnicamente como indexación automática.

Aunque indeseada por quienes ven en ella un mecanismo de “rendición incondicional” a los escenarios de inflación permanente, La justificación de la indexación automática es bien simple, y puede definirse en una palabra: Practicidad. Como vimos, una añosa regulación, incorporada al viejo impuesto a los réditos por la ley 20.046, mantenida por la ley 20.628 del Impuesto a las Ganancias, y perfeccionada por la ley 21.481 (modificatoria de la 20.628), contempla esta cuestión y ha llegado a nuestros días en el artículo 25º del texto ordenado en 1977.

Tras la hiperinflación de los años 1989/1990, con la aplicación de la Ley 23.928 (27/03/1991), denominada “De Convertibilidad del Austral”, sobreviene un período de estabilidad económica. El artículo 10º de esta ley, con efectos a partir del 1º de abril de 1991, deroga “todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios”.

En función de esto, el artículo 39º de la Ley 24.073 no anula la indexación automática de los valores nominales contenidos en diversos artículos de las leyes impositivas, pero la limita,

poniendo a hibernar todos los mecanismos indexatorios. Por si no fuera suficiente, el artículo 4º de la ley 25.561/02 mantiene la prohibición de indexación en la economía.

Habida cuenta del retorno a un escenario económico con variaciones ascendentes continuas y considerables, tanto en los niveles salariales como en el nivel general de precios

¿Cómo se solucionó el ajuste del valor nominal de las deducciones personales y el mínimo del artículo 23º de la ley, en los años recientes? Mediante decretos. Decreto Nº 413/2006 Decreto Nº 298/2007. Luego, Decreto 1426/08 Resoluciones Generales AFIP Nro. 2866 y 2867 del año 2010 Resoluciones Generales AFIP 3073 y 3074 (AFIP), del año 2011 Decreto 1.244 de agosto de 2013

Los valores nominales de los tramos de la escala del artículo 90º de la ley, no fueron modificados hasta ahora.

NOVEDAD LEGISLATIVA DEL AÑO 2011

El Congreso faculta al Poder Ejecutivo a modificar por su cuenta los valores del artículo 23º de la ley 20.628.

Como vimos la indexación automática de los valores nominales de deducciones personales en el impuesto a las ganancias es un instrumento que tuvo décadas de aplicación pacífica en nuestro país.

Lo que, a su vez, permitió el funcionamiento estable de la ley sin mayores cuestionamientos. Jamás en todo ese tiempo, asalariados y autónomos que resultaban alcanzados por el gravamen en su cuarta categoría, tuvieron la actitud de cuestionamiento y queja que han expresado en los años recientes a través de sus organizaciones gremiales y profesionales.

Cuestionamiento que llegó hasta poner en duda la validez de la existencia de la cuarta categoría del gravamen, como una justificada fuente de recursos para el fisco.

Es que el estado de hibernación en que, leyes de emergencia, pusieron a la indexación automática establecida en el artículo 25º y la mezquina, arbitraria y muchas veces extemporánea actualización de los valores nominales de deducciones personales y mínimo no imponible, que llevó adelante el Poder Ejecutivo desde 2006 hasta ahora, han relativizado el prestigio este progresista gravamen.

Por su parte, la incapacidad del Congreso para realizar las modificaciones legales que coadyuvaran a la aplicación justa y equitativa del gravamen, lo llevaron, a fines del año pasado, en un exceso que la Constitución no quiere, a conceder al Poder Ejecutivo la facultad de "incrementar los montos previstos en el artículo 23 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones, en orden a evitar que la carga tributaria del citado gravamen neutralice los beneficios derivados de la política económica y salarial asumidas" (textual).

Pero, transcurrido el tiempo en una sofisticada forma de abuso de poder, éste ha omitido hacerlo o lo ha hecho e forma incompleta o deformada, cosa que veremos en detalle en el siguiente capítulo.

Es tal el grado de inquietud que la situación provoca entre la población afectada por la imposibilidad de defender su derecho a un Mínimo No Imponible debidamente cuantificado, que en el mes de septiembre del 2012, un juez federal de Mar del Plata hizo lugar al amparo presentado por un trabajador y declaró inaplicable el cobro del Impuesto a las Ganancias, en su

caso en particular. Dijo el juez: "En lo que va del 2012 y pese que ya faltan pocos meses para finalizar el año, el Mínimo no Imponible del Impuesto a las Ganancias no ha sufrido modificación". Y continuó "ante lo cual cabe preguntarse si, dado el escenario económico/social reinante actualmente en la República Argentina... resulta razonable que dichos montos continúen inmutables".

Este pronunciamiento de la Justicia es aplicable únicamente al caso particular del beneficiario del amparo. Pero es absolutamente generalizable en cuanto a la sospecha de irracionalidad por la falta de actualización que reclaman las organizaciones gremiales y profesionales.

Omisión de una acción para la cual el Congreso facultó (concedió) al Poder Ejecutivo, precisamente, para "evitar" que suceda lo que el juez reprocha. Esa conducta "de no hacer", o de hacer fuera de oportunidad, podría terminar tipificando un incumplimiento de los deberes de funcionario público y abuso de poder, en perjuicio de cientos de miles de contribuyentes.

Antecedentes de años recientes exponen una predisposición negativa del Poder Ejecutivo hacia el MNI y el derecho que éste representa. El derecho que tienen todos los contribuyentes de contar con un impuesto a las ganancias que al momento de su cálculo contemple un conjunto de deducciones y mínimos, cuyo monto refleje acabadamente el costo de vida familiar. Esto es, pagar en base a capacidad contributiva, ni más, ni menos.

En el año 2008, recién en septiembre, se modificó el artículo 23° de la ley de Impuesto a las Ganancias. O sea que durante gran parte del año, los trabajadores tributaron impuesto en exceso, que luego les fue devuelto, pero, en la mayoría de los casos, en forma no inmediata. En 2009, pese a que hubo ajustes salariales por convenciones colectivas, el Gobierno no propuso aumento del MNI, ni admitió propuestas en ese sentido de parte del Congreso. O sea que los salarios de ese año pagaron impuesto con deducciones a valores retrasados, ocasionando un exceso tributario. En 2010, el retraso acumulado provocó que, durante el primer semestre, más de 1,2 millones de trabajadores y más de cien mil jubilados fueran aportantes. Recién en julio se elevaron los importes del MNI un 20%. Pero, nuevamente, se pusieron trabas y demoras a la devolución inmediata de lo retenido en exceso, acentuando la inequidad del gravamen para ese conjunto de contribuyentes. En abril de 2011, año de significativos aumentos salariales que promediaron un 30% en la mayoría de las ramas de la economía, se otorgó un incremento de MNI del 20%.

A fines del año 2011, mediante la ley 26.731, el Congreso facultó al Poder Ejecutivo a incrementar los montos previstos en el artículo 23° del impuesto a las ganancias. El objetivo de la norma es claro y fundamentado. Dado que la legislación vigente impide el ajuste automático que prevé el artículo 25° de la ley, y con el fin de evitar perjuicio a contribuyentes, se buscó agilizar la mecánica, otorgando esa facultad al Poder Ejecutivo (que la venía ejerciendo en forma un tanto irregular). Avanzados ya varios ejercicios fiscales bajo la aplicación de la ley 26.731 (2012, 2013, 2014) el Poder Ejecutivo omite o cumple en forma inacaba una acción que el Poder Legislativo le ha concedido, para evitar, precisamente, el perjuicio que se produce por dicha omisión. Lo cual tiene claros damnificados: miles de contribuyentes. Y un beneficiario: el Fisco.

Evidentemente, la solución que imaginaron los legisladores con la ley 26.731, no funcionó.

CAPÍTULO TRECE

SECUESTRO Y DESAPARICIÓN DE LA CUIT

Trayendo un poco de lógica a la relación entre el fisco y los contribuyentes en la Argentina, la Corte Suprema de la Nación dejó firme en agosto del año 2014, un fallo que declaró inconstitucional la resolución de la AFIP número 3358 de Agosto de 2012, que habilita al organismo para dar de baja de oficio el número de inscripción, ante determinados incumplimientos, o la posible comisión de incumplimientos.

O sea, elimina toda posibilidad jurídica para que el fisco se arrogue la potestad de SECUESTRO O DESPARACIÓN FORZADA DE LA PERSONA JURÍDICA.

Como vemos, la historia tiene un final feliz, pero lamentablemente, ese final no impide, por ahora, que el organismo de recaudación continúe con la práctica cuestionada, al ignorar, olímpicamente, el fallo del supremo tribunal.

La cosa es así.

Para resolver la cuestión, los magistrados de Cámara, indicaron que resultaba necesario determinar: Por un lado, si la AFIP tenía competencia para establecer la baja automática de la CUIT al verificarse ciertos incumplimientos formales -enunciados en la mencionada resolución- "a cuyo fin habrá que examinar la validez constitucional de ésta última" Y, por otro, si la resolución en cuestión resultaba "razonable a la luz de la finalidad declarada en sus considerandos".

Sobre esa base, los jueces entendieron que las atribuciones para dictar normas obligatorias sobre los contribuyentes no le daban "potestad alguna" al fisco para cancelar o dar de baja un número de CUIT.

"La resolución general 3358/12, lejos de reglar pormenores de la inscripción, lo que prevé es la cancelación de la clave como forma de sanción para el contribuyente que se encuentre en alguno de los supuestos que contempla", advirtieron.

Y añadieron: "Una medida de este tipo significa la desaparición de la identidad tributaria del contribuyente o responsable que le impide desarrollar su labor en el marco de la legalidad, no sólo en relación con el organismo fiscal sino también con los demás sujetos que se vincule tanto en el aspecto comercial como específicamente fiscal". "Por su gravedad, en cuanto a sus consecuencias y efectos, aquélla no puede surgir implícitamente de las competencias expresas y admitirla sería contravenir el principio que impone que la restricción de derechos se realice por ley", indicaron luego.

La Cámara juzgó, entonces, que "la medida constituye una sanción —anómala por cierto— de claro contenido aflictivo sobre los derechos de los particulares que, como tal, no puede ser

adoptada al amparo del principio de la especialidad que se utiliza para delimitar la competencia de los órganos administrativos".

Y sostuvieron que la normativa impugnada tampoco superaba el estándar de razonabilidad" en tanto los medios elegidos para cumplir los fines propuestos resultan desproporcionados.

El régimen establece, en primer lugar, la cancelación de la inscripción y difiere para un segundo momento el ejercicio del derecho de defensa del contribuyente o afectado por esta medida así como el dictado del acto administrativo fundado", remarcaron los camaristas.

En consecuencia, los jueces concluyeron que si la AFIP, tal como indicó en los considerandos de la resolución, había constatado la existencia de "'numerosos casos' de creación y registro de sociedades para desarrollar actividades tendientes a facilitar la evasión fiscal y realizar otras conductas reprochables", entonces bien pudo "ejercer las potestades y facultades que le confiere el ordenamiento", para dilucidar "la auténtica situación tributaria de los sujetos involucrados en sus trabajos de control y perseguir el cobro de la acreencia que le correspondiera, tal como lo obliga la Constitución Nacional en cuanto recaudador de las rentas públicas".

Por lo tanto, finalmente revocaron el fallo de la instancia anterior y avalaron a la firma en cuanto a su pedido de restablecimiento del número de CUIT.

La decisión de la Justicia dio respuesta a múltiples empresas que, denuncian trabas y demoras para recuperar su CUIT una vez suspendida por la AFIP.

La cuestionada resolución general 3358 dispone la cancelación de la clave de aquellas sociedades que no registren altas en impuestos, que no hubiesen presentado declaraciones juradas o lo hayan realizado en "cero" o no hayan declarado a sus empleados.
CONTINÚA VIGENTE Y SE APLICA A PESAR DE LOS PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES

Como única ayuda concreta al contribuyente, la AFIP redactó la nota 4238 en donde detalla el procedimiento que siguen los agentes fiscales a la hora de rehabilitar la CUIT de las empresas que fueron suspendidas por el fisco nacional.

En primer término, la norma interna refiere a quienes manifiesten a través de una multi-nota su voluntad de adherirse al blanqueo que rige hasta fin de mes. De este modo, se regularizan las obligaciones que dieron origen a la suspensión de la Clave Única.

Para este tipo de responsables, la AFIP indica a sus agentes que la habiliten provisoriamente por 10 días.

"Vencido dicho plazo, se corroborará el acogimiento al blanqueo manteniéndose activa su CUIT en aquellos casos en los cuales el mismo se ha producido", puntualiza la nota.

"Por el contrario, si vencido el plazo acordado no se ha cumplido con lo indicado en la multi-nota, deberá inhabilitarse nuevamente", advierte el fisco nacional.

Por último, refiere a los contribuyentes que soliciten por multi-nota la rehabilitación para presentar, y en su caso, cancelar las deudas manifestadas en las declaraciones juradas objeto de la inactivación.

Al igual que en la situación antes descripta, se les habilitará provisoriamente la CUIT por 10 días. "Vencido dicho plazo se procederá a verificar en los sistemas informáticos si se efectuaron

las presentaciones y los pagos correspondientes manteniéndose activa la Clave Única en aquellas situaciones en las cuales se ha cumplido con tales obligaciones", explicó el organismo de recaudación.

De la misma manera, el fisco inhabilitará nuevamente la CUIT de quienes durante los 10 días de gracia no hayan efectuado las presentaciones y los pagos correspondientes.

Finalmente, la Corte Suprema de la Nación dejó firme el fallo de Cámara que declaró inconstitucional la resolución de la AFIP que habilita al organismo para dar de baja de oficio el número de inscripción, ante determinados incumplimientos, o la posible comisión de incumplimientos.

En el fallo FDM Management SRL, la Sala IV de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal había declarado la inconstitucionalidad de la RG 3358/12 que dispone que la AFIP tiene facultades para dar de baja de oficio una CUIT. El organismo recaudador interpuso un recurso extraordinario que fue rechazado el 20 de agosto próximo pasado por la Corte, y esto dejó firme la sentencia de segunda instancia.

La Cámara había cuestionado esta facultad y considerado que la resolución era inconstitucional porque la ley de procedimiento tributario no otorga esta potestad a la AFIP.

La AFIP invocó como fundamento para adoptar esa decisión las atribuciones que le otorga el decreto 618 del año 1997 que prevé que el Administrador Federal podrá dictar normas obligatorias en relación con la inscripción de contribuyentes.

Pero del texto expreso o literal de la norma sólo surgen "facultades para regular lo relativo a la forma y modo en que los contribuyentes y demás sujetos tributarios deben inscribirse", dice el fallo, y agrega que "en modo alguno surge que también cuente con la potestad para cancelar o dar de baja la CUIT".

"Una medida de este tipo significa la desaparición de la identidad tributaria del contribuyente o responsable que le impide desarrollar su labor en el marco de la legalidad, no sólo en relación con el organismo fiscal sino también con los demás sujetos que se vincule tanto en el aspecto comercial como específicamente fiscal", añadió la sentencia.

Dice la Cámara en su fallo, que, por su gravedad, en cuanto a sus consecuencias y efectos, esa decisión no puede surgir implícitamente de las competencias que una resolución otorga a la AFIP, sino que debe surgir de una ley, porque es una restricción de derechos".

Es, sencillamente, una sanción anómala y de claro contenido aflictivo sobre los derechos de los contribuyentes fue la lógica conclusión judicial.

Según la AFIP, los objetivos centrales de ese reglamento son, por un lado, neutralizar la eventual utilización de la inscripción como instrumento de maniobras de evasión fiscal. "La mera conveniencia de un mecanismo para conseguir un objetivo de Gobierno por más loable que éste sea en forma alguna justifica la violación de las garantías y derechos", le respondió la Cámara y confirmó la Corte.

La Clave Única de Identificación Tributaria fue creada en los años 80 con el objeto de unificar los números que constituían los padrones de los dos impuestos más importantes de la República Argentina: el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto al Valor Agregado²⁴.

A través de un único número (de allí el nombre Clave Única de Identificación Tributaria), el contribuyente se encontraba inscripto ante el organismo de fiscalización que era la Dirección General Impositiva, hoy integrante de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Tuvo que ver con ello la unificación, a partir de la RG 3.419/91, de las reglas de facturación y la informatización del fisco nacional.

A partir de ese momento el contribuyente tenía nuevas obligaciones respecto de sus facturas y sus registros, cuyos efectos recaían en los dos impuestos nacionales más importantes: IVA y Ganancias. También tenía su número el Impuesto al Patrimonio Neto que luego cambió sucesivamente de denominación.

Con el tiempo este número fue utilizado por el fisco para incorporar otros conceptos tales como la inscripción a todos los tributos, a los distintos sistemas de retención y percepción, y finalmente al carácter de empleador.

Además, este número se encuentra en cada cheque emitido por el contribuyente por acuerdo con el Banco Central de la República Argentina (RG 2.995/1995).

Esta idea de un número único fue tomada de países como España (NIF Número de Identificación Fiscal) o Italia (Codice Fiscale). También rige en los Estados Unidos de Norteamérica denominado TIN (Tax Identification Number). Tal fue la importancia que cobró su existencia que fue incorporada como dato personal protegido por la ley 25.326.

En su artículo 5º inciso c) establece: "c) Se trate de listados cuyos datos se limiten a nombre, documento nacional de identidad, identificación tributaria o previsional, ocupación, fecha de nacimiento y domicilio".

Esta última norma tiene como objeto: a) establecer qué son los datos personales; b) cómo deben tratarse; c) cuáles son los datos considerados sensibles; d) cuáles son las responsabilidades de quienes los usan; e) reglamentar el hábeas data establecido en el artículo 43 de la Constitución nacional, entre otras disposiciones.

De la lectura del artículo 2º y el artículo 5º de la Ley 25.326 se advierte que la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) pasó de ser un número simplemente otorgado por la AFIP-DGI a tener una categoría jurídica distinta y que consiste en ser un dato personal no sensible (artículo 2º de la Ley 25.326). Está claro que está equiparada al documento nacional de identidad (DNI) y a ningún funcionario se le ocurriría arrogarse la facultad de eliminar este número.

Su categoría es la de un derecho protegido por la Constitución nacional y los Tratados de Derechos Humanos aplicables a las personas jurídicas conforme reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

24

En base a "Inconstitucionalidad de norma que dispone la baja de la CUIT" publicado por Marcos Gabriel Gutman. Abogado. Especialista en derecho tributario.

El artículo 1º de la Ley 25.326 dice expresamente: "La presente ley tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean éstos públicos o privados, destinados a dar informes para garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas, así como el acceso a la información que sobre las mismas se registre, de conformidad a lo establecido en el artículo 43, párrafo tercero de la Constitución nacional. Las disposiciones de la presente ley también serán aplicables, en cuanto resulte pertinente, a los datos relativos a personas de existencia ideal. En ningún caso se podrán afectar la base de datos ni las fuentes de información periodísticas".

Es un dato personal, el cual no puede ser modificado ni alterado por la AFIP-DGI ya que sería equivalente al alterar el número del pasaporte, el número de la partida de nacimiento, etc.

La Ley 25.326 en su artículo 16 inciso 5) señala que: "La supresión no procede cuando pudiese causar perjuicios a derechos o intereses legítimos de terceros, o cuando existiera una obligación legal de conservar los datos".

El fisco nacional no puede ni debe suprimir la Clave Única de Identificación Tributaria sin previo aviso y sin verificar que no haya intereses afectados. En el caso del Documento Nacional de Identidad sólo se suprime con el fallecimiento de la persona. Y es indispensable para que los descendientes o allegados puedan recibir la partida de defunción.

Con la CUIT sucede lo mismo: sólo cuando se da de baja a la sociedad y se liquida, el fisco, a pedido del liquidador, debe dar de baja ese número

La Resolución General 3.358/2012 que permite la suspensión o quita de la CUIT, es inconstitucional e ilegal. Viola los artículos 14 (derecho a ejercer toda industria lícita) 18 (derecho de defensa), 19 (datos personales), 43 (hábeas data) y 75 inc. 22 donde se dispone con total claridad que los tratados internacionales de rango constitucional protegen los datos personales de las personas físicas y jurídicas.

El propio fisco nacional reconoció su aplicación a través del dictamen DAL 33/2004 del 10/09/2004. Según los considerandos de la Resolución General (AFIP-DGI) 3.358/12 para el dictado de esta norma tomó intervención la Dirección General Impositiva. Pero la norma señalada indica que es dictada en virtud del artículo 7º del Decreto 618/97. Esta norma crea la Administración Federal de Ingresos Públicos. No existe en el artículo 7 del Decreto 618/97 ninguna facultad de "eliminar contribuyentes" por parte de la DGI. Sus facultades son de verificación y fiscalización de hechos imponible ya acontecidos.

El fisco nacional puede verificar a un contribuyente, puede solicitar a un juez desde la ejecución de una deuda hasta el allanamiento de domicilio, pero en ningún caso puede eliminarlos de un padrón de datos públicos.

Para entender que son la AFIP y la DGI debemos recordar que la Dirección General Impositiva se creó en el año 1947 por la Ley 12.927, fruto de la fusión de la Dirección General de Impuesto a los Réditos y la Administración General de Impuestos Internos.

El objetivo era tener un organismo más eficiente que controlara la recaudación de los dos grandes tributos que generaban el 80% del ingreso a las arcas públicas: el impuesto a los réditos y los impuestos internos.

Sin embargo, estableció que la norma para la fiscalización de los tributos sería la Ley de Procedimiento Tributario (Ley 11.683) la cual se había dictado como norma complementaria de procedimiento del impuesto a los réditos (Ley 11.682).

Cincuenta años después y con la misma idea, el Decreto 918/97 creó la Administración Federal de Ingresos Públicos. Para ello unió dos organismos: la Administración General de Aduanas y la Dirección General Impositiva. Pero a diferencia de la Ley 12.927 mantuvo a cada órgano con su estructura y sus normas de procedimiento. Esto tiene su lógica: la Dirección General de Aduanas se rige por el Código Aduanero y la Ley de Procedimiento Tributario se rige por la Ley 11.683.

Las facultades de la Dirección General Impositiva se encuentran en la Ley de Procedimiento Tributario. Los artículos 33, 33 (agregado), 34 y 35 de la Ley 11.683 exhiben una gran cantidad de acciones que tiene el fisco nacional para verificar y fiscalizar los tributos. Esto significa que el fisco nunca puede anticiparse al hecho imponible o a sus actos, sino que debe fiscalizar una vez que ello ha sucedido. Para ser más claro: el fisco nacional tiene facultades de verificación de los hechos imponibles una vez que éstos se produjeron. Nunca puede verificar lo que no sabe si sucederá. El sistema establecido por la RG 3.358/12 es inconstitucional porque establece que la propia AFIP-DGI se ha arrogado facultades que no tiene.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido en fallos recientes que el fisco debe usar sus facultades de verificación y fiscalización, pero nunca hacerlo antes que los hechos sucedan. En "Bildown SA", del 27 de diciembre de 2011, sostuvo que no cabe duda en cuanto que el fisco, al haber constatado la falta de presentación de las declaraciones juradas como el pago del tributo por parte de alguno de los proveedores de la actora, debió haber puesto en ejercicio las facultades y potestades conferidas por el ordenamiento para lograr dilucidar la auténtica situación tributaria de aquéllos y perseguir el cobro de la acreencia que le correspondiera, tal como lo obliga la Constitución nacional en cuanto recaudador de las rentas públicas sin que pueda admitirse involucrar a un tercero en violación al principio de reserva de ley en materia tributaria.

El fisco no puede actuar "antes" que sucedan los hechos, sino que debe hacerlo en forma posterior. Esto tiene sentido y es concordante con todo el sistema tributario. La AFIP-DGI no puede ni debe actuar antes. Su trabajo es ex post ya que de lo contrario estaría violando el principio de legalidad tributaria al presumir sin fundamento la existencia de un hecho imponible. La Resolución 3.358/12 tiene ese efecto: la actuación del fisco nacional antes que suceda el hecho imponible y nunca post. Según los considerandos se trata de una baja para sociedades "fantasma" o que se espera que hagan maniobras tributarias ilegales. Por tanto, el hecho de que un contribuyente no haya presentado declaraciones tributarias durante un tiempo no significa que cometerá ilícitos. No puede sostenerse "a priori" que existen irregularidades. No hay ninguna razón lógica y normal para que el fisco elimine del padrón o ponga "en suspenso" el número de los contribuyentes y no restituya su CUIT. El camino para su restitución es sólo uno: el recurso de amparo. Cualquier norma (por ejemplo "procedimiento de restitución") dictada por el fisco carece de valor. Esto último, porque si el núcleo de la proposición normativa del problema reside en que el fisco no tiene facultades para suprimir una CUIT tampoco tiene facultades para "restituirlo".

CAPÍTULO CATORCE

EVASIÓN FISCAL EN LA ARGENTINA

QUIÉNES PAGAN Y QUIÉNES NO PAGAN IMPUESTOS

Un sistema tributario es un mecanismo mediante el cual muchos (los contribuyentes), solventan a uno (el gobierno), para que gaste –se supone– en beneficio de todos (los ciudadanos). Nótese que al hablar de los contribuyentes debemos utilizar el vocablo en plural.

No existe el impuesto que afecte a un solo contribuyente, para que haya un sistema tributario debe existir un conjunto de “afectados”.

Pero, no existirían contribuyentes sin el recaudador de impuestos. Y aquí sí, hablamos en singular dado que es una actividad monopólica por definición. Que se lleva a cabo en nombre y para beneficio de quien otorga el poder de recaudar, ya sea el rey de una comarca, el gobernador de una provincia o el presidente de un país. Nótese también, que hacemos referencia a personas (gobernador, presidente) cuando lo que ocurre –sobre todo en las sociedades contemporáneas–, es que los impuestos solventen, en el caso del ejemplo, al estado provincial o nacional como sujeto jurídico-social.

Sin embargo correr el velo jurídico y entender que en definitiva son otras personas (gobernador, presidente) quienes dispondrán del dinero que el contribuyente, forzosamente, ha entregado al recaudador sin contraprestación directa alguna, ayuda a entender la compleja relación fisco-contribuyente y la imperiosa necesidad de que el nexo entre ambos –el sistema tributario– sea establecido democráticamente –por el Poder Legislativo– y administrado con equidad republicana –por el Poder Ejecutivo–.

Y esa relación forzosa es otra de las características del vínculo. Es que, si usted está incluido en el conjunto que la legislación definió como contribuyente, y se configura lo que técnicamente se conoce como “hecho imponible”, no le queda otra alternativa que pagar. Y, salvo que se lo exima por alguna dispensa legislativa, el agente recaudador tiene la potestad y la obligación de cobrarle el tributo. Ese será el centro de nuestra atención: ¿Quiénes pagan y quiénes no pagan impuestos en la Argentina? Ambos son “complementarios” e integran la ecuación del sistema tributario.

¿Quién es quién? Identificar a los que pagan impuestos es relativamente sencillo. Son los cumplidores de sus obligaciones tributarias. Ya sea mediante declaración jurada (ganancias, bienes personales) o mediante el pago ineludible sobre un determinado hecho imponible. El

conjunto de los que pagan tiene su representación financiera a nivel nacional en la suma total recolectada por la agencia de recaudación en un determinado período.

Identificar a los que no pagan es un poco más complicado dado que la integración del conjunto es menos visible y más heterogénea.

Es que, aún en una situación óptima de recaudación, con cumplimiento perfecto, los que no pagan también existen. Son aquellos a quienes la ley incluye dentro de los sujetos alcanzados por el impuesto, pero que por consideraciones especiales tenidas en cuenta por el legislador se hallan eximidos de pagar, aliviada su carga por tasas morigeradas o excluidos por no superar determinados mínimos imponibles.

Obviamente existen los Cumplidores Parciales, aquellos que pagan "lo menos posible" o "cuando no cabe otra", pero, por importancia relativa, quienes abultan el conjunto de los no-pagadores son, los que evaden y los que eluden los tributos.

Detengámonos por un momento en quienes no pagan porque son eximidos (desentendidos) de una carga tributaria por decisiones del legislador plasmadas en las propias normas del impuesto, o en una complementaria.

Es el caso de aquellos a quienes la ley define como contribuyentes de un determinado impuesto, pero que evitan (total o parcialmente) el pago mediante mecanismos de exención, reducción de tasas o fijación de mínimos no imponibles. Se trata de una práctica justificada en valideras razones de política económica o justicia social pero que, desde el punto de vista de los recursos, es objetivamente pérdida de recaudación respecto de la potencialidad recaudatoria del tributo.

El monto de esta no-recaudación recibe técnicamente el nombre de "gasto tributario". No se trata obviamente de incumplidores tributarios, pero el efecto financiero de su relación sobre el conjunto de recursos del estado es similar: Menor recaudación potencial, que debe ser cubierta por otros contribuyentes. En la Argentina ese efecto ha empezado a ser estudiado hace unos años y su costo, aunque de cálculo incompleto, es informado en el mensaje que acompaña el proyecto de la ley anual de presupuesto nacional, como una forma de reflejar su cuantía respecto a los recursos que se estiman recaudar. Es muy probable que una periódica revisión legislativa de las justificaciones sociales y económicas de ésta pérdida de recaudación originadas en exenciones oportunamente dispuestas, sería bien vista por los contribuyentes o sectores que con su sobre-esfuerzo cubren esos "faltantes" de recaudación.

La elusión impositiva, también es una conducta que permite integrar el privilegiado conjunto de "Los no pagadores", pero de una manera más sutil, que dificulta su tipificación.

Dado que, usando procedimientos conocidos como "ingeniería tributaria" o "contabilidad creativa", a un hecho o acto gravado se le da la apariencia de otro, con la finalidad expresa de sustraerse (desentenderse) en todo o en parte, de una obligación tributaria. Para el reconocido profesor Tulio Rosembuj, "la elusión fiscal significa esquivar la aplicación de una norma tributaria para obtener una ventaja patrimonial que no realizaría si no se pusieran en práctica por su parte, hechos y actos jurídicos o procedimientos contractuales con la finalidad dominante de evitarla".

Quizás resulte difícil de imaginar que haya elusión (no pago) de impuestos en el ámbito de la propia administración pública.

Tal es el caso, por ejemplo, de los jueces y funcionarios del poder judicial que se autoeximen de pagar impuestos a las ganancias por "una interpretación acordada" entre sus máximas autoridades. O la fundada presunción de que en algunos organismos públicos, o entes que se hallan en la órbita pública, es posible lograr eludir impuestos o parte de él, dado que las obligatorias retenciones por impuesto a las ganancias sobre remuneraciones y honorarios no se cumplirían acabadamente o serían cumplidas en defecto. Por su parte, los Poderes Legislativos y Ejecutivos, nacionales, provinciales y hasta municipales, también integran –o han integrado– el conjunto de los "no pagadores", habida cuenta de la costumbre de presentar contratos de relación laboral bajo la figura de locación de obra o servicios, "eludiendo" obligaciones de seguridad social y aún de tributos nacionales.

Por supuesto que los "no pagadores" por excelencia son los evasores. Este grupo es el más difícil de identificar y el resultado económico de sus actos ilícitos son los más difíciles de cuantificar. Por ello en la literatura especializada se habla de "economía oculta".

El término hace referencia a actividades económicas que no son declaradas ante las autoridades, y que por ende no son alcanzadas por el sistema tributario, escapan a los sistemas regulatorios y a menudo no son captadas por las estadísticas económicas. En dicha literatura se usan como sinónimos los términos: economía oculta; negra; subterránea; informal; irregular; sumergida; extraoficial e incluye aquellas que son ilegales (tipificadas en el Código Penal, como por ejemplo tráfico de drogas, prostitución, etc.), marginales (producción y venta en escala de subsistencia) o de evasión tributaria (tipificadas en el régimen penal tributario).

Es usual usar los términos como sinónimos, pero es importante tener presente que entre economía no registrada o informal y evasión tributaria existen dos tipos de relación: Por un lado, la más común se produce cuando por impuestos evadidos se originan ingresos negros o no registrados que generan y engrosan la economía oculta. Es decir cuando hay una relación causa - efecto entre los impuestos y la economía no registrada. Pero también existen formas de economía no registrada originadas en otras motivaciones que las estrictamente no tributarias. En estos casos la economía no registrada se origina generalmente por determinadas restricciones o regulaciones económicas (control de precios, control de cambios,) o se trata de ingresos de actividades directamente ilegales, entre las cuales los ingresos por actos de corrupción en el ejercicio de la función pública no deberían ser considerados de importancia marginal.

Evadir significa sustraerse, desentenderse. Siguiendo nuestra clasificación (pagadores - no pagadores), sería desarrollar conductas o realizar actos que permitan, lo más desapercibidamente posible, integrar el conjunto de los "los no pagadores", de manera de poder quedarse con un monto cobrado o retenido a terceros que debe ingresar (pagar) al fisco u omitir la determinación y pago de impuestos que recaen sobre su cabeza.

BREVEMENTE EXPLICAREMOS LA DISTINCIÓN DE AMBAS METODOLOGÍAS.

Una funciona de la siguiente manera: le ley fija un tributo que se calcula con un porcentaje agregado sobre el precio de venta al público del producto o servicio. El vendedor es jurídicamente responsable de cobrar el impuesto al comprador –quien es el verdadero contribuyente– y luego declararlo y depositarlo a favor del fisco (caso típico: el Impuesto al Valor Agregado).

Aquí la evasión funciona en dos variantes: A) Si el vendedor no lo cobra (venta en negro), se beneficia el cliente –que paga un precio final menor– y el vendedor (quien oculta la ganancia de

la operación) y se perjudica el estado. B) Si el vendedor se lo cobra al cliente, pero no lo declara ni se lo entrega al fisco, se perjudican el cliente y el estado, y se beneficia el vendedor. La otra metodología se configura mediante el ocultamiento o disminución maliciosa o fraudulenta del monto que sirve de base para el cálculo del impuesto del contribuyente incidido directamente por el tributo (ganancia, patrimonio), quien debe calcularlo, declararlo y pagarlo.

Internacionalmente se ha definido a la evasión como: "El incumplimiento deliberado de las normas impositivas, entendiéndose por ello la omisión de declarar a la administración tributaria los hechos que originaron la obligación tributaria, o la utilización del fraude para ocultar la existencia de hechos gravados o generar la obtención indebida de beneficios impositivos" (United Nations, "Guidelines for international cooperation against evasion and avoidance of taxes". N.Y. 1984).

Este delito se halla tipificado en la Argentina mediante el llamado régimen penal tributario. Siguiendo al jurista español Ernesto Eserverri Martínez, "su tipificación proviene de la necesidad de reprimir aquellas conductas ciudadanas que muestran más insolidaridad por cuanto afectan al incumplimiento del deber de contribuir en atención a las capacidades económicas individuales de cada ciudadano":

Si todo delito, en cuanto quebrantamiento de las normas básicas en que se asienta la convivencia social, supone un alto grado de insolidaridad en la conducta de quien lo comete, el delito fiscal, es uno de los comportamientos más gravemente insolidarios, específicamente demostrado por quienes, aún conscientes de que el desentenderse de las cargas generales de sostenimiento del Estado a que todo ciudadano debe contribuir repercutirá, tarde o temprano, de un modo u otro, sobre los demás ciudadanos, no duda en evitar, total o parcialmente las que legalmente le corresponden, utilizando para ello ardides, engaños y en general acciones y conductas violatorias de disposiciones legales.

Desde el punto de vista tributario una variante particular de evasión, es la pérdida de recaudación que se produce cuando se introducen al territorio nacional –también cuando salen– mercaderías bajo la forma de contrabando. Esta figura ha sido definida en la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema como "toda forma de ocultación y todo acto tendiente a sustraer las mercancías a la verificación de la Aduana es contrabando, aunque no exista la posibilidad de un perjuicio fiscal".

La opinión doctrinaria en la materia es prácticamente unánime en sostener el contenido de esta definición. En síntesis, en nuestro derecho la finalidad de la figura de contrabando no parece haber sido primordialmente la preservación de la integridad de la renta fiscal, sino la preservación de los objetivos de política económica fijados por el Estado en su carácter de órgano rector de la economía nacional. De todos modos es evidente que el perjuicio fiscal por evasión en ocasión de contrabando existe y las formas que más comúnmente adopta son: la alteración de los certificados de origen y falsificación de documentos públicos. El ingreso de mercaderías amparándose en el beneficio de las importaciones temporales. La constitución de garantías imposibles de ejecutar. El ingreso de mercadería bajo el régimen en tránsito. La subfacturación. El transporte indocumentado de importación o exportación. (Aéreo, marítimo y terrestre).

La informalidad. Para el ex administrador de AFIP, Alberto Abad, la informalidad sigue siendo el principal adversario de la recaudación en la Argentina, distinguiendo tres tipos de acciones que le sirven de soporte: La tradicional (venta en negro, empleo en negro), la especializada (facturas truchas, empresas fantasmas) y la globalizada (conexiones financieras locales con paraísos fiscales).

Actividades con presunción de alto riesgo de evasión hay, y muchas. Por ejemplo, en el plano internacional: Las actividades económicas de frontera, el comercio de bienes sofisticados y electrónicos, así como la operatoria entre empresas multinacionales vinculadas. En el plano local: los sectores gastronómico y hotelero; financieros, de turismo; las industrias a façon; la producción primaria; las ferias a cielo abierto; la compraventa de inmuebles, automóviles usados y sus repuestos; el mundo del deporte profesional y del espectáculo así como determinados servicios de estética y salud y el llamado "e-commerce" entre otros, se hallan en la mira de las autoridades.

Y eso no es todo. Es sabido que por múltiples razones, muchos contribuyentes o potenciales contribuyentes atesoran localmente, pero por fuera del sistema financiero (cajas de seguridad y resguardo en domicilios) y en el sistema financiero del exterior, sumas de dinero que no son declaradas, o son declaradas en defecto.

Las estimaciones de evasión resultan de comparar una recaudación percibida por el fisco en un determinado período con la potencial de cada impuesto. Esta última surge de multiplicar las tasas vigentes por estimaciones de las bases gravables utilizando información de encuestas, censos, Cuentas Nacionales, y otras fuentes. La cuantificación de la recaudación perdida con motivo de los actos de evasión siempre ha sido materia de no fácil resolución y el desconocimiento, en cuanto a su cuantía e incidencia en el desenvolvimiento de la economía, constituye una de las limitaciones más importantes en las decisiones de política económica y en especial en las de política fiscal.

En las últimas décadas del siglo pasado, las investigaciones avanzaron en nuestro país. Destacándose entre otras, las publicadas por el INDEC en julio de 1987 (Walter Schultess: "La evasión fiscal, causas determinantes" y Jorge Macom "Medida de la Evasión. Economía no Registrada") y el libro de Adrián Gisarri "La Argentina Informal", publicado en 1989. Importancia significativa tuvieron también en esa época los trabajos de Alfredo Lamagrande "Recomendaciones propuestas para reducir la evasión fiscal" y Enrique Scalone, "Un enfoque de la evasión fiscal y algunas propuestas para su medición". Por su parte, en septiembre de 1999, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires organizó en San Martín de los Andes su Séptimo Congreso Tributario, referido en esa oportunidad específicamente a la problemática de la evasión, en el que presentaron importantes ponencias investigadores locales y extranjeros. A su vez, la Administración Federal de Ingresos Públicos ha hecho avances significativos en las estimaciones de evasión en el Impuesto al Valor Agregado y el trabajo no registrado.

Implicancias fiscales y económicas. La evasión tiene implicancias fiscales obvias pero también otras de carácter macroeconómico: Los agentes económicos informales (los que evaden total o parcialmente) aplicando este sistema, pueden competir, aun siendo menos eficientes que los formales, mediante el simple recurso de cobrar el impuesto y no depositarlo, considerándolo ganancia propia, mientras sus competidores que operan en la formalidad son quienes soportan una mayor presión tributaria.

Es necesaria esta puntualización, porque en la literatura internacional especializada en el tema (y en alguna nacional también) el análisis se concentra en aquellos que evaden lo que hemos llamado "impuestos de autoliquidación" es decir los que recaen sobre sus cabezas (ganancia, patrimonio), siendo menor la atención académica sobre lo que ha sido –y sigue siendo– un flagelo por estos lares: el impuesto al valor agregado cobrado al consumidor dentro del precio final del

producto, pero –mediante diversos artilugios– no declarado ni ingresado al fisco, con lo cual –en estos casos– la economía no registrada o informal no sólo perjudica directamente al Estado, sino que, además, puede llevar a la destrucción del competidor cumplidor o impulsarlo a evadir para igualar ventajas.

En cuanto a la evasión del impuesto a las ganancias y la seguridad social a nivel de contribuyentes individuales, cuando el contribuyente es formal, las alternativas de evasión son subdeclarar ingresos y/o sobredeclarar gastos y deducciones, mientras que en los casos de informalidad (en relación de dependencia o autónomo, pero no registrado ni inscripto), la evasión consiste directamente en no declarar ingresos.

Pero, evidentemente, la pérdida por el incumplimiento en el impuesto a las ganancias por parte de los contribuyentes organizados como empresas es, quizás, el más perjudicial para la economía nacional, más allá de la pérdida de recaudación, dado que la característica principal este tipo de organizaciones empresarias no son principalmente la eficiencia y competitividad, sino el aprovechamiento de ventajas y resquicios del sistema impositivo y fallas de administración fiscal.

Ello conlleva a montar el negocio con criterios de corto plazo, sin reinversión ni mejoras productivas ni organizativas, debiendo disimular, a su vez, el producido espurio de su actividad, mediante pago de remuneraciones en negro, expatriaciones de capital o mediante subvaluación u ocultamiento de propiedades y bienes, produciendo, también, toda una sub-economía informal a su alrededor mediante el pago sin factura de gran parte de sus insumos de bienes y servicios, y sin reconocer cargas sociales del personal ocupado.

En el objetivo de incrementar equitativamente el resultado de la ecuación tributaria, la lucha contra la evasión es de tal importancia que no requiere explicación. Pero, la cuantificación de los avances en ese combate contra los que No Pagan, sí requieren de los organismos públicos detalladas y periódicas rendiciones de cuenta.

Conocer y hacer conocer el mapa de la evasión, saber cuáles son los sectores que por su conducta antisocial más perjudican a sus conciudadanos, y además estimar y brindar una idea del monto del incumplimiento así como las estrategias y avances en su reducción paulatina, forma parte de lo que el contribuyente cumplidor espera oír como aliciente a su conducta y es uno de los mayores estímulos para continuar con la misma.

No es fácil medir la evasión tributaria. Los especialistas Juan Carlos Gómez Sabaini y Darío Rossignolo, asesores del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros organismos, se embarcaron en la difícil tarea de hacerlo y produjeron el informe más reciente no sólo para la Argentina, sino para el resto de América latina.

La tasa de evasión del impuesto a las ganancias en la Argentina alcanza el 49,7%. Es decir, sólo se recauda la mitad de los ingresos que potencialmente deberían ingresar por el tributo a la renta. La evasión de este gravamen es menor en México (41,6%) y Chile (47,4%), pero mayor en Ecuador (63,8%). Si se toma la recaudación de 2009, lo que la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) dejó de recolectar en Ganancias llegó a \$ 54.889 millones.

La evasión en IVA es mucho menor, porque los gobiernos han puesto énfasis en su control, según explicó Gómez Sabaini en un taller de debate sobre "Tributación e igualdad", que organizaron el

Instituto de Altos de Estudios Sociales (Idaes) de la Universidad de San Martín y la Fundación Heinrich Böll (del Partido Verde alemán). Vigilar el pago del IVA en los comercios resulta mucho más sencillo que auditar las declaraciones de ganancias de los individuos.

Así es que la tasa de evasión del IVA en la Argentina asciende al 21,2%, según Gómez Sabaini y Rossignolo. En Chile supone sólo el 11% y en México, el 20%. En cambio, en algunos países de la región se evade en mayor proporción que en la Argentina, como Colombia (23,5%) o Nicaragua (38,1%). Si se considera la recaudación argentina de 2009, lo evadido en IVA llegó a \$ 23.510 millones, que si se suman a los fondos perdidos en Ganancias totalizan 78.399 millones.

En teoría, el impuesto a la renta es más progresivo -redistribuye mejor la riqueza - que el IVA, cuya tasa es igual para las clases baja, media y alta. Los que pagan Ganancias en la Argentina - sólo está obligado a abonarlo el 20% de la población con más ingresos, y con una tasa que grava más a los que más tienen- son sobre todo las empresas, más que los individuos. Aunque en los últimos años ha cambiado la proporción (hoy es 60-40), históricamente, siete de cada diez pesos que se recolectan por este tributo provienen de lo que aportan las empresas y únicamente tres, de las personas. En los países que integran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) -son todos desarrollados, con excepción de México y Chile- la relación es precisamente la inversa.

La Argentina está en este aspecto más cerca de los parámetros de la OCDE que Guatemala (89,8% viene de las empresas) y Chile (86,6%). En cambio, en México, compañías y personas aportan casi por igual. Gómez Sabaini considera que el nivel de aportes de las empresas en América latina es adecuado (3,4% del PBI, frente al 3,9% de las naciones de la OCDE) y el problema radica en la contribución de los individuos (apenas 1,5% del PBI, contra el 9,2% en el universo de la OCDE).

A su vez, de las personas que pagan Ganancias, la mayoría es asalariada en blanco, advierte Gómez Sabaini. No pagan este impuesto los que trabajan en negro, que suponen por lo menos un tercio de la economía argentina. Pesa poco el tributo a las ganancias que aportan empresarios, cuentapropistas y profesionales de todo tipo. "Hay un gran bolsón de evasión, que es el Monotributo. Los profesionales importantes son todos monotributistas", dice Gómez Sabaini. Hay abogados, médicos, contadores, arquitectos, psicólogos u odontólogos que subfacturan o directamente no entregan boleta.

Gómez Sabaini y Rossignolo advierten que un sistema tributario de bases amplias y generales, sin exenciones ni tratamientos preferenciales como los que rigen para la renta financiera (de acciones, bonos o plazos fijos) y la ganancia de capital (de la compraventa de acciones o inmuebles), facilita la recaudación, al eliminar bolsones en los que se refugia la evasión. También sugieren que se adopte el concepto de renta mundial, y no sólo nacional, para reducir vías de evasión y elusión (resquicios lícitos para evitar o reducir la tributación), aunque sin caer en la doble imposición, es decir, que se pague en dos países por las mismas ganancias. Además recomiendan regulaciones sobre transferencias a paraísos fiscales. La falta de retención del impuesto en el momento justo en que se genera la ganancia ayuda a los contribuyentes escurridizos.

Pero no sólo la evasión contribuye a la inequidad, sino también la baja imposición tributaria. Por ejemplo, México presenta los niveles de evasión más bajos de la región, pero su recaudación

representó en el período 2000-2008 sólo el 10,7% del PBI. Es un país que exige pocos tributos a sus ciudadanos, porque los gastos del Estado dependen de los recursos extraordinarios de la petrolera estatal.

En el lapso analizado, la Argentina ejerció una presión tributaria del 25,1% del PBI, sólo superada en América latina por Brasil (32,7%) y por encima de la de Chile (19,5%, que descansa en los ingresos de la cuprífera estatal), Colombia (16,8%), Venezuela (13,9%, otro que confía en la petrolera pública) y Haití (9%). Rossignolo reconoce que en 2008 la presión alcanzó el 30,6% y por eso coincide con Gómez Sabaini en que el desafío del país no es aumentar la tasa, como en la mayoría de los países latinoamericanos, sino hacer más progresiva la estructura impositiva. En cambio, Nadin Argañaraz, del Instituto de Análisis Fiscal (Iaraf), recomienda la reducción de la presión, porque advierte que se elevó en 2009 al 32%, por encima de la de EE.UU. (27%), pero debajo de España (33%), Reino Unido y Alemania (36%), Francia e Italia (43 por ciento).

En los países de la OCDE, el 41% de la recaudación proviene de las cargas directas (las que gravan rentas y patrimonios, como Bienes Personales); el 31%, de las indirectas (las que castigan transferencias, consumo y producción) y un cuarto, de las contribuciones a la seguridad social. La estructura argentina es bien distinta.

La diputada y economista Fernanda Reyes (Coalición Cívica) afirma en un documento sobre la necesidad de una reforma tributaria que las cargas directas representan sólo el 26%; las indirectas, el 35%; los aportes a la seguridad social, un 25%, y las retenciones a la exportación y los aranceles a la importación, el 13%.

"Se observa la escasa participación en la recaudación que tienen los impuestos a la renta, en relación con los que gravan los consumos, que son los que impactan en los sectores de menores recursos, que deben destinar la totalidad de sus ingresos al consumo", advierte Reyes. La diputada cita otro trabajo de Gómez Sabaini y Oscar Cetrangolo, que indica que la relación entre la recaudación por impuestos a la renta y al consumo es de 0,5 a uno, peor la de Brasil (1,7 a uno), Alemania (10 a uno) o EE.UU. (5 a uno).

"Nada asegura más la cohesión social que los gritos de los ricos por los impuestos", fue la cita del economista norteamericano John Kenneth Galbraith (1908-2006) que pronunció el especialista en desarrollo económico José Nun, ex secretario de Cultura y actual director honorario del Idaes, al inaugurar el taller. El director del Idaes, Alejandro Grimson, y el economista francés Alexandre Roig advirtieron al cierre de la jornada que una reforma -todos los políticos la proponen cuando son oposición- enfrenta la resistencia de *lobbies* .

También critican a los sectores que dominan el debate por los cambios: no sólo al campo, por su queja contra las retenciones, sino a la CGT, por su obsesión para reducir el peso de Ganancias: "Ni en el caso de la CGT ni en el de las retenciones parece haber una preocupación respecto de cómo el Estado financia su gasto.

Es una muestra elocuente de eso el hecho de que sólo se presione para elevar el mínimo no imponible, lo cual beneficia al 10% de ingresos más altos, en lugar de presionar para reducir impuestos regresivos e instalar el debate acerca de la falta de progresividad en la tributación". Grimson y Roig añaden que "la corrupción y el uso discrecional de dineros públicos socavan la legitimidad de la tributación".

INVESTIGACIÓN SOBRE LA PERCEPCIÓN DE LA EVASIÓN FISCAL EN LA ARGENTINA

Fuente: **www.redalyc.org** Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Por Stefania Solari, Contadora Pública Nacional (Facultad de Ciencias Económicas- Universidad Nacional de la Plata) Ayudante Diplomado del Instituto de Investigaciones Administrativas (FCE-UNLP). (La publicación de este artículo ha recibido Subvención de la Fundación Unamuno)

El objetivo del estudio consistió en investigar el fenómeno de la evasión fiscal, a través del análisis de la percepción que tienen sobre el mismo los contadores públicos y abogados de la Argentina.

Cabe mencionar que se seleccionó como población objetivo a los mencionados profesionales, por considerarlos expertos en el tema. A través de la investigación, se analizarán las distintas causales de la evasión fiscal, la magnitud que cada una tiene, así como también, en que medida los servicios prestados por el estado se condicen con los impuestos pagados por los contribuyentes.

Puesto que tanto los contadores públicos como abogados son expertos en el tema, su visión nos permitirá indagar cuales son las causas de la evasión fiscal que tienen mayor magnitud en la Argentina, permitiéndonos esto, saber en que aspectos se debe enfocar más fuerza para disminuir la misma.

MARCO TEÓRICO ¿QUÉ ES LA EVASIÓN FISCAL?

Es importante definir que los recursos tributarios son fuente de ingresos del Estado Nacional, y que son aquellos que el mismo obtiene mediante el ejercicio de su poder de imperio, es decir, mediante leyes que crean obligaciones a cargo de los administrados, en la forma y cuantía que las mismas establecen.

Con respecto a que se considera "evasión fiscal" es destacable la que diera el hombre que encabezó en la Argentina el más fuerte y sistemático ataque contra ella: El Contador Carlos Tacchi.

"Evasión Tributaria es todo acto que tenga por objeto interrumpir el tempestivo y normado flujir de fondos al Estado en su carácter de administrador, de tal modo que la conducta del sujeto obligado implica la asignación "per se" de un subsidio, mediante la disposición para otros fines de fondos que, por imperio de la ley, deben apartarse de su patrimonio y que sólo posee en tenencia temporaria o como depositario transitorio al solo efecto de ser efectivamente ingresados o llevados a aquél" (Tacchi, 1993).

Puesto que los recursos tributarios son una de las principales fuentes de ingreso con las que cuenta el Estado, la evasión fiscal erosiona los ingresos del Estado, deteriora la estructura social y económica del país pudiendo vulnerar de esta manera la legitimidad de los gobiernos.

CAUSAS QUE ORIGINAN LA EVASIÓN FISCAL

Dada la complejidad del fenómeno de la evasión fiscal, mencionaremos las causales que consideramos más importantes:

1.) Carencia de una conciencia tributaria.

Implica que en la sociedad no se ha desarrollado el sentido de cooperación de los individuos con el Estado. No existe conciencia de que al Estado lo conformamos todos los ciudadanos y que el vivir en una sociedad organizada, implica que todos debemos contribuir a otorgarle los fondos necesarios para cumplir la razón de su existencia que es prestar servicios públicos. Como lo expresa la doctrina, la formación de la conciencia tributaria se asienta en dos pilares. El primero de ellos, en la importancia que el individuo como integrante de un conjunto social, le otorga al impuesto que paga como un aporte justo, necesario y útil para satisfacer las necesidades de la colectividad a la que pertenece.

El segundo pilar, lo basa en que el mismo prioriza el aspecto social sobre el individual, en tanto esa sociedad a la que pertenece el individuo, considere al evasor como un sujeto antisocial, y que con su accionar agrade al resto de la sociedad. En este segundo aspecto, el ciudadano al observar a su alrededor un alto grado de corrupción, considera que aquél que actúa de esa manera antisocial, de no ingresar sus impuestos, es una persona "hábil", y que el que paga es un "tonto", es decir que el mal ciudadano es tomado equivocadamente como un ejemplo a imitar.

Por otra parte, citamos que el hecho del conocimiento del elevado grado de evasión existente, deteriora la conducta fiscal del contribuyente cumplidor, al tomar conocimiento éste de la insuficiencia de medios para combatir tal hecho, con que cuenta la Administración Fiscal. Por otra parte, entre las razones de la falta de conciencia tributaria podemos citar a: a) falta de educación; b) falta de solidaridad; c) razones de historia económica; d) idiosincrasia del pueblo; e) falta de claridad del destino del gasto público, y f) conjunción de todos los factores citados.

2.) Sistema tributario poco transparente y poco flexible

Podemos considerar que un sistema tributario se manifiesta como poco transparente, cuando cuenta con falta de definición de las funciones de la Administración Tributaria en relación a los impuestos, las exenciones, subsidios, promociones industriales, etc. Si bien la falta de un adecuado sistema tributario puede constituir una causa de evasión, la misma no puede ser endilgada como la causa principal y exclusiva, puesto que si nos ajustáramos a esta explicación simplista, bastaría con modificar el sistema tributario y todos los problemas estarían resueltos.

Lo que se debería lograr al respecto, es que las leyes tributarias, los decretos reglamentarios, circulares, etc., sean estructurados de manera tal, que presente técnica y jurídicamente el máximo posible de inteligibilidad, que el contenido de las mismas sea tan claro y preciso, que no permitan la existencia de ningún tipo de dudas para los administrados.

Con respecto a la flexibilidad del sistema tributario, la misma es la que hace que ante los profundos y constantes cambios que se producen en los procesos económicos, sociales, y en la política tributaria en particular, la Administración Tributaria deba adecuarse rápidamente a

las mismas, puesto que la misma es la herramienta idónea con que cuenta la política tributaria para el logro de sus objetivos, por todo lo mencionado queda claro que la falta de flexibilidad es una de las causales de la evasión fiscal.

3.) Tasas impositivas altas

La curva de Laffer grafica que a mayores tasas, la recaudación crece hasta un punto en la cima de la curva, a partir del cual a mayores tasas, la recaudación comienza a disminuir. Podemos también considerar a tasas impositivas altas, como lo considero Adam Smith en "Indagación acerca de la naturaleza y las causas de la Riqueza de las Naciones", como causal "no ética" explicando la evasión como una reacción al crecimiento de la presión fiscal.

4.) Bajo riesgo de ser detectado

Cuando hablamos de los diferentes factores que influyen en la adopción de una conducta evasiva, sin lugar a dudas que el bajo riesgo de ser detectado posee una gran influencia sobre las demás.

El contribuyente al saber que no se lo puede controlar se siente tentado a incurrir en esa inconducta de tipo fiscal, ésta produce entre otras consecuencias la pérdida de la equidad horizontal y vertical. De esta manera, se dan casos por ejemplo, en los que contribuyentes con ingresos similares pagan impuestos muy diferentes en su cuantía. Esta situación indeseable desde el punto de vista tributario, es un peligroso factor de desestabilización social, la percepción por parte de los contribuyentes y el ciudadano común de esta situación, desmoraliza a quienes cumplen adecuadamente con su obligación tributaria.

Como lo enunciara el Dr. Carlos M. Tacchi, "el efecto demostrativo de la evasión es difícil de contrarrestar si no es con la erradicación de la misma, en un ámbito de evasión es imposible competir sin ubicarse en un ritmo similar a ella, aparece así la evasión como autodefensa ante la inacción del Estado y la aquiescencia de la sociedad" Tacchi (1993).

5.) Distorsiones en el sistema impositivo y la falta de equidad del sistema

Un alto grado de evasión fiscal puede originarse como consecuencia de la falta de equidad del sistema tributario.

Se instauran gravámenes o se modifican los existentes con el fin de lograr una mayor recaudación, introduciendo normas que dejan de lado el principio de equidad. Si el contribuyente estima que la carga se ha distribuido en forma desigual, buscará el medio de evadir impuestos. Cuando la creencia general sea que los tributos no son equitativos, la consecuencia mediata e inmediata, es un alto grado de evasión.

También es importante mencionar la contribución al tema que realizó Vázquez Caro con su trabajo "Cómo influir en la conciencia tributaria del contribuyente para mejorar su comportamiento", presentado ante la Asamblea General del CIAT Chile 1993, propuso un ejercicio partiendo de un estado de conciencia negativa, determinada por un conjunto de respuestas a la pregunta:

¿Por qué no quiero pagar?.

Las respuestas de su ejercicio fueron:

No pago porque no me beneficio
No pago porque los demás no pagan
No pago porque es mucho
No pago porque se roban la plata
No pago porque no sé cómo debo hacerlo
No pago porque no pasa nada si no pago

Principales causas de la evasión fiscal

Carencia de una conciencia tributaria.

Sistema tributario poco transparente y poco flexible

Tasas impositivas altas

Bajo riesgo de ser detectado

Distorsiones y falta de equidad del sistema impositivo

LA ENCUESTA²⁵

El objetivo del estudio fue determinar cuál es la percepción de contadores y abogados sobre la evasión fiscal en la Argentina. Se realizó la selección en base al criterio de *muestra de expertos*, puesto que se consideró fundamental la opinión de sujetos con amplios conocimientos sobre el tema. De un total de 120.000 contadores públicos matriculados en la Argentina, se tomó una muestra del 0.145%, en el caso de los abogados de un total de 200.000 matriculados en la Argentina se tomó un 0.24%, en ambos casos las muestras fueron tomadas totalmente al azar.

Al respecto, es importante mencionar que, se seleccionó a los contadores públicos, debido a que por su formación académica son técnica y legalmente competentes en el tema, reconocidos por la Ley 20.488 (Estatuto Profesional de Ciencias Económicas), las legislaciones provinciales que regulan el ejercicio de la profesión y las normas de procedimiento fiscal. El contador público es el profesional con la idoneidad, experiencia y contacto con el contribuyente, responsable de verificar las registraciones contables, reunir los datos para la presentación de Declaraciones Juradas y asesorar al contribuyente en cuanto a sus obligaciones fiscales, por lo cual podrá en

²⁵ www.redalyc.org Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto Red de Revistas Científicas de América Latina Caribe, España y Portugal
Percepción sobre la Evasión Fiscal en la Argentina. Autor: Estefanía Solari. Contadora Pública Nacional (Facultad de Ciencias Económicas- Universidad Nacional de la Plata) Ayudante Diplomado del Instituto de Investigaciones Administrativas (FCE-UNLP). (La publicación de este artículo ha recibido Subvención de la Fundación Unamuno

muchos casos tener conocimiento de la tendencia a incurrir en conductas tributarias, de allí la importancia de saber cuál es su percepción sobre el tema bajo estudio.

Con respecto a los abogados, es destacable su opinión, debido a que en la carrera de grado tienen materias de derecho penal, en las cuales se imparten temas tales como el análisis de los delitos tributarios, de la ley penal tributaria, entre otros permitiendo de esta manera que tengan un conocimiento legal de las implicancias de la evasión fiscal. Además, es habría que agregar "que por más que la evasión fiscal se pretenda considerarla como algo económico en vista a que perjudica al erario público, es un tema netamente jurídico en atención a que la figura y el tipo, fueron creados por una ley que la considero un problema penal, que debe ser resuelto por un abogado" ²⁶

3.1. Diseño: En primer lugar se le preguntaron características generales propias del entrevistado tales como: sexo, lugar de residencia, edad, máximo nivel educativo alcanzado y ocupación, a los efectos de poder estratificar los resultados obtenidos.

Luego, se concentran los aspectos inherentes al tema concerniente a la investigación, con el fin de evaluar la percepción que existe sobre la evasión en la Argentina por parte de estos profesionales (contadores públicos y abogados).

Es importante aclarar, que en la última pregunta cuando se les consulta acerca de cuáles creen que son las causales por las que se evade en la Argentina, las mismas se establecieron de acuerdo a las variables que surgen de los distintos trabajos de investigación expuestas en el punto 1.2 del presente trabajo.

3.2 Canales utilizados: la encuesta se ha canalizado a través del envío por correo electrónico del cuestionario, el mismo se ha remitido por dicho medio a contadores públicos y abogados residentes en distintas provincias de la Argentina.

El cuestionario fue enviado a 174 contadores públicos a y a 480 abogados, obteniéndose un total de 49 respuestas, es importante considerar que la baja tasa de respuesta, puede ser debido a que se reciben por día gran cantidad de emails, mucho de los cuáles no llegan a ser siquiera leídos, además a veces resulta complicado que la persona se tome la molestia y el trabajo necesario para responder. Cabe mencionar que en más de un caso, hubo interés por parte de los encuestados en ampliar la encuesta con aclaraciones o hasta entrevistas.

4.) **Resultados de la encuesta:**

En primer lugar expondremos los resultados referentes a la caracterización de los encuestados, para luego analizar los resultados concernientes propiamente a la investigación.

Caracterización de los encuestados

Segmentación por sexo

Mujeres 38% Hombres 62%

Residencia de los encuestados

²⁶Dr. Luis María Llana, Especialista en Derecho Penal, Penal Tributario y Derechos Humanos, consultado el día martes 10 de Agosto de 2010.

se obtuvieron mayores respuestas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires

Edad de los encuestados, un 48,98% tenía más de 40 años, un 32,65% entre 31 y 40 años y un 18,37% entre 21 y 30 años

Máximo nivel educativo alcanzado de los encuestados

Un 73,47% contaba con universitario completo, un 14,29% con postgrado completo y un 12,24% con postgrado incompleto. Como se mencionó anteriormente la encuesta fue realizada a contadores públicos y abogados, al respecto, un 51,02% de los encuestados fueron abogados y un 48,98% contadores públicos

Percepción sobre la evasión fiscal

Cuando se les pregunto acerca de cuál creían que era la clase social que más contribuía con el pago de los impuestos (en términos relativos a sus ingresos), un 93,75% opinó que eran las clases medias y trabajadoras y sólo un 6,25% que era la clase alta la que lo hacía (Gráfico 6).

¿Qué clase social cree que más contribuye con el pago de los impuestos?

Clase media y trabajadora 93% Clase alta 7%

En cuanto a en qué medida consideran que los servicios y prestaciones públicas se corresponden con los impuestos que se pagan,

Un 79,6% considero que en baja medida, un 12,24% en una medida que podría considerarse normal y un 9,46% en gran medida.

Cuando se les preguntó si consideraban que la evasión fiscal era un delito

Un 93,99% respondió que si, un 4% no sabe/no contestaba y un 2% que no (Gráfico 8). De los que respondieron que si, un 82% considera que está bien que lo sea, un 16% que no lo sabe y un 2% que no.

Con respecto a si consideraban si había o no evasión en la Argentina

La totalidad de los encuestados respondieron de manera afirmativa, con respecto a, en qué medida consideran en que se da este fenómeno en nuestro país, un 87,76% cree que se da en gran medida y un 12,24% en una medida que podría considerarse normal

Cuando se les pregunto acerca de cuáles creían que eran las causas por las cuáles se evade en la Argentina,

Las respuestas con mayor peso fueron: Exceso de presión tributaria sobre los contribuyentes con un 21,01%, Razones de índole económica, lograr mayor ganancia con un 18,12% y Carencia de conciencia tributaria un 15,94%. Las causas menos importantes para los encuestados fueron: es fácil evadir en nuestro país con un 2,17% de respuestas, y baja probabilidad a ser detectado con un 2,90%

5 Conclusión:

Como resultado de la investigación es importante resaltar algunos aspectos. En primer lugar un 87,76% de los encuestados considera que la evasión en la Argentina se da en gran medida. En segundo lugar cuando se les pregunto a los encuestados acerca de cuál creían que era la clase social que más contribuía con el pago de los impuestos (en términos relativos a sus ingresos), un 93,75% opinó que eran las clases medias y trabajadoras y sólo un 6,25% que era la clase alta la que lo hacía, como se puede observar esto deja de manifiesto que según la percepción de los encuestados el sistema impositivo argentino tendría graves falencias con respecto al principio de equidad, agravándose por tal motivo el problema de la evasión fiscal, puesto que la inequidad es uno de las principales causales del mencionado fenómeno.

En tercer lugar un 79,60% de los encuestados, considera que los servicios y prestaciones públicas no se corresponden con los impuestos que se pagan, agravando esto la falta de transparencia por parte de la administración pública. Por último, cuando específicamente se les consulto acerca de las causales de la evasión fiscal, consideran como principales las siguientes: exceso de presión tributaria sobre los contribuyentes, razones de índole económica, lograr mayor ganancia y carencia de conciencia tributaria.

EL FLAJELO DE LAS FACTURAS TRUCHAS COMO INSTRUMENTO DE EVASIÓN

Dos casos emblemáticos

En el mes de noviembre de 2014, se conoció que La Fiscalía Federal de Villa María, Córdoba, a cargo de Virginia Carmona, solicitó un nuevo procesamiento para una serie de empresarios acusados de formar parte de una asociación ilícita que comercializaba soja en negro ²⁷

La maniobra investigada incluyó productores apócrifos, acopios y compañías de corretaje, que movieron \$1.700 millones entre 2008 y 2012. El juez de primera instancia, Roque Ramón Rebak, y los camaristas Ignacio María Vélez Funes y José Vicente Muscará dictaron la falta de mérito para los imputados debido a que la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) no había determinado la deuda fiscal de las empresas involucradas.

A partir de un nuevo trabajo conjunto, el Ministerio Público Fiscal y el ente fiscalizador avanzaron en los requerimientos del juez, determinaron una serie de pasivos generados a partir de las operaciones supuestamente ilegales y profundizaron el análisis documental aportado por los allanamientos.

De la causa también surgieron vínculos directos entre los denunciados con empresas exportadoras, como Vincentin, Bunge y, en menor medida, Cargill, Molinos Ríos de la Plata y LDC Argentina, señala Página/12.

“Los jefes u organizadores pergeñaron la creación de empresas fantasmas, que sólo existen en un plano documental, cuyos integrantes son prestanombres insolventes. A su vez, elaboraron un sistema destinado a contactar a productores reales, a quienes les compraron el cereal en el mercado marginal.

²⁷ Fuente iprofesional.com

Esta compraventa constituye el primer eslabón en la larga cadena de defraudaciones al fisco. La soja comprada en negro necesitó ser introducida al mercado lícito para poder llegar a la exportación. Aquí entran en escena ciertas empresas que son verdaderas, quienes en pleno conocimiento del origen clandestino del cereal convienen en aparecer como intermediarios. En la última etapa están los exportadores.”

Esta es la descripción de la maniobra realizada por la fiscal Carmona en el nuevo auto de procesamiento fechado en agosto de este año.

El principal acusado es el empresario Fernando Luis Cuello. En los distintos allanamientos realizados en la ciudad de Buenos Aires y en Córdoba se encontró documentación que lo identifica como “ideólogo” de la operación.

Las principales empresas APOC (acrónimo de apócrifa) vinculadas con Cuello son Algeciras SA y Corretajes Group. La otra APOC relacionada a la causa es FG Cereales, mientras que las “intermediarias”, es decir las encargadas de blanquear la operación ilegal, según la descripción de la fiscal, son Cercal SRL (antes Luis Farías e Hijos) y Produc Tan SRL, integrada por Néstor Rubén Beltrame, Marcelo Alberto Sbagzalis y Daniel Ramón Pelayes, señala el matutino.

“Este tipo de maniobras se repite a lo largo del país en las zonas de alta producción rural, principalmente soja. Este mecanismo ha sido utilizado como un modo de evadir impuestos y defraudar al fisco que se replica y va perfeccionándose a medida que el órgano de control y el Poder Judicial avanzan en la dilucidación de los extremos pergeñados por los sujetos activos. Esta causa se destaca por los movimientos multimillonarios que lograron obtener sus intervinientes, lo que les permitió, lavado de activos de por medio, ir aumentando sus negocios”, sostiene el dictamen del Ministerio Público Fiscal.

Por una denuncia de AFIP, Se detiene a una banda que ayudó a evadir \$500 millones con facturas truchas Los procedimientos finalizaron con la detención de 6 integrantes de la asociación ilícita fiscal. Seguirá habiendo detenciones. La medida fue ordenada por el Juzgado Federal y Criminal y Correccional N° 3 de Morón a cargo del Dr. Juan Pablo Salas. La banda estaba integrada por el cabecilla y su esposa; un contador; un imprentero; un abogado que habría facilitado falsos DNI; un encargado de conseguir negocios ilícitos y un comercializador de las facturas apócrifas. En los operativos participaron 306 inspectores de la AFIP y perros especialmente entrenados en el Organismo para detectar drogas y divisas

Luego de un intenso trabajo de investigación e inteligencia fiscal, la AFIP logró desactivar a una banda que ayudó a evadir más 500 millones de pesos con facturas apócrifas. Los procedimientos finalizaron con la detención de 6 integrantes de la asociación ilícita fiscal. Por la denuncia de la AFIP, el Juzgado Federal y Criminal y Correccional N° 3 de Morón a cargo del Dr. Juan Pablo Salas, ordenó detener esta mañana al cabecilla de la banda; su esposa; el contador y el imprentero; además de un abogado del RENAPER que habría facilitado documentos falsos; el encargado de conseguir los negocios ilícitos; y una persona que utilizó una de las usinas para comercializar productos electrónicos.

Las detenciones se llevaron a cabo en el marco de 46 allanamientos simultáneos realizadas en la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires.

Las maniobras

Las maniobras desplegadas se perfeccionaron con la utilización de cheques robados y rechazados como también la solicitud de créditos sin cancelar. Las personas involucradas se presentaban en los bancos aportando avales fraudulentos como balances y certificaciones de ingresos suscriptos por contadores inexistentes y, de este modo, solventar un patrimonio societario inexistente.

Para falsear las identidades, se valieron de la ayuda de un abogado que trabaja en el Registro Nacional de las Personas y sería el facilitador de los DNI falsos. Luego, se presentaba en las dependencias de la AFIP personificando a diferentes directivos de las empresas que creaban para evadir.

La banda contaba también con un encargado de conseguir los negocios ilícitos. Se ocupaba de comprar sociedades inactivas y conseguir a los usuarios de las facturas apócrifas, mientras que otro secuaz utilizó a unas de las usinas para comercializar computadoras. A su vez, la asociación ilícita tenía también un contador que se encargaba de solicitarle al cabecilla la facturación apócrifa que necesitaban para los diferentes "clientes". Por su parte, un imprentero se encargaba de imprimir las facturas apócrifas de, por lo menos, 23 usinas. En las escuchas telefónicas se constató que estaba en contacto con el cabecilla de la banda.

El 28 de marzo de 2015 un equipo de investigación del diario Clarín publicó que existen más de 11.200 usinas de facturas truchas según los propios registros de AFIP

Los tipos de usinas de facturas truchas incluyen: 1) **Usina duplicadora de facturas:** contribuyente formalmente existente y activo pero que duplica sus comprobantes a los efectos de generar créditos/gastos en sus clientes; 2) **Usina empresa desactivada:** empresa real que ha discontinuado su actividad sin tramitar la baja, siendo utilizada al solo efecto de facturar crédito/gasto no legítimo; 3) **Usina de única actividad venta de facturas:** empresa inscripta al solo efecto de facturar crédito no legítimo, y 4) **Usina componente de un grupo económico:** empresa inscripta al solo efecto de facturar crédito/gasto no legítimo únicamente dentro de un grupo de empresas vinculadas

El equipo de Clarín Data analizó más de 135.000 registros públicos de la AFIP y logró construir una base de 11.220 usinas o empresas de facturas truchas, que hoy pone a disposición de sus lectores en una serie de datos interactivos y buscadores que se publican en Clarín.com. Ese número de 11.220 usinas de facturas truchas son "apenas" el universo de empresas fantasmas detectadas durante años por la AFIP, pero esconde un número difícil de estimar pero que ex agentes de la Administración Federal de Ingresos Públicos estiman en cientos de falsificadores de facturas que actúan a diario para justificar gastos inexistentes, pagos de coimas, inventar IVA y licuar Ganancias. Todos los datos pueden consultarse y bajarse libremente desde la home de Clarin.com o en el sitio www.clarin.com/clarindata

FINALMENTE UNA MANIOBRA DE ESCASA RELEVANCIA PERO QUE INDIGNA

La maniobra implica una evasión superior a los \$10 millones anuales para el Fisco bonaerense. Hasta el momento, ARBA detectó en esa zona un total de 7.500 vehículos radicados (1.500 de Provincia, 1.500 de Capital, y el resto de otras provincias). En todos los casos, se radicaron allí los vehículos para aprovechar que los municipios de esa región cobran un gravamen irrisorio en concepto de patentes.

Vaca Muerta se convirtió en el nuevo paraíso fiscal de ricos y famosos argentinos. ¿La razón?: Los municipios neuquinos de San Patricio del Chañar, Vista Alegre y Añelo – todos cercanos a la famosa zona petrolera- se convirtieron en los nuevos destinos para radicar autos de alta gama y así pagar menos impuestos.

Entre los famosos figuran el boxeador Jorge Cali y la ex integrante de la selección nacional de Hockey Vanina Oneto. También aparecen Sergio Schoklender y Sergio Cirigliano, según una nómina a la que accedió *Clarín*.

La investigación está siendo realizada por la Agencia de recaudación bonaerense ARBA.

Según trascendió Cali, titular de la empresa Sport Enterteinment Group S.A. tiene radicada una Ferrari 458 Spider. En tanto, Oneto tiene tres autos. Dos están a nombre de su marido, el médico Andrés Findo. Se trata de un BMW x5 351 Avent y un Mercedes Benz. La "leona" inscribió a su nombre una camioneta Jeep Grand Cherokee. También figura una Ferrari F430 a nombre de Sergio Shocklender que ahora está inscripta ahora a nombre de Gastón Roberto Berganza, ex corredor de autos. También se detectó una flota de colectivos propiedad de Ecotrans SA (Grupo Plaza – Hermanos Cirigliano).

Los campeones de la evasión fiscal en el mundo

lanacion.com| Martes 07 de abril de 2015

Contrario a lo que se piensa, la evasión fiscal afecta a países con bajos niveles de impuestos como Estados Unidos, así como a naciones con altos niveles de impuestos como Alemania.

Según Tax Justice Network (TJN), una organización internacional que lucha contra la evasión fiscal, Estados Unidos encabeza la tabla, seguido por Brasil, Italia, Rusia y Alemania.

John Christensen, director de TJN, explicó la metodología usada para esta clasificación: "Lo medimos en términos absolutos por la cantidad de dinero perdido por la evasión de la economía 'en negro' o subterránea a nivel doméstico. Esto explica que, por mera gravitación de su enorme poderío económico, Estados Unidos esté en lo más alto de la tabla"

ESTADOS UNIDOS Su "economía en negro" representa un 8,6% de su PIB, el más bajo de los cinco países, a pesar de lo cual lidera el ranking debido a su tamaño económico.

En términos absolutos, el fisco estadounidense pierde alrededor de US\$350.000 millones anuales a pesar de ser un país que se jacta de un alto cumplimiento tributario gracias al respeto a la ley de sus ciudadanos. Según James Henry, ex economista jefe de la Consultora McKinsey y autor de "The US underground economy" (La economía subterránea estadounidense), la evasión doméstica se da sobre todo entre las pequeñas empresas y los monotributistas. "La recolección impositiva de los asalariados se hace directamente, de modo que no hay mucho margen para la

evasión. Donde hay más evasión impositiva es en las pequeñas empresas y los monotributistas como plomeros, jardineros, doctores, profesionales, etc". A esta evasión habría que sumar la de clases medias acomodadas, ricos y corporaciones que usan la compleja ingeniería financiera de los paraísos fiscales.

BRASIL Entre los cinco países identificados en el estudio de TJN, Brasil está en segundo lugar con un 39% de "economía en la sombra" - solo superado por Rusia en este rubro - y una evasión fiscal equivalente a un 13,4% de su PIB. Únicamente Estados Unidos supera a la economía brasileña que resigna unos US\$ 280 mil millones de dólares anuales en evasión. "A diferencia de Estados Unidos, en Brasil existe muy poca confianza en el estado por lo que la gente, si puede, no paga impuestos", señala Henry.

"Toda la ingeniería offshore brasileña está creciendo de modo evidente y está empezando a salir a la luz. Un ejemplo es la estafa en gran escala al fisco a través de la corrupción extendida de funcionarios públicos en las acciones y juicios contra contribuyentes incumplidores que se descubrió hace poco tiempo y que -según algunas fuentes- tendría un volumen global incluso superior a los casos de corrupción en "Petrobras".

ITALIA Con un 27% de economía en negro, Italia supera a países de similar estructura socio-económica en Europa como Francia (15%), el Reino Unido (12,5%) o España (22,5%). En el ranking de TJN esta economía en negro implica una pérdida de US\$238 mil millones. El problema es crónico, pero el estallido financiero de 2007-2008 está cambiando las cosas. En aquel momento el Banco de Italia calculaba que la evasión impositiva ascendía a un 50%.

En 2012 el entonces primer ministro Mario Monti llevó adelante inspecciones en hoteles, bares, restaurantes y balnearios de lujo como parte de un esfuerzo por mejorar la situación fiscal. El cálculo es que se llegó a triplicar los ingresos procedentes de la evasión fiscal.

RUSIA Tiene un 43,8% de economía en negro, reto particularmente urgente en la actual coyuntura de bajos precios petroleros, sanciones de Estados Unidos y Europa y consecuente crisis económica. Aún antes de la actual crisis el Banco Central de Rusia reconocía que había una evasión fiscal de unos US\$35 mil millones. Una peculiaridad del ingenio evasor ruso son las "odnodnevnik" o compañías de un día que no pagan impuestos ni a nivel municipal, regional o federal. En 2013 se estimaba que había casi cuatro millones de estas compañías.

ALEMANIA El tamaño de su economía en negro es del 16%, el doble de Estados Unidos, pero muy por debajo de los otros tres países y más en consonancia con las naciones más desarrolladas de la Unión Europea, como Francia o el Reino Unido La presión fiscal germana es en torno al 40% del PIB: el dinero perdido en el agujero del mercado negro supera los US\$200 mil millones. A pesar de esto, podemos decir que en Alemania al igual que en Estados Unidos hay un mayor respeto por el estado y el gobierno y una ética impositiva mayor que en los otros países Sin embargo, en el más exclusivo mundo de los paraísos fiscales Alemania está experimentando una creciente ola de denuncias que ponen en entredicho este aparente civismo contributivo germano.

LA SITUACIÓN EN EL RESTO DE AMÉRICA LATINA Brasil es el único país latinoamericano en esta medición comparativa de naciones debido a que el ranking está íntimamente relacionado con

el tamaño de la economía. Pero el fenómeno de la economía en negro es extendidísimo en la región.

Una clara señal de la profundidad del problema es que en el sector informal no entran únicamente los cuentapropistas (plomeros, carpinteros, etc.) o los empleados de pequeñas y medianas empresas sino que las grandes corporaciones y hasta el estado mismo subcontratan a personal en negro. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que unos 127 millones de personas, 47% del mercado laboral de la región, son trabajadores informales

En muchos casos estos trabajadores no evaden impuestos porque sus ingresos son de subsistencia, pero en otros las empresas y comercios sí eluden una carga tributaria que, según suelen argumentar con variadas dosis de razón, los condenaría a la bancarrota.

A este fenómeno se suma una crónica fuga de capitales de la región con el consiguiente impacto fiscal.

CAPÍTULO QUINCE

DINERO ARGENTINO EN PARAISOS FISCALES

Conocidos como mailbox companies, corporate shells, tax havens, y acusados de complicidad en la evasión y fraude fiscal, blanqueo de dinero mafioso y corrupción, estos centros financieros offshore, fueron denunciados como uno de los grandes responsables de la última gran crisis financiera.

Se llama "paraíso fiscal" a un país donde su actividad principal o más importante es la administración de fondos de particulares y empresas de todo el mundo, mediante cuentas bancarias con poco control y con una gran diferencia respecto al resto de las naciones, que consiste en mantener un fuerte secreto bancario.

Esto permite que no haya información sobre el origen de los fondos ni la identificación personal de cuentas. Si bien todos los países cuentan con secreto bancario, en los llamados paraísos es mucho más intenso.

Por el fuerte secretismo, los paraísos fiscales alientan el ingreso de dinero proveniente de corrupción política, evasión de impuestos u operaciones ilegales como el tráfico de droga o armas.

Un país encuadra como paraíso fiscal cuando tiene una tasa muy baja de impuesto sobre algunas categorías de ingresos o todas, y ofrece al mismo tiempo la reserva de información, o secreto bancario. Pueden servir para resolver problemas personales, porque en ellos se pueden solucionar, por ejemplo, problemas de divorcios, contratos prematrimoniales, transferencias de paquetes accionarios y sucesiones.

Los paraísos fiscales, sin embargo, no sólo sirven para eludir impuestos sobre las ganancias, sino que algunas empresas los utilizan también para maquillar su contabilidad o, directamente, para ocultar sus pérdidas, como se advirtió durante los famosos escándalos de Vivendi Universal, Enron, Parmalat y Worldcom. La falsa contabilidad de Enron se evaporaba en una galaxia de 800 "sociedades pantalla" radicadas en múltiples islas microscópicas del Caribe.

Según un estudio de la organización independiente Tax Justice Network (TJN), millonarios de todo el mundo tenían entre 21 y 32 billones de dólares escondidos en más de 80 paraísos fiscales a finales de 2010, con la ayuda de la banca privada internacional, Se trata de un monto equivalente al Producto Bruto Interno (PBI) combinados de Estados Unidos y Japón²⁸.

²⁸ Cronista.com 24/07/2012

De esa suma sobre la que miles de personas no pagan impuestos, casi cuatrocientos mil millones de dólares corresponden a argentinos, según se desprende del informe "The Price of Offshore Revisited".

Argentina es uno de los cuatro países de América latina que más dinero enviaron a los paraísos fiscales entre 1970 y 2010, junto con Brasil (u\$s520.000 millones), México (u\$s417.000 millones) y Venezuela (u\$s406.000 millones).

El traslado de los fondos hacia los paraísos fiscales fue realizado con asistencia de la banca internacional. Los tres bancos privados que manejaron la mayor cantidad de los fondos offshore son UBS, Credit Suisse y Goldman Sachs Y HSBC.

El sector offshore está básicamente diseñado y es operado no por bancos en la sombra, sin nombre, ubicados en una isla sensual, sino por los más grandes bancos privados, firmas de abogados y estudios contables del mundo, ubicados en las capitales del Primer Mundo como Londres, Nueva York y Ginebra.

En su estudio "The Price of offshore revisited" (El precio real de las Guaridas Fiscales") James Henry calcula que hay cuando menos unos US\$21 millones de millones en estas "guaridas fiscales" (traducción literal del término original en inglés "Tax Haven"), suma aproximadamente semejante al PIB de Estados Unidos y Japón, es decir, de la primera y tercera economías mundiales.

Uno de las guaridas favoritas de este dinero son las Islas Caimán, que tienen 85 mil compañías registradas: más compañías que población. Desde los años 70 el mundo se ha ido poblando de estas guaridas. Con poco más de 300.000 habitantes, las Bahamas tienen 113.000 compañías: una firma cada tres habitantes. En las Islas Caimán o Bahamas no se hacen muchas preguntas para la creación de una compañía.

"Un millonario en Estados Unidos monta lo que llamamos una compañía fantasma en una guarida fiscal, con la que lleva adelante transacciones usando precios falsos para transferir dinero a estos lugares, donde no paga impuestos", indicó a BBC Mundo Henry.

Estas compañías fantasmas abundan. El mismo Barak Obama suele citar en sus discursos el caso del edificio Ugland en las Islas Caimán, que es sede de 18.000 firmas. El presidente estadounidense no necesitaba apuntar tan lejos con el dedo. En el noreste de su propio país, el estado de Delaware cuenta con una población de 917.000 personas y 945.000 compañías.

Y el mecanismo se ha convertido en un clásico de la evasión. El portal de análisis financiero Fútbol Finanzas publicó recientemente una lista de lujo de jugadores que usaron técnicas similares en los últimos 20 años. Desde el mejor jugador del mundo, Lionel Messi, hasta leyendas del deporte como el brasileño Roberto Carlos, el portugués Luis Figo y el búlgaro Hristo Stoichkov formaban parte de la lista. Recientemente se le ordenó al Credit Suisse pagar una multa multimillonaria por ayudar a evadir impuestos.

Una manera de invisibilizar el rastro de la persona en cuestión es nombrar a un testaferro que actúa como presunto propietario del bien o compañía. Se puede nombrar a un testaferro por razones legítimas, por ejemplo, para no atraer publicidad sobre la inversión en cuestión en el caso de alguien que está en la mira público. Mientras se informe a las autoridades impositivas no

hay evasión. El problema empieza cuando no se informa, porque entonces lo que se está haciendo es pagar impuestos por una masa menor de dinero

No es necesario para este propósito que la compañía y el testaferro operen desde un paraíso fiscal. Ambos pueden actuar en el mismo país donde tributa el multimillonario en cuestión.

Una variante de esta situación es el fideicomiso o Trust, un antiguo instrumento legal inglés, en el que el dueño de un bien cede el control de ese bien -sea una empresa, un cuadro o un palacio- a alguien para que lo administre en beneficio de un tercero.

"Los beneficiarios de esta cesión se pueden multiplicar al infinito. Puede ser la esposa, los hijos, tíos, primos, etc. Por las reglas internas impositivas en Estados Unidos, estos fideicomisos pueden enviar del extranjero parte de este dinero sin pagar impuestos", explica Henry.

Esto facilita el movimiento de grandes masas de dinero que con frecuencia atraviesan una compleja red de fideicomisos, firmas fantasmas y testaferros que logran el principal objetivo del evasor: borrar el rastro.

Los países con bajos impuestos suelen ser los favoritos de músicos, artistas y deportistas. En los 70 fue el cantante de los Rolling Stones, Mick Jagger, quien fijó residencia primero en Francia y luego en Estados Unidos para huir de los, entonces, altos impuestos británicos. En diciembre de 2012, el actor francés Gerard Depardieu renunció a la ciudadanía francesa en protesta por los altos impuestos que proponía el gobierno de Francois Hollande, se mudó a Bélgica y obtuvo un pasaporte ruso, donde hay un impuesto único del 13%. El tenista alemán Boris Becker declaró a las autoridades alemanas que había vivido en Mónaco entre 1991 y 1993 cuando, en realidad, había estado en Munich. Terminó pagando US\$3 millones en deuda impositiva con sus correspondientes intereses.

La red de asesores y especialistas que rodean a los millonarios son expertos en encontrar vacíos legales de los sistemas impositivos. En muchos casos no se trata de evasión fiscal sino de elusión fiscal, un mecanismo perfectamente legal: todos tenemos derecho a pagar menos impuestos siempre que lo hagamos dentro de la ley. Las exenciones y deducciones impositivas que ponen en práctica los gobiernos para estimular las economías o la donación a organizaciones caritativas suelen ofrecer excelentes oportunidades. En Estados Unidos hay un millón de fundaciones privadas que tienen exenciones impositivas. ¿Alguien sabe qué hacen? Ha habido una explosión de ellos y nadie las audita como corresponde

Este mayo un juez británico dictaminó que el cantante inglés Gary Barlow, cuya riqueza está estimada en unos US\$80 millones de dólares, había invertido en 51 sociedades financieras creadas exclusivamente para pagar menos impuestos.

Las organizaciones caritativas suelen ser otro vehículo de evasión

"En Estados Unidos hay un millón de fundaciones privadas que tienen exenciones impositivas. ¿Alguien sabe qué hacen? Ha habido una explosión de ellos y nadie las audita como corresponde", señala Henry.

En España la popular cantante Isabel Pantoja ingresó a fines del mes de septiembre de 2014, a una prisión de Sevilla para cumplir dos años de condena por haber blanqueado dinero procedente de una trama de corrupción en la turística ciudad de Marbella, en el sur de España. Ametrallada por los fotógrafos, la popular artista de 58 años, personaje habitual de la prensa rosa del país, entró a primera hora de la mañana en un coche oscuro a la prisión de mujeres de Alcalá de Guadaíra, al este de Sevilla. Condenada en abril de 2013 a dos años de prisión y una multa de 1,15 millones de euros por "blanqueo continuado" de capitales, la tonadillera interpuso todos los recursos posibles para evitar su encarcelación, aunque fueron rechazados. Pantoja fue sentenciada junto a su excompañero sentimental, Julián Muñoz, alcalde de Marbella entre mayo de 2002 y agosto de 2003, condenado a siete años de prisión por haberse enriquecido de manera irregular al frente de esta localidad costera muy apreciada por ricos y famosos y marcada por numerosos escándalos de corrupción. Según el juez, la cantante blanqueó continuamente el capital obtenido irregularmente por su expareja conociendo su "origen ilícito".

La investigación que condujo a la sentencia de Pantoja nació del denominado "caso Malaya" -el mayor escándalo de corrupción urbanística conocido en España- en el ayuntamiento marbellí en 2006, que terminó con 50 políticos y empresarios condenados a penas de cárcel y multas millonarias. El ingreso en prisión de "la Pantoja" fue uno de los más sonados de los últimos años en un país atizado por los escándalos de presunta corrupción y donde aumenta la sensación de impunidad que tienen sus protagonistas, entre los que se encuentran altos cargos políticos e incluso la hermana del rey Felipe VI, Cristina de Borbón.

En la misma semana, también se produjo la encarcelación en un centro cercano a Barcelona del que fuera presidente del FC Barcelona durante 22 años (1978-2000), el constructor Josep Lluís Núñez, de 83 años, condenado a dos años y dos meses de prisión por haber sobornado inspectores de Hacienda. Los hechos delictivos se descubrieron en 1999 pero la condena no se produjo hasta 2011. Inicialmente, la pena era de seis años de prisión pero finalmente fue reducida tras un recurso el pasado enero.

DINERO ARGENTINO OFF SHORE

Se estima que entre ochenta y cien mil argentinos poseen cuentas bancarias y sociedades de diverso tipo en el exterior, no declaradas. En promedio, se supone que esos individuos poseen aproximadamente entre tres y cinco millones de dólares cada uno.

Ese promedio es muy relativo pues también hay montos de muy menor valor, por ejemplo en pequeñas cuentas localizadas en la plaza uruguaya, que si bien ha avanzado mucho en transparencia dejando atrás viejas cualidades de opacidad siguen brindando esa imagen a los inversores y además una característica muy apreciada: La confianza.

De acuerdo a las últimas cifras publicadas por el Banco Central de Uruguay, la captación de depósitos en moneda extranjera de no residentes se concentra en un reducido número de bancos. De hecho, apenas tres entidades -todas extranjeras- reúnen más de la mitad de la captación de divisas

El puesto de liderazgo lo mantiene con holgura el Santander, ya que con unos u\$s1.037 millones acumula la cuarta parte de los depósitos. Le sigue, en orden de importancia, otro banco español, el BBVA, con unos u\$s681 millones. Y un poco más abajo, el República y el Itaú, con u\$s520 millones en promedio.

En los últimos años, Uruguay se ha transformado en un imán para los depósitos de muchos argentinos.

De hecho, las colocaciones bancarias de no residentes en ese país suman casi u\$s4.300 millones a finales del año 2014. De ese total, una gran mayoría pertenece a ciudadanos argentinos, que eligen diferentes ciudades para radicar sus cuentas en dólares.

Si bien la capital uruguaya concentra buena parte de las colocaciones bancarias, la ciudad de Colonia es la que viene evidenciando un mayor crecimiento. En este último tiempo, en Colonia se incrementaron más del 30% las colocaciones de no residentes, pese a que la ciudad cuenta con un número reducido de sucursales (posee la octava parte de las que funcionan en Montevideo). Su protagonismo es tal que superó a la capital uruguaya, que avanzó un 21%, así como también a Maldonado.

Este incremento en el volumen operado que registró Colonia se debió a una mayor captación de clientes.

Un estudio privado referido a cuentas de no residentes, en base a datos del Banco Central del vecino país, sostiene que:

- Cuatro de cada diez mantienen saldos menores a u\$s5.000.
- Dos de cada diez, entre esa cifra y u\$s20.000.
- Tres de cada diez, entre u\$s20.000 y u\$s100.000.

- El 10% restante posee una cifra mayor a esta última.

Hay múltiples motivos que hacen que los argentinos busquen refugio en bancos de la vecina orilla. "La estabilidad jurídica y política adquiere una alta relevancia para los depositantes

Otro dato clave, que es el referido a las colocaciones de los residentes en cuentas en moneda extranjera.

Esto se debe a que existen muchos argentinos que, al momento de abrirlas, prefieren ingresar al sistema bancario uruguayo bajo esa última categoría, para así evitar sufrir cualquier tipo de inconveniente impositivo.

La alternativa de sumarse al listado de clientes "locales", y así quedar "camuflados" de los sabuesos locales, muchas veces es alentada por las propias entidades financieras por la gran flexibilidad de las condiciones demandadas para abrir una cuenta.

De hecho, incluso se puede obviar establecer un domicilio fijo en el país vecino, pudiendo, en segunda instancia, fijar dirección en la casa de algún conocido o, simplemente, incluir una estafeta postal.

Para la apertura de una cuenta bancaria no se realiza una diferenciación entre residentes y no residentes. El trámite es igual para todas las personas. Es decir, no se discrimina por nacionalidad", resumió Julio de Brun, ex director ejecutivo Asociación de Bancos Privados de Uruguay. En consecuencia, cada vez son más los argentinos que están efectuando depósitos como residentes y no como extranjeros, lo cual puede subestimar los montos que muestran las cifras oficiales.

Para abrir una cuenta no exigen montos mínimos y sólo solicitan algún documento que acredite la identidad del depositante, como una boleta de un servicio para constatar el domicilio en Argentina y un resumen de un banco de origen.

Sin embargo, una medida que cobró relevancia fue la puesta en vigencia de la Ley de Inclusión Financiera, que tiene como objetivo regular los medios de pago electrónicos, permitiendo el acceso de servicios bancarios a toda población y, en consecuencia, formalizar la economía. La misma establece que el uso de efectivo estará restringido para el pago de operaciones superiores a u\$s5.000. Con la implementación de la ley, todas las entidades financieras empezaron a endurecer los controles sobre aquellos clientes que extraen o realizan depósitos en efectivo.

En Uruguay, el cliente extranjero es muy bien visto, por lo que existe un universo bancario del que forma parte una elevada cantidad de entidades globales que, si bien están radicadas en el país, su principal actividad es la de ofrecer productos más allá de esas fronteras. En otras palabras, tienen su base en Uruguay pero las operaciones no quedan registradas allí. Según la gerenciadora de patrimonios FDI, los bancos off-shore no pueden captar depósitos o dar créditos, pero sí administrar y asesorar. Varios están instalados en Uruguay y desde allí administran fondos por u\$s25.000 millones -colocados en el exterior-, pertenecientes, en su gran mayoría, a argentinos y brasileños no residentes.

EL CASO HSBC EN ARGENTINA

A fines de noviembre de 2014, la Agencia Tributaria argentina, acusó ante la justicia de evasión impositiva a aquellos particulares y empresas incluidos en un listado de 4040 cuentas radicadas en la sucursal del HSBC de Ginebra y que no estaban declaradas ante la AFIP.

Acusó además a sucursales de bancos internacionales y algunos de sus directivos de ser los encargados de montar una plataforma ilegal con el fin de colaborar con contribuyentes para no abonar los impuestos correspondientes.

En todos los casos las cuentas habían sido montadas por tres entidades bancarias (HSBC Bank Argentina SA, el HSBC Private Bank Suisse y el HSBC Bank USA) que se desenvuelven en la Argentina con tres CUIT diferentes.

"Los tres operan en calle Florida 529, con apoderados vinculados entre ellos, y sus directivos han intervenido de manera muy activa con el único fin y propósito de ayudar a los contribuyentes argentinos a evadir sus obligaciones impositivas" se dijo.

Se destacó que el HSBC en la Argentina tiene una cuenta no declarada y oculta en la sede que el mismo banco tiene en Ginebra. Es decir, que la sucursal argentina está en la nómina de los contribuyentes denunciados con una cuenta oculta.

Por último, la autoridad tributaria denunció una plataforma que estaba dirigida por apoderados, abogados, contadores y licenciados en economía que facilitaron una red de sociedades off-shore para evadir. Se puntualizó que esas sociedades extranjeras estaban estructuradas exclusivamente para poner un elemento más entre la AFIP y los contribuyentes para que el fisco no pudiera llegar a las cuentas radicadas en esa nación europea. Este es el motivo por el que

muchos de los nombres que buscaba el organismo no eran encontrados en un primer momento, ya que utilizaban pantallas para evitar ser detectados.

Estas sociedades off-shore y los trusts creados para la maniobra delictiva estaban radicadas en Panamá, Uruguay, Jersey, Guernsey, Suiza, España, Bahamas, Islas Vírgenes, Islas Caimán y los Estados Unidos.

Además del listado de empresas y particulares que poseían cuentas en la entidad bancaria suiza -y que fueron el detonante de la investigación- el organismo de recaudación pudo obtener mayores detalles de cada caso. En efecto, el fisco nacional logró conocer, en algunas cuentas, qué tipo de sociedades se utilizaron para desviar la atención y evitar ser detectados.

Asimismo, pudo dar con comunicaciones personales y mails que intercambiaron los clientes con el banco, así como cenas y almuerzos que compartían los titulares de las cuentas junto con empleados del HSBC. También posee la dirección en la Argentina de cada contribuyente, así como los números de contacto (celulares y correos electrónicos) la actividad que desarrolla, la profesión y la fecha de nacimiento.

En cuanto al detalle de las cuentas bancarias, no sólo obtuvieron los saldos de cada una de ellas, sino también los movimientos que las mismas registraron. Por último, el organismo de recaudación pudo comprobar la visita, tanto a la sucursal de la entidad bancaria radicada en la Argentina como a la de Ginebra, de aquellas personas que poseían depósitos no declarados.

La mayoría de los contribuyentes detectados están radicados en la Ciudad de Buenos Aires (2.533 en total). También hay contribuyentes de la provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Tucumán, entre otras jurisdicciones.

Entrevista de Página/12 a Echegaray sobre la denuncia al HSBC

Lunes 01 de diciembre del 2014

En un extenso reportaje, el administrador federal reveló cómo operaba el HSBC denunciado por la AFIP y analizó el impacto sobre los dueños de activos negros en otros bancos y detalló la evasión que implica. [La entrevista completa](#)

-A través de la filtración, la AFIP accedió a los nombres de los titulares de cuenta y los saldos, pero también a información más detallada. ¿Cómo se tejieron las maniobras de evasión?

-Los casos detectados nos permiten saber que en 2005 había personas físicas que eran titulares de cuenta en el HSBC, y que en 2006 pusieron a una sociedad o a un representante por delante de sus datos como para que nosotros no accedamos directamente a sus nombres. Son maniobras que buscan generar un esquema de tipo "mamushka", con cascarones para ocultar los datos reales. Una de las formas utilizadas fue la constitución de sociedades en territorios off-shore, de mucha opacidad fiscal, como Guernsey y Jersey, dos territorios de ultramar de administración fiscal externa que responden a la corona británica, al igual que las Islas Vírgenes, Bahamas e Islas Caimán. También en España y Uruguay, Panamá y Estados Unidos. Muchas veces el beneficiario efectivo de la cuenta en Suiza forma parte del directorio de esa sociedad. Y en la mayoría de los casos tienen un representante o facilitador. Bajo esa figura actuaban el economista Alfonso Prat-Gay, Alberto Alejandro Tawil (hermano del abogado que defiende a las empresas en el Ciadi en los juicios contra la Argentina), también Miguel Gerardo Abadi y David Raúl Goldfarb, quienes canalizaban sus inversiones a través de la firma Los Pabillos, con sede en las Islas Vírgenes. El

facilitador es el que maneja la cuenta en el HSBC Suiza y HSBC Argentina. También está el ex embajador Carlos Keller Sarmiento, apoderado de una cuenta con 38 millones de dólares.

-En todos los casos fueron presentadas denuncias por asociación ilícita, lo que supone un impacto (al alza) en la pena y en la prescripción de las causas. ¿Por qué esa figura?

-Porque acá hay una trampa diseñada por la filial local del HSBC, la de Ginebra y el HSBC USA National Association, para ocultar las cuentas o declarar menos depósitos de los reales. Es el caso más contundente y claro de asociación ilícita, porque hay una construcción de parte del banco, los intermediarios y representantes de los contribuyentes junto a los propios contribuyentes para ocultar activos a la AFIP. Por asociación ilícita la pena máxima son diez años y la prescripción, lo mismo. Y si fuera en lugar de eso una evasión agravada, son nueve años para que prescriba. Es decir, se podrán tomar los datos desde 2004 o 2005, pero no hay otra alternativa, son un montón de períodos que van a estar sometidos a investigación en sede judicial.

-Hay analistas que cuestionan la validez de la información que sustenta la denuncia, en función de que se trata de datos que surgen de una filtración. De hecho, Suiza acusa a Falciani de "espionaje financiero, violación del secreto bancario, violación del secreto comercial y apropiación de datos relativos a cliente".

-La fuente originaria de información es Hervé Falciani, quien en 2006 fue trasladado a Ginebra para trabajar en la migración de la información sobre las cuentas bancarias a una base de datos más segura, y lo que terminó haciendo fue filtrar el detalle de 130 mil cuentas a las autoridades francesas. Pero la discusión sobre la validez de los datos ya fue saldada. El 27 de noviembre del año pasado la Justicia francesa en el nivel de Corte de Casación, Sala en lo Criminal, desestimó los planteos nulificantes del tipo que usted plantea, vinculados con la obtención de la información. O sea que validó los datos. Lo mismo ocurrió en Italia y España. Nosotros obtuvimos la información a través de un organismo oficial, la Dirección General de las Finanzas Públicas de Francia, en el marco del artículo 27 del convenio para evitar la doble imposición que tenemos con ese país. Es decir que nosotros hemos cumplido a rajatabla el protocolo. Por eso el debate sobre la legalidad de la prueba está terminado. De hecho, en Estados Unidos ya se aplicaron sanciones.

¿Todas las cuentas obtenidas de los argentinos en la filial Ginebra del HSBC eran irregulares?

-Hay distintas situaciones. Hoy -por el viernes- fuimos al juzgado a ratificar la denuncia y le entregamos 39 casos en los que visualizamos rápidamente que tenían declarada la cuenta, y el importe que figuraba en nuestros registros coincide con el que estaba en el banco en 2006. En esos casos coincidía el monto y la figura declarada acá en la AFIP, y en la apertura de la declaración de Bienes Personales figuran las cuentas y los montos correctamente. Entonces rápidamente enviamos esta información para ayudar al juzgado.

¿Esos contribuyentes quedan entonces afuera de la denuncia?

-No, porque lo que tenemos es la información sólo sobre 2006, puede ser que en ese momento lo tenía declarado pero que en años previos o posteriores no lo haya tenido. Sabemos que esas personas trabajaron con el HSBC y que ese banco ofrecía plataformas para evadir impuestos.

-Uno de los principales apuntados por la denuncia es Gabriel Martino, vicepresidente en 2006 del HSBC, quien dijo en estos días: "No poseo una cuenta en el HSBC Suiza ni en ninguna otra institución bancaria de ese país".

-Cuenta 40501PA a nombre de Martino Gabriel, en el HSBC Suiza. La información que nosotros recibimos muestra que en 2005 Martino ordena cerrar la cuenta, que tiene un saldo de 48 mil dólares el último día de operación. El decide eso porque cuando Falciani se va del banco, algunos

lo sabían e intentaron adelantarse para cerrar sus cuentas ante una posible filtración. Uno de ellos fue Martino. El tendrá que rendir cuentas desde el 2004.

–¿Qué información adicional va a pedir la AFIP a través de la Justicia argentina a Suiza?

–En función de la información obtenida, lo que pedimos es un exhorto. Solicitaremos, con los argumentos que se presentarán en su momento, información de estas 4040 personas en todos los bancos de Suiza en todas las sucursales, en Ginebra, Zurich, Basilea, Berna, el Cantón de Zug, del HSBC, del Credit Suisse, de UBS, entre otros. Es que nosotros hasta ahora tenemos una fotografía de un día del 2006, algunos datos de 2005 y de marzo 2007. Tenemos que tener desde 2004 a la fecha. Y no sólo el saldo de un día, sino los movimientos bancarios a cada momento, incluso de los que encontramos que tenían lo suyo bien declarado en el momento de obtención de la información. Porque una práctica usual entre los oficiales de cuenta de un banco que administra una cuenta off-shore no declarada es armar otra cuenta en el exterior que sí declara al fisco. Entonces puede ser que haya una cuenta en blanco y otra no declarada en otra sucursal o en otro banco. El tipo que le armó la plataforma en la Argentina le dice “quedate tranquilo, porque si vos declarás la cuenta en blanco, no te van a investigar”. Esta es una mecánica normal y habitual de aquellos que ocultan cuentas en el exterior.

¿Es esperable que mientras la Justicia investigue haya novedades por parte de los organismos regulatorios nacionales?

–En Estados Unidos todo este tema se dirimió en el Senado, en la Cámara de Representantes, donde se generaron comisiones investigadoras. Por eso el día que presentamos la denuncia enviamos notas con parte de la documentación a los presidentes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en las cámaras de Diputados y Senadores, Roberto Feletti y Aníbal Fernández, para que tomen conocimiento de la maniobra y se pueda generar en el Congreso una comisión y un debate sobre este tema. También tiene la información el Banco Central, que ya pidió datos de las cuentas, y la Procelac.

¿En qué medida puede tomarse este hallazgo como una referencia para investigar el resto de los activos de los argentinos en el exterior? Digamos, ¿es sólo el HSBC o suponen que todas las entidades bancarias operan de manera más o menos similar?

–Esto es una mecánica utilizada en general por la banca off-shore. Nosotros accedimos a un botón de muestra. Ex directivos de la banca off-shore de distintos países nos han contado datos relativos a cuentas de argentinos, pero la realidad es que todavía no encontramos una mecánica en esta etapa que nos permita acceder con protocolos a esa información y pueda contarse como elemento probatorio en la Argentina.

–Algunos abogados plantean que las personas denunciadas ya no podrán entrar en el blanqueo. ¿Qué opina?

–Eso es algo que tendrá que decidir la Justicia, a ver cómo interpreta la aplicación de la ley 26.860. De todos modos, vale aclarar que muchos contribuyentes vinieron a pedir su ingreso al blanqueo después del día 25 de noviembre a las 8.50 de la mañana, es decir, después de la presentación de la denuncia.

–Y en términos recaudatorios, ¿puede tener impacto en el corto plazo?

–Creo que tanto en términos recaudatorios como de ingreso de divisas, está claro que muchos contribuyentes, luego de esta denuncia, han empezado a tomar nota. Estimábamos que lo harían con la repercusión que la noticia de la filtración tuvo en Europa, en particular en España, Italia y Francia. Pero se ve que en ese momento los asesores financieros decían que no iba a haber

problemas en Argentina. Ahora sí creo que quienes tienen en otros lugares activos no declarados han empezado a prestar atención. Tal vez les convenga acercarse a declarar y hacer las rectificaciones correspondientes, antes de que haya una investigación que termine en una denuncia penal, o bien por ahí deciden traer de vuelta esas divisas al país.

-Este caso surgió de una filtración muy puntual, ¿por qué los empresarios con cuentas en otros bancos de otros países tendrían que comenzar a estar más alerta?

-Porque esta causa es emblemática. La suerte que tenga en sede judicial es importante, pero el hecho más trascendente es que es la primera vez que tenemos resultados concretos y voluminosos en la obtención de datos relativos a evasión fiscal por ocultamiento de cuentas. Lo más positivo de esto es que nuestra administración tributaria logró un salto cualitativo de capacitación y conocimiento, porque ahora sabe cómo trabajan "mostrador hacia adentro" los bancos en la construcción de plataformas off-shore y de ocultamiento de los activos no declarados respecto de los cuales el Estado busca que paguen impuestos. Porque la única forma de sostener el concepto de igualdad tributaria es que, al igual que cuando un inspector va a hacer un procedimiento en la calle y exige tener los impuestos al día, aquellos que tienen grandes riquezas no declaradas también tienen que pagar impuestos, con el objetivo principal de que paguen más lo que más ganan. Yo creo que de esto están tomando nota todos aquellos contribuyentes que tienen activos ocultos.

¿CÓMO SE VEN A SÍ MISMOS LOS PARAÍDOS FISCALES?²⁹

Un paraíso fiscal es un país que exime del pago de impuestos a los inversores extranjeros que mantienen cuentas bancarias o constituyen sociedades en su territorio. Típicamente conviven dos sistemas fiscales diferentes. Mientras los ciudadanos y empresas residentes en el propio país están obligados al pago de sus impuestos como en cualquier otro lugar del mundo, los extranjeros gozan en la mayoría de los casos de una exención total, o al menos de una reducción considerable de los impuestos que deben pagar.

Esto es así siempre y cuando no realicen negocios dentro del propio paraíso fiscal. Los estados que aplican este tipo de políticas tributarias lo hacen con la intención de atraer divisas extranjeras para fortalecer su economía. En su mayoría se trata de pequeños países que cuentan con pocos recursos naturales o industriales. Difícilmente podrían subsistir de no ser por la boyante industria financiera que crece a la sombra de los capitales extranjeros.

Los paraísos fiscales han atraído, especialmente durante las últimas décadas, a un número creciente de inversores extranjeros. Generalmente se trata de ciudadanos y empresas que huyen de la voracidad recaudadora de sus países de residencia, en busca de condiciones tributarias más favorables. No es de extrañar, pues en algunos países con impuestos altos, especialmente en Europa, los tributos que paga una persona física o empresa pueden suponer casi un 50% de sus ingresos.

Esta fuga de capitales, como es lógico, no es vista con buenos ojos por los responsables fiscales de los países que la sufren. Al fin y al cabo se escapa con ella una parte importante de su recaudación. Por ello han tratado de reaccionar con diferentes medidas que dificultan y tratan de hacer inatractiva la transferencia de activos a paraísos fiscales.

²⁹ <http://www.paraisos-fiscales.info/paraiso-fiscal.html>

Pero el nuevo orden mundial surgido con la globalización de la economía hace muy difícil ejercer un control eficiente sobre el movimiento del dinero. Tratar de poner trabas a la libre circulación de capitales chocaría frontalmente con las pretensiones de liberalización del comercio mundial que defienden, además de la mayoría de empresas y gobiernos, instituciones tan importantes como el Banco Mundial y la OMC (Organización Mundial del Comercio).

Por otro lado, las medidas legales tomadas con la intención de dificultar la salida de capitales, y que normalmente consisten en un tratamiento fiscal poco favorable de las inversiones en paraísos fiscales, tampoco han dado los resultados esperados.

¿Qué hacer entonces? Las principales acciones han ido dirigidas a ejercer presión sobre los gobiernos de los paraísos fiscales, para tratar de conseguir que recorten sus leyes de confidencialidad y secreto bancario.

Esto actualmente se está realizando a través de diversos organismos internacionales, normalmente enarbolando la bandera de la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y las redes de blanqueo de capitales.

Así la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), el G-20 y el GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional) son los organismos más activos en este terreno. En cualquier caso la solución al problema es muy compleja, ya que para muchos de estos países es su propia supervivencia como nación lo que está en juego, al no tener otras alternativas económicas viables.

Hasta ahora hemos visto que la principal característica de un paraíso fiscal consiste en una política tributaria favorable a la inversión extranjera. Pero no es ni mucho menos la única. Existen una serie de peculiaridades adicionales que hacen que un país pase de ser considerado un simple territorio de baja tributación a un verdadero paraíso fiscal.

- Los datos personales de propietarios y accionistas de empresas no figuran en los registros públicos, o bien se permite el empleo de representantes formales (llamados nominees).
- Existen estrictas normas de secreto bancario. Los datos de los titulares de las cuentas sólo se facilitan a las autoridades si existen evidencias de delitos graves como el terrorismo o el narcotráfico.
- No se firman tratados con otros países que conlleven intercambio de información bancaria o fiscal.
- Se fomenta la estabilidad política y monetaria. ¿Quién invertiría en un lugar con continuos golpes de estado, guerras o una inflación galopante?
- Cuentan con una excelente oferta de servicios legales, contables y de asesoría fiscal.
- Suelen disponer de buenas infraestructuras turísticas y de transporte.

A pesar de las características anteriormente mencionadas, la línea divisoria entre ser o no ser un paraíso fiscal es a menudo muy difusa. La catalogación en una u otra categoría por parte de la OCDE u otros organismos, a menudo responde más a intereses políticos y económicos de sus

miembros que a criterios puramente objetivos. También conviene saber que existen diferencias entre un paraíso fiscal y otro.

Algunos se enfocan más a dar servicio a personas físicas (particulares), mientras otros tratan de fomentar la constitución de personas jurídicas (sociedades). Y los hay por supuesto, que pretenden ambas cosas. Existen jurisdicciones elitistas, especializadas en las grandes fortunas, y que resultan interesantes solamente para personas con una buena cantidad de dinero en el banco. Esto ocurre especialmente con las situadas en Europa.

Pero esto no es la norma ni mucho menos. La mayoría de los paraísos fiscales aceptan también de buen grado a clientes menos acaudalados. Precisamente han sido estos últimos los que han contribuido al espectacular desarrollo de esta industria financiera en las últimas décadas.

Con la globalización y el desarrollo de Internet ya no es necesario desplazarse a lejanos lugares para constituir una sociedad o abrir una cuenta bancaria. Se han abaratado enormemente los costes de gestión, por lo que en la actualidad invertir en un paraíso fiscal está al alcance de casi cualquier persona.

EN DEFENSA DE LOS PARAÍOS FISCALES³⁰

En la mayoría de los países europeos rige un sistema político-fiscal caracterizado por la amplia intervención estatal y los impuestos elevados (Big Government & High Taxes). El Estado se asegura en ellos un gran número de funciones, y para financiarlas recurre a un sistema impositivo voraz. Esta elección implica sacrificios significativos para una gran parte de la población, tanto en términos económicos como en materia de libertades individuales, debido al carácter restrictivo de los controles, las obligaciones y las sanciones que se han de soportar. En la medida en que lo ha elegido la sociedad, resulta evidente que estamos ante un sistema legítimo. Pero, los países que han optado por los Estados grandes y los impuestos altos tienen que comprender que a sus ciudadanos pueden atraerles otros que les exijan menos, y que, por eso mismo, decidan establecerse o invertir dinero en ellos.

Quien decide abandonar su país por motivos fiscales no está haciendo otra cosa que, sin salirse de la legalidad, mostrar su desacuerdo con su Gobierno y otorgar su confianza a otro sistema. Lo mismo cabe decir de los inversores y los ahorradores.

El principio de competencia fiscal no ha sido sometido a crítica. Sólo existe, en la OCDE y la UE, una noción, muy imprecisa, de "competencia fiscal perjudicial". Evidentemente, con esto se quiere decir no que la competencia fiscal sea perjudicial, sino que algunas modalidades sí lo son.

Este concepto no está exento de críticas; y es que se basa en el supuesto de que toda competencia fiscal que resulte perjudicial para los Estados es igualmente perjudicial para los ciudadanos de los mismos. Como si el interés del Estado se correspondiera necesariamente con el de la gente. Como si el nivel óptimo de fiscalidad fuera el que proveyera de más recursos a las arcas públicas. Por otra parte, ha de decirse que, en su acepción más corriente, competencia fiscal perjudicial hace referencia a los Estados que ofrecen a los no residentes y a las compañías extranjeras ventajas a las que no pueden acceder los residentes y las compañías nacionales. Así

³⁰ La Ilustración Liberal Revista Española y Americana. En defensa de los "paraísos fiscales" Thierry Afschrift <http://www.ilustracionliberal.com/36/en-defensa-de-los-paraisos-fiscales-thierry-afschrift.html>

las cosas, se trata de una etiqueta que no se puede colgar a paraísos fiscales como Liechtenstein, cuyo sistema impositivo es muy poco oneroso tanto para los residentes como para quienes no lo son.

CRÍTICAS A LOS PARAÍOS FISCALES

El impacto de los paraísos para delincuentes y evasores sobre nuestros países del Hemisferio Sur ha sido y es demoledor³¹.

Un informe aprobado por el Parlamento Europeo señala que los flujos ilícitos procedentes de los países en desarrollo oscilan entre 641.000 y 941.000 millones de dólares anuales. Diez veces más que toda la ayuda oficial al desarrollo. Esto es, que al mismo tiempo que con mucho esfuerzo y no poca condicionalidad se gestionó la parca solidaridad de países donantes, nuestros países se desangraron diez veces más por un atraco masivo que contribuyó a generar pobreza y rezago socioeconómico.

El fraude fiscal vía paraísos para delincuentes y evasores afecta también a los países centrales en términos de inseguridad y de no poder regular los tremendos coletazos desestabilizadores de las ingentes masas de recursos financieros fuera del control de sus reguladores, si bien su impacto económico es relativamente menor por la envergadura de esas economías.

Hipocresía y complicidad. La pregunta obvia es por qué se permiten y protegen esos paraísos para delincuentes y evasores. Si bien existen varias y diversas respuestas, en el basamento de todas ellas aparecen los intereses e hipocresía de ciertos grandes grupos económicos y países que se benefician con su existencia. De otro modo no podría explicarse su permanencia, funcionamiento y la protección que facilitan a organizaciones delictivas. Es imposible creer que con la sofisticación de los servicios de inteligencia contemporáneos no se pueda acceder a la información sobre quienes operan en esos paraísos, cómo lo hacen y a quienes victimizan. Sin esa complicidad, los paraísos para delincuentes y evasores no podrían existir ni reproducir su poder destructivo.

Toda gran empresa transnacional procura maximizar sus ganancias lo cual, en principio, es legítimo; sólo que algunas lo hacen respetando leyes y códigos de justicia y ética, mientras que otras aprovechan su presencia en diversas jurisdicciones territoriales (cada una con su propio régimen fiscal y regulaciones) para violar leyes y lucrar a costa de víctimas indefensas que sufren las consecuencias de su accionar delictivo.

Una de las formas para materializar esa ilegítima extracción de ganancias extraordinarias es a través de ventas y compras entre subsidiarias de un mismo grupo económico. Para evadir el pago de impuestos en la jurisdicción en la que opera, una subsidiaria vende su producción exportable a menor precio que el de mercado a otra empresa del mismo grupo económico (o vinculada con ese grupo) localizada en otra jurisdicción más laxa en materia fiscal y regulatoria; por ejemplo, en un paraíso para delincuentes y evasores. El comprador basado en ese paraíso luego revende

³¹ [Paraísos fiscales: delitos y sus víctimas Roberto Sansón Mizrahi](http://opinionsur.org.ar/Paraisos-fiscales-delitos-y-sus) <http://opinionsur.org.ar/Paraisos-fiscales-delitos-y-sus>

lo adquirido al precio, ahora sí, de mercado reteniendo para su grupo económico la ganancia extraordinaria originada en la evasión fiscal incurrida.

La complicidad de quienes gestionan los paraísos para delincuentes y evasores no termina ahí dado que ningún grupo acumula capitales en un paraíso para no utilizarlos. Los paraísos también facilitan el lavado del dinero mal obtenido para volver a volcarlo al flujo económico internacional. Esta complicidad se extiende a los países donde están basadas las casas matrices de los grupos económicos que utilizan y no eliminan, los paraísos para delincuentes y evasores ya que terminan beneficiándose de la apropiación que hacen esas grandes corporaciones de los impuestos que no pagan al resto del mundo.

La existencia de paraísos para delincuentes y evasores se ha facilitado con el enorme desarrollo tecnológico de las comunicaciones. Hoy la triangulación entre jurisdicciones toma segundos y la sofisticación disponible para cubrir transacciones ilegales es tal que se dificulta en extremo seguir la ruta que utilizan delincuentes y evasores; más aún si los reguladores y quienes tienen responsabilidades de combatir el delito financiero actúan con venalidad o negligencia.

Existen también otros casos de personas o empresas que residen en jurisdicciones donde prima la inseguridad jurídica y temen expropiaciones súbitas y arbitrarias de sus activos. Esas personas eligen otros destinos fuera de su propio país para resguardar sus ahorros. En principio, esto no justifica la evasión fiscal ya que en muchos casos la seguridad jurídica se logra adquiriendo activos fuera del propio país sin esconder su patrimonio y, por tanto, sin evadir el pago de tributos al país y a la sociedad en la que logró generar su beneficio. Sin embargo, existen excepciones como cuando en ciertas jurisdicciones la inseguridad jurídica es extrema y viene asociada con la prohibición de exportar ahorros: en estos casos, pequeños y medianos contribuyentes que procuran desvincularse del riesgo jurisdiccional se ven obligados a evadir también su responsabilidad fiscal con el país de origen.

La referencia a cómplices de los paraísos para delincuentes y evasores incluye también a los contadores y abogados que estructuran la forma de implementar la evasión, a la banca transgresora que lucra ocultando y facilitando el lavado de las transacciones financieras y, muy especialmente, a gobiernos complacientes o tolerantes influenciados por los intereses que se sirven de los paraísos para abusar de víctimas desprotegidas cuyos rostros pueden o no conocer.

Por último, cierto grado de complicidad recae sobre la opinión pública y cada uno de nosotros cuando, por ignorancia o despreocupación, toleramos que personas y empresas que conocemos utilicen esos paraísos para delincuentes y evasores sin recibir siquiera una sanción moral o social.

ESTRUCTURAS JURÍDICAS TÍPICAS

i- Sociedad base

Se ha dado en llamar sociedad base a la filial que tendrá la titularidad inicial de la inversión que se pretende realizar. Dicha titularidad se instrumentará mediante la compra de participaciones en las restantes compañías o mediante la entrega como aporte de capital de bienes intangibles. En esta sociedad se acumularán las rentas de las distintas subsidiarias, razón por la cual es conveniente que se domicilie en una jurisdicción de bajos impuestos.

Los rendimientos canalizados no serán gravados por los impuestos que afectan a la sociedad matriz hasta que le sean remitidos desde las sociedades base en forma de dividendos.

Los distintos fines que otorga éste tipo de sociedades son algunos de los siguientes:

- Ser holding de inversiones en subsidiarias extranjeras.
- Actuar como licenciataria de una patente o marca.
- Prestar servicios técnicos a una subsidiaria del exterior.
- Financiar operaciones mediante préstamos. (operatoria conocida como back to back)

Generalmente, éste tipo de sociedades sólo cuenta con una dirección postal en el paraíso fiscal a los efectos del domicilio legal pero en la que no se desarrollan actividades de gestión.

ii- Sociedades off-shore

Son las sociedades constituidas en un estado, con domicilio social en el mismo, pero cuyo capital pertenece a personas no residentes en su territorio, desarrollando sus actividades fuera de sus fronteras. Dichas operaciones pueden ser comerciales o financieras.

Al desarrollar actividades financieras, la sociedad concentra los resultados de las ventas de bienes y prestación de servicios, además de regalías y patentes, concretadas con otros miembros del grupo. Por su parte, las compañías financieras son utilizadas para ocultar fondos y efectuar préstamos a sociedades relacionadas, percibiendo los respectivos intereses.

iii- Compañías holding:

Algunos países, gravan los dividendos que sus sociedades residentes reciben de sus filiales extranjeras. La inclusión de una sociedad holding permite aplazar la imposición sobre los dividendos hasta el momento en que sean efectivamente transferidos al país de residencia de la sociedad matriz. Si el país elegido para establecer la sociedad holding no grava los dividendos, estos últimos no será objeto de imposición mientras sean reinvertidos en el extranjero.

Hay que distinguir entre holding común y compañías de inversión. Las primeras tienen por objeto detentar en su activo las participaciones en otras compañías del grupo establecidas en distintos territorios, incluyendo vos en su administración.

Por otro lado, en el caso de las compañías de inversión, estas no tienen participación activa en la administración de las empresas cuyas acciones poseen en cartera.

En cualquiera de ambas, estos entes son creados en países de baja tributación, pudiendo facturar servicios o realizar préstamos a otros miembros del grupo, que constituyen gastos deducibles para las filiales.

iv- Sociedades conductoras:

Este tipo de sociedades se constituye en un país intermediario, denominado estado puente, teniendo por fin canalizar las rentas obtenidas en un país para localizarlas en otro con mejores condiciones fiscales.

Se concreta a través de la utilización de ciertos privilegios de los que goza un estado (distinto al originario de la inversión), sea a través de un convenio de doble imposición firmado entre éste y el país de destino de la inversión, o por formar parte ambos de un bloque económico regional. Los pagos por dividendos, intereses cánones u otros servicios serán canalizados a través de la sociedad conductora, siendo de aplicación lo previsto en el convenio de doble imposición entre el estado

fuente y el estado puente. Con posterioridad, éste último aplicará un trato privilegiado a las remesas efectuadas al paraíso fiscal (país originario de la inversión)

v- Trust

Es la figura jurídica que en Argentina se conoce como fideicomiso, en función de la cual el fundador transfiere bienes y/o derechos a un depositario o fiduciario (trustee), para que sean administrados en beneficio de un tercero (beneficiario) Con esta figura se produce una separación entre la propiedad legal del patrimonio y el beneficio por él producido.

Tiene una duración máxima de 80 años, siendo su objeto la protección de un determinado patrimonio, canalizando los rendimientos hacia la persona designada como beneficiario.

Cabe incluir el "Anstalt", figura jurídica normada en la legislación del Principado de Liechtenstein y consistente en una sociedad unipersonal (con capital social indivisible), en la cual el fundador mantiene oculta su identidad. Los administradores son designados a través de un representante, pudiendo el dueño nombrar a terceros beneficiarios para que perciban las rentas en su nombre.

La herramienta de las Agencias Tributarias contra las cuentas ocultas

INTERCAMBIO DE INFORMACION FISCAL

En el contexto de una economía cada vez más globalizada, el intercambio de información entre administraciones tributarias ha surgido como una de las principales herramientas para hacer frente al fraude fiscal.

Luego de una relativa pausa desde la difusión en 2002 del modelo de Convenio de Intercambio de Información a efectos fiscales elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, esta temática se ha vuelto a erigir en el eje central del debate político internacional, especialmente a partir de la crisis financiera del 2008.

Como resultado de la presión política ejercida tanto por la OCDE como el G-20, en los últimos años los paraísos fiscales han suscripto un significativo número de acuerdos bilaterales de intercambio de información.

Sin perjuicio de los acuerdos bilaterales que continúan negociándose, dos son las iniciativas que parecen concitar más la atención a nivel global: el Convenio sobre Asistencia Administrativa Mutua de la OCDE y el régimen FATCA de los Estados Unidos de América. El primero es el resultado del trabajo realizado conjuntamente por el Consejo de Europa y la OCDE, en respuesta al pedido del G20 en el año 2009 que exigiera una mayor cooperación entre los países y un enfoque multilateral para el intercambio de información.

El Convenio ya existía, pero en el año 2010 se desarrolló un Protocolo de enmienda para que estuviera en línea con los estándares internacionales de intercambio de información. Adicionalmente, se permitió que suscribieran el acuerdo países no miembros de la OCDE, posibilidad que estaba vedada bajo el antiguo texto.

El instrumento multilateral está diseñado de manera que considere todas las formas posibles de cooperación administrativa entre los Estados en la determinación y recaudación de impuestos. A la fecha ya lo firmaron 32 países.

Por su parte, FATCA es la legislación que fue aprobada en los Estados Unidos en 2010 para prevenir la evasión de impuestos por parte de ciudadanos personas estadounidenses, mediante el uso de cuentas financieras mantenidas fuera del territorio del país.

A partir del 2013, las instituciones financieras que no sean estadounidenses tendrán que llegar a acuerdos con el IRS de los Estados Unidos para proporcionar información relevante con respecto a las cuentas financieras mantenidas por personas estadounidenses. De lo contrario, se impondrá una retención del 30% sobre los pagos que hayan sido originados en los Estados Unidos (y sobre algunos pagos cuyo origen no haya sido los Estados Unidos) y que hayan sido pagados a la institución financiera y sus clientes.

Para que esta iniciativa prospere, los Estados Unidos deben celebrar acuerdos que permitan intercambiar información con otros países. A fines del 2012, el Departamento del Tesoro anunció que se encontraba en negociaciones con más de 50 países para implementar medidas tendientes a intercambiar información de manera periódica y automática, a la vez que declaró también haber iniciado gestiones con otros países, entre los que se encontraba la Argentina.

Cabe señalar que estos acuerdos, conocidos como IGA (Intergovernmental Agreements), son de naturaleza distinta a la de los típicos tratados de intercambio de información fiscal, ya que se enmarcan exclusiva mente en la iniciativa FATCA y, por ende, solo están referidos a cuentas bancarias. A la fecha, los países que han suscripto acuerdos de este tipo con los Estados Unidos son Dinamarca, México, Gran Bretaña, Irlanda, Noruega, España y Alemania.

Como es fácil de advertir, el intercambio de información fiscal es un fenómeno creciente y cuya utilización por parte de los fiscos irá perfeccionándose con el transcurso del tiempo, para que no sólo esté abierta y disponible la posibilidad de obtener del otro país información relevante en materia fiscal sino fundamentalmente que tal intercambio sea efectivo.

LA ACCIÓN DE AFIP

Desde 2009, la AFIP extendió su red de acuerdos internacionales con el objetivo de potenciar las tareas de fiscalización a nivel internacional. Hasta el momento cuenta con más de 15 convenios para evitar la doble imposición y 25 acuerdos de intercambio de información tributaria. Además, el Acuerdo Multilateral de la OCDE –Argentina fue el primer país en Sudamérica en suscribirlo- le permite intercambiar información con 81 Estados.

A partir de la utilización de estos acuerdos internacionales, la AFIP detectó cuentas, sociedades e inmuebles de argentinos ocultos en el exterior que debieron rectificar sus declaraciones juradas y pagar los impuestos adeudados.

"Desde marzo de 2013 hasta agosto de este año, 2.312 contribuyentes rectificaron sus declaraciones juradas de Ganancias y Bienes Personales reconociendo bienes en el exterior por \$7.918 millones", detalló Echegaray en una conferencia de prensa el titular del organismo y agregó que "los principales países donde se ocultaban estos bienes eran Uruguay, Estados Unidos, Suiza, España, Luxemburgo, Chile y Brasil".

Asimismo, el fisco nacional logró firmar el "Acuerdo entre Autoridades Competentes" para la aplicación del "Estándar Global" referido al "Intercambio Automático de Información de Cuentas Financieras"³².

El mismo le permitirá recibir información en soportes magnéticos que todos los contribuyentes argentinos que tengan, por ejemplo, cuentas en los países al cuál se pide la información. Una de las cualidades que la diferencia con el resto de los acuerdos bilaterales intercambio de datos tributarios, es que "no necesita la aprobación del Congreso".

El estándar prevé el intercambio automático y anual de datos financieros entre los gobiernos que firmaron el acuerdo, sin que deba existir una intervención judicial previa. Si bien se prevé el intercambio de una amplia gama de información sobre cuentas en el extranjero -incluidos los saldos de las cuentas y la propiedad efectiva- el alcance cubre básicamente tres dimensiones:

- La información financiera que se debe presentar en relación con las cuentas incluye todo tipo de ingresos por inversión (como intereses, dividendos, ingresos derivados de determinados contratos de seguro, y otros ingresos similares), así como saldos de cuentas e ingresos por ventas de activos financieros.

- Cuando el estándar se refiere a las entidades financieras que deben presentar información no sólo incluyen bancos y agentes de custodia, sino también otras como corredores, determinados vehículos de inversión colectiva y determinadas firmas de seguro.

- Las cuentas susceptibles de ser reportadas incluyen las de titularidad de personas tanto físicas como jurídicas (incluidos fideicomisos y fundaciones).

Un detalle no menor, es que el estándar exige pautas de confidencialidad de la información en cuestión, motivo por el cual "no podrá ser utilizada para fines ajenos a los fiscales".

Por lo pronto, los países firmantes asumieron el compromiso de realizar el primer intercambio de información en el año 2017, que incluirá informes sobre las cuentas abiertas en el final de 2015.

El acuerdo concretado en octubre de 2014 en la ciudad de Berlín, fue firmado por 51 naciones entre los que se destacan Alemania, Francia, Italia, Irlanda, Reino Unido, España, Suecia, Colombia, Gibraltar, Islas Caimán, Luxemburgo, Seychelles y Liechtenstein. Sin embargo, uno de los países que no rubricó su firma fue -precisamente- Suiza.

La lista de países incluye también a Anguilla, Barbados, Bélgica, Bermudas, Islas Vírgenes Británicas, Croacia, Curazao, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Guernsey, Hungría, Islandia, India, Isla de Man, Jersey, Corea, Letonia, Lituania, Malta, Islas Mauricius, México, Montserrat, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, San Marino, Eslovaquia, Eslovenia, Trinidad y Tobago, Sudáfrica y Islas Turcas y Caicos. Los primeros en firmar el tratado asumieron el compromiso para trabajar en lanzar sus primeros intercambios de datos en septiembre de 2017.

³² I.profesional.com

CAPÍTULO DIECISEIS

DOSCIENTOS AÑOS DE IMPUESTOS

El fin del régimen colonial produjo un hecho trascendente en el sistema económico y social en el Río de la Plata: la libertad del comercio exterior. Y generó una nueva fuente de ingresos públicos, los gravámenes aduaneros.

A partir de 1810, la tributación en la Argentina girará en torno a la aduana y en la lucha por el control de la renta aduanera se jugará la organización política definitiva de la república, quedando así, marcada a fuego, la principal característica de nuestro sistema tributario: la recurrencia mayoritaria al cobro de impuestos indirectos (sobre determinados bienes o actos de comercio) antes que impuestos directos (sobre ganancias y riquezas). La emisión de moneda inconvertible, el sobreendeudamiento y la administración de los fondos previsionales, completarán el catálogo de recursos fiscales.

Revolución y después. La Aduana de Buenos Aires proveyó nuevos ingresos, pero, ya en 1811, se desató una crisis financiera, que obligó a emitir empréstitos forzosos. En marzo de 1817, se decretó el pago de deudas con billetes admisibles en la aduana para la cancelación de derechos, instalándose esta práctica por varios años.

El ministerio de Rivadavia: Significó el abandono definitivo de los sistemas tributarios coloniales. La Legislatura se reservó la atribución de imponer contribuciones, de aprobar gastos, se elaboró el primer presupuesto, se creó el primer banco y fue organizada la administración de la hacienda pública. Se crearon nuevos gravámenes: Un impuesto al capital en giro sobre la base de la declaración del contribuyente (que generó las primeras evasiones no vinculada con el contrabando), y el primer impuesto a los trabajadores (a pagar con la renovación de sus papeletas cada seis meses).

Mientras tanto, las otras provincias apelaron a los derechos de tránsito y a la instalación de aduanas interiores, para procurarse ingresos fiscales y a modo de protección de las actividades productivas locales. En medio de un estado de pobreza y escaso comercio, sus rentas fueron muy inferiores a las de Buenos Aires, debiendo establecer impuestos de patentes y papel sellado, pero el rendimiento de estos tributos fue siempre escaso, por lo que se agregaban contribuciones extraordinarias e ingresos por ventas de tierras fiscales.

La época de Rosas: Años de crónicos y elevados déficits. La aduana llega a ser el 90% de los ingresos tributarios. La caída de recaudación quedó de manifiesto con el bloqueo de los puertos de Buenos Aires, a manos, primero de los franceses (1838-1840) y posteriormente, de ingleses y los franceses (1845-1848), provocando vulnerabilidad fiscal, agravada por el incremento de los gastos militares y la inexistencia del crédito externo, debiendo recurrirse, entonces, a la emisión monetaria sin respaldo. Esta etapa se caracterizó por el proteccionismo con altos aranceles a la importación y la prohibición del ingreso de determinadas mercancías. Otra fuente fiscal de la época fue la exacción al patrimonio de los enemigos del gobierno. El usufructo exclusivo de las rentas de la aduana de Buenos Aires atentó por largos años contra la Organización Nacional.

La organización constitucional. "Buenos Aires era a las provincias, lo que París a la Francia, o más tal vez por una razón muy fácil de concebir. Único puerto de todo el país, Buenos Aires tenía el comercio, la navegación, la aduana,...". Esta situación que bien describe Alberdi, motivó el movimiento encabezado por Urquiza para iniciar su campaña contra el gobernador de Buenos Aires. Su triunfo produjo cambios sustanciales, plasmados en normas constitucionales.

Se consagraron trascendentes principios de imposición: Legalidad- Igualdad- Equidad- Proporcionalidad -No Confiscatoriedad. Se garantizó la libre navegación de los ríos interiores se eliminaron la aduanas interiores, y se especificó que "el Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación de las aduanas; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional". En lo referido a las atribuciones impositivas del Congreso serían de su competencia: legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación y exportación e imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la confederación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. La imposición indirecta, no tuvo una precisa distribución de poder tributario.

Los desacuerdos entre la Confederación y Buenos Aires no quedaron saldados y recién en 1862 comenzó la institucionalización de la república, consolidándose en la década del ochenta. Son años de déficits permanentes, justificado en parte por conflictos bélicos y políticos, y debido luego, exclusivamente, al despilfarro característico del sistema fiscal argentino, financiado a través de la emisión monetaria y el endeudamiento.

El proceso de prosperidad fruto de la institucionalización y pacificación del país, contrastaba con el desgobierno de las finanzas públicas. La situación se tornó insostenible, llegándose a la quiebra del Estado, propiciada por el descontrol presupuestario, el fraude de los bancos nacionales garantidos y la corrupción política.

Producida la "Revolución del Parque", renuncia Juárez Celman y lo sucede Carlos Pellegrini, quien dispuso una importante reforma del sistema tributario (la primera gran reforma), en procura de aumentar los ingresos fiscales y readecuar la finalidad de la aduana, para volverla a su función rentística, disminuyendo los aranceles a la importación.

En 1891, se creó el impuesto interno a las cervezas, fósforos y a la fabricación de alcoholes. Posteriormente, se incorporaron impuestos al tabaco, vinos, azúcares, champagne, aceites, y artículos suntuarios. También se gravaron –por pocos años– las utilidades y dividendos de bancos, compañías de seguros y de las empresas cuya dirección y capital accionario no se encontrara radicado en el país (con la notable exención para ferrocarriles y frigoríficos). Las provincias comenzaron a gravar artículos de consumo sobre los que ya recaían tributos nacionales, iniciando los problemas de asignación de recursos y rendimiento fiscal.

Cambiar la composición de ingresos del fisco, girando hacia los "impuestos internos", produjo un debate sobre la constitucionalidad de los impuestos indirectos, resuelto por la Corte Suprema de Justicia al aceptarlos, por considerar implícita la facultad de imposición indirecta del gobierno nacional, generándose, a partir de ello, problemas de doble imposición. No obstante el avance de la imposición objetiva, los ingresos por aduanas fueron aproximadamente el 66% del total de recursos tributarios hasta el año 1931 (58% por gravámenes sobre importaciones y 8% sobre exportaciones).

Por otra parte, se establece el Impuesto a las Sucesiones, inspirado en las ideas sociales y progresistas del momento. Significó la primera implementación jurídica de las nuevas ideas imperantes sobre la naturaleza y función social de los impuestos, en gran medida por influencia de Alfredo Palacios, primer diputado por el Partido Socialista. Esta transformación del espíritu de la tributación no se detuvo, sino que en el mismo sentido que el resto del mundo, se dirigió hacia el sistema basado en la tributación progresiva sobre la renta.

Primera democracia. En 1917, el presidente Irigoyen, envió al Congreso el primer proyecto de Impuesto a la Renta sobre personas físicas y jurídicas. A pesar de sus moderadas tasas de imposición, el proyecto no fue bien recibido en la Legislatura. En 1920 se aprobó en diputados, pero no llegó a convertirse en ley por la falta de aprobación en la Cámara de Senadores.

Mientras tanto, las modernas ideas sobre tributación esperaban una nueva urgencia fiscal para adquirir protagonismo. La crisis mundial del año treinta ofreció la oportunidad para implementar la demorada reforma. La década del veinte culminó con grandes vicios de administración y déficits crónicos. La reconocida riqueza económica de nuestro país contrastaba abiertamente con el desarreglo de las finanzas públicas.

El sistema tributario, basado casi con exclusividad sobre los consumos, era de bajo rendimiento y estaba en contradicción con los nuevos ideales de justicia social prevaleciente en los grandes estados democráticos. Estas circunstancias recomendaban una gran reforma fiscal. Ya Europa y Estados Unidos transitaban el camino hacia los impuestos sobre las rentas (Ganancias) de las personas. La tendencia no tardaría en llegar a nuestras costas. La depresión mundial provocó una drástica caída de los ingresos aduaneros y nuevamente, razones coyunturales trajeron cambios: la segunda reforma tributaria.

Gobierno sin democracia. En 1932, se establece el Impuesto a los Réditos, posteriormente confirmado por el Congreso con algunas modificaciones. Su base es el modelo británico: los réditos se clasificaban en diversas categorías; cada una con régimen y tasas propias, y no podían compensarse los quebrantos en una con las ganancias en otra. El sistema duraría poco. Fue reemplazado a fines de 1932 por la ley 11.682 que implantó un cambio hacia el modelo prusiano de impuesto unitario sobre la renta total del contribuyente. Las categorías de réditos permanecieron en el esquema al efecto de clasificar las especies de los ingresos y las diferentes deducciones. Esta ley, con numerosas modificaciones, rigió hasta 1973.

Ya en la norma estaban exentos los intereses de depósitos en cuentas corrientes, cajas de ahorro u otros, pero con una limitación muy importante "en cuanto no excedan de un peso moneda nacional por período de liquidación", por otra parte, los dividendos, "quedaban íntegramente sujetos al impuesto en cabeza de los accionistas", criterio de separación absoluta entre la sociedad y sus accionistas, basado en el concepto de que la empresa es un instrumento para generar resultados, pero el verdadero sujeto del impuesto es el accionista. La exención de Ganancias por colocaciones financieras perdurará a través de la historia, pero el dividendo como hecho imponible fue perdiendo presencia en la ley.

Las principales objeciones al tributo fueron desde el punto de vista constitucional, ya que la Constitución solo facultaba al Congreso a imponer contribuciones directas por tiempo determinado y en casos de emergencia. El fundamento se fue desvirtuando y su carácter transitorio se fue prorrogando para darle aparente legalidad.

En 1932 se crea la "Dirección General del Impuesto a los Réditos" antecesora de la Dirección General Impositiva (1947). En diciembre de 1934 nace el Impuesto a las Ventas (ley 12.143): gravamen de etapas múltiples sobre la venta de mercadería y determinados servicios. Mediante

las Leyes 12.139 y 12.148 se procedió a unificar las diversas normas que regulaban a los Impuestos Internos. Y mediante la ley 12.147, se dispuso la coparticipación de lo recaudado por impuestos entre nación, provincias y Ciudad de Buenos Aires. Los grandes déficits acumulados obligaron a un significativo aumento de las tasas del impuesto a los réditos y la creación del Impuesto a los Beneficios Extraordinarios. Por decreto se aumentaron los derechos aduaneros. Todo lo cual implicó una **segunda gran reforma tributaria**.

Nuevo gobierno popular. En 1946 tiene lugar una **importante reforma tributaria (la tercera)**, ampliando la base del impuesto a los réditos y creando el impuesto a los beneficios eventuales (premios de loterías, juegos de azar y otros similares). De gran significación fue la generalización entre 1945 y 1946 de las Cajas de Jubilaciones, en adelante uno de los principales recursos de finanzas públicas. Nutridas con aportes de empleados y patronos, recaudaron enormes cantidades de fondos, siendo estos en gran medida absorbidos por el Tesoro Nacional para financiar gastos públicos corrientes, emitiendo Obligaciones de Previsión Social. La merma producida por la inflación en el valor de esos títulos, derivó en grandes sacrificios para las generaciones venideras.

Se instaura, a nivel provincial, el Impuesto a las Actividades Lucrativas (actualmente Ingresos Brutos), y a nivel nacional se aumentó la tasa del Impuesto a las Ventas, relativizando la tendencia hacia un sistema tributario, basado en un impuesto a las rentas progresivas sobre las personas. En el Impuesto a los Réditos se introdujo el criterio de gravar las ganancias de las empresas con una tasa proporcional única, alejándose del concepto de impuesto personal que tiene el gravamen. También se sancionó el anonimato en las acciones de las sociedades de capital, lo cual, en ciertos casos, facilitó la evasión y el blanqueo de fondos de origen espurio. Justamente, en 1951, se creó (Ley 14.060) el Impuesto Sustitutivo del Gravamen a la Trasmisión Gratuita de Bienes cuya finalidad era combatir la evasión que se registraba en los casos de transmisión de acciones.

Nuevo gobierno de facto. En 1956, se dejó sin efecto gran parte de la reforma del '49. Se retomó la senda de incluir los dividendos en la declaración global de réditos, suprimiendo al mismo tiempo el denominado anonimato fiscal de las acciones. En 1953 se adoptó un sistema de Convenio Multilateral para evitar la doble imposición en materia de Impuesto a las Actividades Lucrativas.

Otra característica importante de esos años fue la parafiscalidad: se estableció una serie de tributos a favor de entes públicos o semipúblicos, con finalidades de tipo social o económico, para asegurar su financiación autónoma: Fondo de Emergencia Azucarera, de Fomento de las Artes, de Fomento Cinematográfico, de los Combustibles, etc.

En los años sesenta, la ineficacia y obsolescencia del sistema tributario aconsejaban una nueva reforma, la que, demorada, recién se llevaría a cabo en década siguiente.

El gobierno del '73. Apenas asumido, el gobierno constitucional lanza su **reforma tributaria (la cuarta gran reforma tributaria)**. A partir del año 1974 el Impuesto a las Ganancias reemplazaría al de Réditos y Beneficios Eventuales. Este nuevo gravamen (Ley 20.628) consolidó el concepto de incorporar a las variaciones patrimoniales en la determinación de la base imponible. Se retomó la consideración del dividendo como renta gravada en cabeza de los accionistas. La Ley 20.538 estableció, para el sector agropecuario, un Impuesto sobre la Productividad Normal de la Tierra, a fin de incentivar la eficiencia de la misma, gravándose sobre la base de estimaciones realizadas por un organismo especializado. Presentaba una tasa

progresiva en función de la extensión de la propiedad rural y podía ser considerado pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias. No llegó a aplicarse.

Por ley 20.631, se sanciona el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que reemplazó al Impuesto a las Ventas y al Impuesto a las Actividades Lucrativas, ampliándose la base imponible, con vigencia desde el 1 de enero de 1975. No obstante la generalización del IVA y el aumento de las alícuotas no cubrieron las expectativas de recaudación y por tal motivo, en poco tiempo, volvieron los impuestos provinciales sobre ventas.

Gobierno militar. En 1976, la última dictadura realiza una **quinta reforma tributaria**. Cambia el criterio en el Impuesto a las Ganancias con respecto a los dividendos, al fijarse el criterio de su no gravabilidad, concentrando el gravamen exclusivamente en cabeza de las empresas a una tasa general del 33%. También se incrementó la alícuota del Impuesto al Valor Agregado del 13 al 16%, y la tasa diferencial de los productos gravados al 21% fue remitida a la Ley de Impuestos Internos.

En 1980, se generalizó aún más la aplicación del IVA y se eliminaron exenciones. Para fomentar las exportaciones se habían reducido las cargas patronales, pero esto pronto quedó sin efectos por problemas fiscales. En el año 1981, el gobierno de facto sancionó el Código Aduanero –ley 22.415–, atribuyéndose la facultad de gravar con derechos la exportación de mercadería para consumo.

Tiempo presente. Con la democracia ya reconquistada, se produjo **una sexta reforma tributaria**. La Ley 23.349, sustituyó la ley original de IVA, reduciendo la alícuota y estableciendo tratamientos especiales para determinadas actividades económicas e introduciendo modificaciones de orden técnico.

En el Impuesto a las Ganancias, se decide continuar gravando las ganancias de las empresas, pero también aplicar el gravamen sobre los dividendos percibidos por los accionistas, con la aplicación de una tasa combinada. Concepto que, además de agregar equidad tributaria, debería haber repercutido favorablemente en las finanzas públicas. Pero desde 1978, se había admitido la deducción de ajuste por inflación en el balance de las empresas, con efectos muy negativos para la recaudación.

Este criterio de doble imposición fue mantenido, pero en forma muy diferente, a partir del año 1990. Ya que, la ley 23.760 estableció una tasa del 20% para las ganancias de las empresas y un gravamen adicional especial con tasas mínimas del 10% sobre los dividendos cobrados por los accionistas, liberando al mismo tiempo a estos, de incluir en sus declaraciones juradas dichos montos como ingresos gravados de ninguna categoría. Son años de bajísimas recaudaciones. La Dirección General Impositiva se reconocía impotente frente a lo que se llamaba “el flagelo de la evasión”.

En 1992, una nueva modificación restableció el criterio de “separación total entre las rentas del accionista y la sociedad”; quedando el impuesto exclusivamente en cabeza de estas y anulándose el pago adicional establecido por la ley 23.760 para los accionistas que cobraran dividendos, pero no se restableció la obligación de que se incluyeran en las declaraciones juradas como ganancias gravadas. Perfeccionándose, así, el artilugio elusivo que permite, desde entonces, que los dividendos no sean declarados por los accionistas entre sus ingresos gravados, y por lo tanto queden afuera del gravamen.

En esos años, se produjo otra trascendente reforma en el Impuesto a las Ganancias: se establece el criterio de renta mundial, disponiendo que: "Todas las ganancias obtenidas por personas de existencia visible o ideal quedan sujetas al gravamen de emergencia que establece esta ley. Los sujetos a que se refiere el párrafo anterior residentes en el país, tributarán sobre la totalidad de las ganancias obtenidas en el país o en el exterior,...".

La reorganización fiscal ejecutada a comienzo de la década del '90, determinó la derogación de diversas contribuciones parafiscales de fomento. Ya en 1991, se había derogado el Impuesto a los Beneficios Eventuales, creándose el Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones (Hoy ITI).

En lo que respecta a los impuestos sobre el capital y los patrimonios, en el año 1974 habían sido reunidos en un solo ordenamiento (Ley 20.629), dos gravámenes al capital: 1) que afectaba el capital de las empresas y 2) que gravaba el capital de las personas físicas en general. En 1976, ambos tributos fueron considerados por separado. En 1990, se reemplazó el Impuesto al Capital de las Empresas por el Impuesto a los Activos, Ley 23.760, vigente hasta junio de 1995. El Impuesto al Patrimonio se sustituyó por el Impuesto a los Bienes Personales, que se encuentra vigente con numerosas modificaciones.

La reforma constitucional de 1994, reafirmó el concepto de que "el Poder Ejecutivo carece por completo, en materia tributaria, de atribuciones para imponer contribuciones o crear normas tributarias, pues esta es una atribución exclusiva del Congreso", y que "sus competencias en esta materia deben quedar circunscriptas a hacer recaudar las rentas de la Nación". También jerarquizó la coparticipación como sistema para redistribuir impuestos nacionales, pero añadió condiciones que tornaron dificultoso su rediseño. En la práctica, aún no existe nueva coparticipación y el Poder Ejecutivo mantiene sus potestades tributarias.

En cuanto al IVA, en 1995, arguyendo razones presupuestarias se decide elevar la alícuota general del gravamen del 18 al 21 por ciento.

En 1996, se derogó por ley la exención del impuesto a las ganancias que beneficiaba los sueldos de magistrados y legisladores, pero ello no fue bien apreciado por los jueces de la Corte Suprema, quienes consideraron inaplicable la norma para magistrados y funcionarios del Poder Judicial.

Mediante el decreto 618, nace en 1997, la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del M.E. Le compete la aplicación, percepción y fiscalización de los tributos nacionales. Actualmente la integran la Dirección General Impositiva, La Dirección General de Aduanas y Dirección General de Recursos de la Seguridad Social.

En 1998, (Ley 25.063), se creó el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, tributo básicamente similar al Impuesto a los Activos (derogado hacía pocos años). Se encuentra actualmente vigente.

También en 1998 se establece un régimen simplificado para pequeños contribuyentes, (Monotributo), con el fin de incorporar a la economía formal a aquellos que se encontraban al margen de la ley y facilitar el pago de los impuestos, ya que el mismo consiste en un monto fijo mensual que incluye el Impuesto a las Ganancias, IVA y el sistema previsional.

En el 2000, el gobierno entrante debuta con un nuevo tributo denominado Impuesto de Emergencia sobre las Altas Rentas, aplicable a las personas físicas. Otra medida, de menor trascendencia, fue tomada en ese momento: con el objeto de aumentar la recaudación y hacer más progresivo el impuesto a las ganancias de las personas físicas, se estableció una "tabla" de reducción porcentual de las deducciones fijadas por ley. Sencilla filosofía: el que gana más,

deduce menos. Las distorsiones futuras no fueron bien evaluadas y la mora que sucesivos gobiernos tuvieron para corregirlas, originó uno de los capítulos más patéticos de la historia de este impuesto, y lo poblaron de asalariados y autónomos antes que de capitalistas y rentistas.

En noviembre del 2001, mediante el decreto 1.399 que promueve una mayor eficacia y eficiencia de la AFIP, al imponerle una dinámica basada en la "dirección por objetivos y control de resultados", le otorgaron plena independencia en la ejecución presupuestaria y y lo dotaron de un consejo asesor, cuya función es "el seguimiento trimestral y la evaluación del Plan de Gestión Anual que deberá cumplir el administrador federal".

Promoción industrial, blanqueos y moratorias Párrafo aparte merecen los mecanismos llamados de "promoción industrial", aplicados en muchos lugares del mundo con resultados generalmente positivos y que en nuestro país presentan defensores y detractores en cantidades casi por igual.

Estos últimos, basados en la experiencia adquirida en la materia que desaconseja utilizar los impuestos como herramienta promocional y procura evitar excepciones tributarias al margen del ordenamiento fiscal vigente, dadas las anomalías y corruptelas que depararon la aplicación de estos mecanismos cuya antigüedad se remonta al año 1944 (decreto 14.630), cuando apareció por primera vez esta figura jurídica en la legislación nacional, siendo los más importantes los establecidos en la década del cincuenta (leyes 14.222; 14.780; 14.781) y setenta (leyes 18.587; 19.904; 20.560 y 21.608).

En la primera década de este siglo, reaparecerían mecanismos de parafiscalidad mediante los llamados "fondos fiduciarios", financiados con tasas y gravámenes con destino específicos. Otra característica del sistema ha sido la reiterada recurrencia a normas de blanqueo y moratorias, vinculadas con los recurrentes y elevados niveles de incumplimiento impositivo. Su aplicación no es recomendada por las buenas prácticas tributarias, pero es siempre vuelta a considerar en épocas de urgencias fiscales.

La norma de blanqueo más reciente databa de 1992, hasta que en diciembre del 2008, se sancionó, bajo fuertes críticas, la ley N° 26.476: régimen de regularización impositiva, promoción y protección del empleo registrado y exteriorización y repatriación de capitales. Poco tiempo después (en 2012) veríamos un nuevo tipo de blanqueo. Un verdadero "invento argentino", EL CEDIN.

La Historia del CEDIN el hijo no reconocido del cepo cambiario. El primer blanqueo absolutamente gratuito y sin consecuencias penales de ningún tipo

Así lo promocionaba el gobierno tras su aprobación por el Congreso³³:

¿Qué es el CEDIN? Es un "Certificado de Depósitos para Inversión". Se trata de un bono que se emite contra la entrega de dólares estadounidenses. Fueron creados por el Poder Ejecutivo para que el Estado pueda atraer divisas no declaradas: las que están en cajas de seguridad, debajo del colchón, en paraísos fiscales o en cuentas en el exterior. El control, la emisión y acreditación de estos bonos está en manos del Banco Central de la República Argentina (y de las entidades

³³ <http://www.diarioveloz.com/notas/98250-todo-el-cedin-que-es-que-sirve>

financieras definidas en la ley 21.526). La ley 26.860 "Exteriorización Voluntaria de la Tenencia de Moneda Extranjera en el País y en el Exterior" reglamenta su funcionamiento. Tal como lo indica el nombre de la ley, el bono apunta a que quienes posean dólares no declarados los intercambien por CEDIN, así blanquean su situación fiscal ante el Estado y mantendrían el valor de la divisa. ¿Por qué se lanzó el CEDIN? Se pensó como herramienta para atraer dólares y asistir al sector inmobiliario, que vio frenada su actividad a partir del cepo cambiario. ¿Cómo se compra un CEDIN? Quienes tengan dólares del sistema financiero, pueden intercambiarlos en bancos por CEDIN por el mismo monto de las divisas entregadas. ¿Cómo se convierte el CEDIN nuevamente en dinero en efectivo? Cuando el titular del bono o su endosatario utilice ese CEDIN para pagar una transacción inmobiliaria. Por ejemplo, una persona que posee dólares no declarados, como pueden ser las divisas compradas en las casas de cambio ilegales, cambia dichos dólares por CEDIN y así los blanquea ante el Estado. Luego, con dicho CEDIN realiza una transacción inmobiliaria, por ejemplo, la compra de una casa, el vendedor de la propiedad recibirá los dólares en efectivo.

¿En qué operaciones se pueden usar CEDIN Las transacciones inmobiliarias a través de las cuales se podrá acreditar el CEDIN son: "compraventa de terrenos, galpones, locales, oficinas, cocheras, lotes, parcelas y viviendas ya construidas y/o a la construcción de nuevas unidades habitacionales y/o refacción de inmuebles". ¿Se pueden usar CEDIN en otras operaciones? Los bonos son endosables de manera ilimitada. Si el titular del CEDIN lo quiere vender en pesos o utilizar en una transacción que no sea inmobiliaria, el precio de dicho bono será fijado en la negociación de las partes de forma particular. ¿Cuándo comienza y termina la compra de CEDIN? El 1º de julio de 2013 y tendrá vigencia por 90 días (luego se fue prorrogando indefinidamente, convirtiendo a la Argentina en el único país con un blanqueo (perdón) gratuito y permanente para evasores y lavadores de dinero ilegal)

Finalmente. Dos gravámenes que no son novedosos completan el elenco actual de recursos tributarios y significaron, por importancia de recaudación, **una séptima reforma tributaria.** Nos referimos al Impuesto a los créditos y débitos en cuentas corrientes bancarias (ley 25.413) y a los históricos gravámenes aduaneros, reimplantados como Derechos de Exportación (decreto 310/2002 y Resoluciones M.E.).

Estos dos recursos, uno establecido a mediados del año 2001, y el otro a principios del 2002, aunque reconocidamente anti-productivos y distorsivos, son difíciles de evadir, lo que los hace muy atractivos para el fisco. Sin embargo, existe una notable diferencia entre ambos. El primero fue sancionado por el Congreso de la Nación, el segundo, tiene origen en el Poder Ejecutivo, lo que relativiza su validez constitucional.

A partir del año 2006 el gobierno central comienza tímidamente a recurrir a un truco tributario para aumentar sus ingresos. El retraso del ajuste por índices de inflación que la ley del impuesto a las ganancias reconoce en su articulado, para los valores de deducciones personales y mínimo no imponible.

Esto sumando a los continuos aumentos de sueldos logrados en paritarias en el marco de un innegable progreso de la economía, provocaba que cada vez más sujetos de la cuarta categoría del tributo, (empleados, autónomos y jubilados) vieran incrementar el impuesto a las ganancias que cada año tributaban. Esto se explica en detalle en el capítulo correspondiente. En el año 2008, derogando el sistema privado de capitalización previsional establecido en la década anterior, el Estado absorbió (a través del ANSES) los cuantiosos montos acumulados en cuentas

individuales y en la práctica retomó la administración total en dicha materia, convirtiendo a los fondos acumulados en una fuente permanente de financiamiento para el Tesoro Nacional igual que épocas pretéritas. Lo cual confirma el carácter netamente tributario del sistema, muy alejado de cualquier concepto de solidaridad intergeneracional. Lo que parece claro, luego de este ligero repaso del devenir de nuestros impuestos, es que las normas que los sancionaron, sus modificaciones y contra-modificaciones han sido mayormente formuladas al calor de urgencias y situaciones poco ordinarias, por gobiernos de muy distinto origen e ideología, produciendo un sistema tributario inestable y superabundante en disposiciones, con notables defectos de eficiencia y equidad.

Legislación que, además, presenta múltiples situaciones de exención, muchas de las cuales son transparentes y responden a razones de promoción económica o justicia social pero a la que se le agregan otras, encaramadas a través de normas que se insertan difusamente en los intersticios del sistema por razones diferentes.

CAPÍTULO DIECISIETE

EL COMPONENTE MORAL DE LOS IMPUESTOS

El tributo es, desde sus orígenes, un componente de las relaciones humanas de poder. Del dominio que unos pocos ejercen sobre muchos. Las manifestaciones de ambos, poder y tributo – casi siempre entrelazadas– son perceptibles en todos los fenómenos políticos y aparecen en la formación y expansión de los imperios, los Estados y las ciudades desde la antigüedad.

Desde siempre, distintos nombres se han aplicado para designar una misma práctica que revela de manera ostensible el ejercicio del poder: tributos, contribuciones, arbitrios, derechos, impuestos, son mencionados con diversas cualidades y proporciones según las prácticas económicas y políticas imperantes en determinada época y en cada contexto.

Es la historia de los distintos procedimientos inventados por los gobernantes para obtener entre los pueblos e individuos, recursos, sea en trabajo, especie o dinero. Esos procedimientos han variado en cuanto a las fuentes y formas de control para su obtención y mantenimiento, si bien esas modalidades y variaciones son muestras de la persistente intensidad con que ambos anudan, retuercen o amplían las relaciones de los individuos con los regímenes de poder y los gobernantes de turno. Han variado también los tipos de tributos e impuestos en el ejercicio y administración de ese poder pero a lo largo de los siglos y en distintas sociedades se ha mantenido el propósito implacable y el carácter opresivo que de suyo los caracteriza.

Dos términos se distinguen al examinar el problema en cuestión, “tributo” e “impuesto”. Respecto de este último, el sustento de todos y cada uno de los impuestos se encuentra en las leyes que median entre la sociedad civil y el Estado y eso ha sido así en los últimos siglos.

Sin embargo, los orígenes del concepto “impuesto” en Occidente deben buscarse en la formación de las ciudades e instituciones urbanas que se consolidan en el segundo Medievo (siglo XII).

Es la época del despliegue de profundos cambios sociales que marcan una cisura en la historia de Occidente. Sobre ese trasfondo general se destacan los relieves del panorama urbano cuando el impuesto comienza a sustituir al tributo. Desde entonces los impuestos que se aplican al ciudadano están regulados por las leyes, se pagan en dinero y constituyen formalmente el soporte material de la cosa pública.

Desde una óptica financiera, legal y económica, los impuestos son objeto de sistemáticos estudios y estadísticas por parte del aparato burocrático-administrativo de los gobiernos.

En cambio, una perspectiva sociológica centrada en el punto de vista de los ciudadanos contribuyentes con sus prácticas y representaciones sociales, ha tenido escaso tratamiento. La

relación Individuo-Estado sigue siendo un campo de observación inagotable para los sociólogos y su estudio involucra múltiples dimensiones y mediaciones en uno u otro sentido de la relación.

Hay dos hechos de estricto carácter individual que, involucrando propósitos y repercusiones colectivas, revelan un mundo de pormenores en esa compleja relación. Se trata del voto y el impuesto. El devenir de ambas instituciones es la historia de la lenta construcción de los Estados modernos si bien el impuesto aparece primero como soporte material y tangible de ese proceso en Occidente.

Desde el siglo XII, para enfrentar las reacciones y oposiciones que el cobro violento y arbitrario de los tributos suscitaba entre los individuos de distintas condiciones sociales, los gobernantes fueron inventando y mejorando prácticas, procedimientos y leyes para apropiarse de los recursos de la gente en trabajo, especie o dinero.

Si el impuesto aparece estrechamente relacionado a los procesos de estructuración de los Estados, aunque parezca paradójico, también ha estado vinculado a las conquistas de libertad y participación de los ciudadanos ante la cosa pública sobre todo a partir del siglo XVIII y XIX. Desde entonces se formalizó como un deber sostenido por un marco jurídico e institucional y, más tarde, nutrido de aquello que en las últimas décadas del siglo XX se ha identificado entre los especialistas de la burocracia pública como cultura tributaria.

El concepto "cultura tributaria" suena mucho, está de moda en las agencias tributarias. Por contraste, el tratamiento heurístico, histórico y sociológico apunta hacia otros horizontes y revela otras posturas socio-políticas.

Porque en la relación con el fisco, el contribuyente, cuyo aporte y participación hace posible todo ese mundo de poder, es prácticamente un desconocido para este. Y ese Estado que sin los contribuyentes sería casi nada, que sin ellos estaría privado de tanto poder, habitualmente son considerados meros pagadores: anónimos y distantes, dispersos y pasivos.

Tanto la historia como las evidencias recientes muestran que un estudio acerca del impuesto, implica (debería implicar) conocer las reacciones que él provoca en la ciudadanía.

La institución del impuesto ha evolucionado durante siglos y a pesar de la progresiva infraestructura y administración aparejada a su creación y mantenimiento, aún no se descarga de la representación colectiva que los individuos de ella se han formado en distintas épocas en medio de diferentes regímenes políticos y ambientes culturales.

Si los significantes preceden a los significados, entonces respecto del impuesto, la historia antigua y aun la reciente muestra que esas relaciones siempre se han desenvuelto en medio de una fuerte carga negativa frecuentemente asumida como una coacción odiosa.

Sobre el impuesto en general abundan en el verbo del hombre de calle, en diferentes sociedades, alusiones muy peyorativas que dan señas de su incidencia y peso en la vida cotidiana.

Si pagar impuestos es un hecho individual de trascendencia social, entonces la cultura tributaria es la variable que engloba ambas dimensiones. Ahora bien, esa cultura no se decreta, no se despliega ni madura a instancias del poder estatal porque desde ese ámbito se concibe, entiende e identifica sólo con el pago de impuestos.

De manera que la receta desde el Estado, luce así:

Cultura tributaria = Pagar impuestos

Sin embargo, la cultura tributaria por su raigambre histórica, su propósito y carácter colectivo, es asunto singular y primordial de los ciudadanos, en particular de los contribuyentes; sólo ellos son los sujetos activos como sector o ente social y no los representantes del Estado ni tampoco un determinado gobernante o funcionario de turno.

La noción de cultura tributaria va acompañada de otros conceptos y otras categorías de análisis conexos a la vida social, política y cultural de la sociedad; entre unas u otras escogencias teórico-conceptuales cabe destacar, por ejemplo, ciudadanía, deberes y derechos, servicios públicos, justicia social, símbolos y valores culturales, vida pública y vida ciudadana, legalidad y legitimidad, prácticas y representaciones sociales.

En las obras de dos pensadores bien alejados de la modernidad, Adam Smith (1723-1790) y Alexis de Tocqueville (1805-1859) es posible encontrar una rica fuente de sustento filosófico respecto de la dimensión moral de los impuestos y una aproximación interpretativa de lo que contemporáneamente llamamos cultura tributaria.

Adam Smith produjo un texto clave, que ha pasado a la historia del pensamiento occidental como "las cuatro máximas", para la comprensión de los tributos en general y del caso inglés en particular. En la principal obra de Tocqueville los principios de sistematización son la igualdad en su dimensión normativa y social, y el principio de asociación en cuanto a la vida en sociedad, ambos conexos con las manifestaciones singulares que él detecta y sigue de manera acuciosa en la tradición americana que tan cerca conoció.

Valga recordar que Adam Smith, quien nació y vivió en Escocia, no sólo tenía profundos conocimientos intelectuales en economía política general y en particular la de Inglaterra, sino también experiencia directa en el mundo fiscal de su época, puesto que trabajó durante doce años y hasta su muerte en la oficina Superior de Aduanas en Edimburgo; además, su padre en su tiempo fue juez y oficial de aduanas.

Tocqueville, por su parte, quien fue magistrado y diputado, ha entregado conceptos y reflexiones de profundo contenido sociológico, examinando la sociedad francesa del siglo XVIII la cual identifica como el antiguo régimen, pero sobre todo fijó su mirada en la América del Norte con su naciente democracia que, finalmente, alimentó su mayor asombro intelectual.

Ambos, en sus respectivas épocas, fueron exponentes y defensores del liberalismo como corriente de pensamiento político propio de Occidente, lo cual no impidió que fueran respetados y estudiados por pensadores de otras latitudes y otras corrientes del pensamiento político.

Las máximas de Adam Smith se nos presentan todas acompañadas con el sentido del "deber ser", base moral de una cultura tributaria. Escribe en términos de acciones prácticas y explícitas según los verbos particularmente utilizados que además revelan un cierto equilibrio respecto de los alcances de los impuestos y de lo imponible.

Las dos primeras atañen como obligaciones al contribuyente y las otras dos involucran disposiciones en el gobierno o desde el Estado.

Suponiendo la aplicación y el seguimiento de todas y cada una de estas máximas, ello significa que median, en consecuencia, unos arreglos sociales donde predomina frente al exceso, la moderación entre ambos agentes interactuantes y desde cada uno de ellos.

En el resto de los textos esa impronta moral del “deber ser” también se detecta al revisar los términos más empleados que no son sino, por ejemplo, adjetivos que acompañan a la palabra impuesto o contribución; también se incluyen adverbios relativos a la acción de cobrar por parte del Estado, o bien a la acción de pagar por parte de los contribuyentes.

La lista es larga e ilustrativa: claro, llano, inteligible, sincero, voluntario, permanente, exacto, efectivamente, distinto, igual, desigual, arbitrariamente, incómodo, abusivo, libre, esclavizado, fielmente, incierto. Cada palabra luce insustituible dado que cada frase es un ensamblaje de términos, eficaz y denso por sus significados.

En conjunto, la disposición moral que parece corresponder más al principio o valor de justicia, es la moderación en clara contraposición a los excesos o abusos en asuntos de impuestos. Tales excesos se revelan manifiestamente por vía de los hechos y de la arbitrariedad.

En la historia particular de los impuestos y su aplicación, que tan de cerca conoció Smith, la arbitrariedad aparece como un grueso hilo rojo que recorre los registros sobre procederes y conductas de los funcionarios en especial de los recaudadores en distintas épocas y en diversos contextos sociales y localidades.

También esa historia lleva aparejada unos usos y prácticas sociales en cuanto a determinados léxicos cuyos pormenores se pueden imaginar a partir de los nexos entre el arbitrio, el arbitrista y la arbitrariedad.

Smith avizora que en materia de impuestos hay dos asuntos cuya presencia es clave en razón de las negativas consecuencias para el colectivo social: Desigualdad en la aplicación y Arbitrariedad en la recaudación.

Queda meridianamente claro que ambas provienen y se fomentan desde el Estado, y que afectan sobre manera tanto al individuo como al colectivo.

Más aún, dice Smith, que en cuanto a la igualdad y la desigualdad de un determinado impuesto cabe distinguir dos vertientes, por un lado, el tipo de impuesto mismo y, por el otro lado lo relativo a la justicia en cuanto a su imposición.

Aquí la argumentación luce impecable en razón de la articulación entre dos principios que consideramos ambos de carácter moral: el de justicia respecto de la imposición de impuestos y su repartimiento en un conjunto de población contribuyente en determinada sociedad, y la exigencia de la igualdad al interior del mismo conjunto.

Entre los textos de Smith hay unos que aún a través de los siglos mantienen ecos persistentes. Incluyen palabras tales como indignación maligna, renuencias, flaquezas. Las dos primeras atañen a quienes sí tienen cómo y con qué pagar los impuestos; la última a quienes no teniendo, tampoco tienen cómo resistirse.

Si bien Smith ubica tales condiciones en el período feudal, no es menos cierto que por delante está el marco legal cuyo establecimiento deslinda profundas y definitivas diferencias entre distintos períodos históricos.

En la visión de Alexis de Tocqueville se desprende sin duda que los marcos legales son frenos ante la arbitrariedad y, a la par, son incentivos respecto de la moral y práctica de la igualdad. En este sentido hay que retener el precoz discernimiento de este pensador que, con absoluta precisión argumenta acerca de la claridad, exactitud y distinción que deben acompañar las palabras incluidas en los edictos o leyes referidos a los impuestos. Una consideración general se impone luego de la revisión de los textos de Tocqueville.

Se detecta un seguimiento en cuanto a las bondades y ventajas culturalmente generadas a partir del encuentro estrecho y sostenido entre tres factores: el significado, el valor y la autoridad de la ley en el seno de una sociedad.

Siendo así, en cuestiones tributarias ese entramado se manifiesta como construcción histórica y logro colectivo que en la actualidad llamamos Cultura Tributaria. Se manifiesta en los encuentros o desencuentros entre la mentalidad de la gente, las formas del derecho y las prácticas sociales de comportamiento.

A semejanza de Smith, los pasajes y las consideraciones de Tocqueville se destacan por el lenguaje empleado donde las precisiones sobresalen y ese vocabulario tan denso como preciso es expresión de los matices del pensamiento, la experiencia y la imaginación. Pagar o no pagar.

Cabe indicar una distinción: un asunto es el lugar y la importancia de los impuestos en la vida de la gente, y otro distinto es la disposición y la mentalidad de la gente en torno a ellos. Los impuestos simbolizan por su propia naturaleza e historia, la coerción del Estado, aquí y ahora. Para el ciudadano contribuyente es la pesadez que agrava a diario una gravosa existencia y la menoscaba.

Si la vida moderna resulta muchas veces fastidiosa para la existencia humana y relacional, en esa misma dirección y profundidad los gravámenes no sólo incrementan tal condición sino que la agravan con mayor crudeza.

Lugares donde los servicios, a cambio de los impuestos, no son tangibles y suficientes, precisamente los convierten en insoportables dadas las condiciones en cuanto a calidad y modo de vida. Esos ámbitos de la vida urbana de hoy en día guardan relación con las cualidades aducidas en los dos argumentos de Smith: primero, el impuesto más pesado se hace tanto más soportable para el contribuyente cuanto más leve sea la arbitrariedad y la incertidumbre por parte del Estado; segundo, la confianza de los ciudadanos hasta en las cosas más nimias sale perjudicada ante la más leve arbitrariedad e incertidumbre generada desde el poder.

No resulta infundado sostener que si la cualidad distintiva y valorativa de los gravámenes es la pesadez, entonces la carga que comporta para la ciudadanía contribuyente un agravamiento por vía de esos u otros excesos, llevaría a plantear interrogantes acerca de la inercia o el agotamiento de los acuerdos en tal o cual sociedad o si no, a suscitar cuestionamientos en torno a la erosión del sistema tributario desde el poder mismo.

No es otro el sentido que Tocqueville atribuye al principio de igualdad respecto de los impuestos y el argumento es preciso y con visos de profunda inserción y repercusión social.

Los impuestos con apego al principio de igualdad son instancias formativas y de asociación en la socialización política de la ciudadanía. Si se considera que el orden social democrático es consustancial con la igualdad ante la ley y su aplicación, entonces es posible ubicar y cuestionar con meridiana claridad las fuentes y prácticas sociales que menoscaban dicho orden.

Entre ellas, sólo basta la desigualdad en cuanto a los impuestos y su aplicación entre los ciudadanos todos, para socavar el valor y la práctica en torno a la igualdad en la sociedad.

Más aún, sólo eso basta para vaciar y viciar la posibilidad de discutir y acordar leyes que rigen la vida de los impuestos y las otras que constituyen lo público. Y en esta línea de razonamiento, Smith y Tocqueville argumentan acerca de los atributos y las precisiones que deben acompañar las leyes en esa materia.

Se diría que para ambos pensadores, la moral en el campo de los impuestos y su aplicación, debería estar regida y sostenida por marcos legales apropiados. Gracias a reflexiones de este género, hoy es posible comprender y determinar que el arraigo y despliegue de una cultura tributaria pasa por innumerables y variados contactos, interacciones y relaciones sociales mucho más complejas que simples slogans o transitorias campañas con fines recaudatorios.