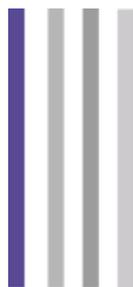


Los impuestos a la riqueza en Argentina en una perspectiva comparada.

Por Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez, Martín Mangas Y Ricardo Paparas

Revista Economía y Desafíos del Desarrollo
AÑO I | VOLÚMEN I | NÚMERO 2 | JUNIO 2018 - NOVIEMBRE 2018
ISSN: 2591-5495
pp. 111-132.





Los impuestos a la riqueza en Argentina en una perspectiva comparada

Por Alejandro López Accotto^a, Carlos R. Martínez^b, Martín Mangas^c y Ricardo Paparas^d

RESUMEN: Las imposiciones públicas sobre la riqueza constituyen una potente herramienta para mejorar la distribución del ingreso mediante el sistema tributario. Asimismo, tal tipo de impuestos produce una notable contribución a la eficiencia económica y permite reforzar, en paralelo, el control sobre el pago de los impuestos a la renta. Pese a todo ello, en Argentina, este tipo de tributo ha visto disminuir su participación relativa en el conjunto de la recaudación tanto a nivel de los impuestos nacionales -donde se destaca, entre los impuestos patrimoniales, el que se aplica a los Bienes Personales, como una suerte de tributo global a la riqueza-, como de los subnacionales -entre los que se hallan los impuestos que gravan algunas de las formas específicas de riqueza más difundidas, tales como los inmuebles y los automotores-. A partir del estudio de este fenómeno de disminución de la relevancia de los impuestos a la riqueza en el sistema tributario argentino, el presente artículo busca aportar al debate en términos de coordinación fiscal federal y nivel óptimo de participación en la recaudación total, analizando la evolución histórica de cada tributo en las últimas dos décadas en una perspectiva comparada y contrastando con las experiencias internacionales.

ABSTRACT: The public impositions on wealth are a powerful tool for improving the distribution of income through the tax system. Likewise, this type of taxes produces a notable contribution to economic efficiency and allows to reinforce, in parallel, control over the payment of income taxes. In spite of all this, in Argentina, this type of tax has seen its relative share decrease in the collection as a whole at the level of national taxes -where it stands out, among the patrimonial taxes, that which applies to Personal Assets, as a kind of global tribute to wealth-, as well as subnationals -among which are the taxes that are levied on some of the most widespread specific forms of wealth, such as real estate and cars-. From the study of this phenomenon of diminishing the relevance of wealth taxes in the Argentine tax system, this article seeks to contribute to the debate in terms of federal fiscal coordination and optimal level of participation in the total collection, analyzing the historical evolution of each tribute in the last two decades in a comparative perspective and contrasting with international experiences.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Impuestos Patrimoniales, Progresividad Tributaria

Keywords: Fiscal Federalism, Property Taxes, Tax Progressivity

Códigos JEL: H22, H71, H77

JEL Codes: H22, H71, H77

Fechas de recepción: 20/03/2018 | **Fechas de aceptación:** 16/05/2018

^aAlejandro López Accotto. *Economía y Finanzas del Sector Público. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento* (<mailto:malopez@ungs.edu.ar>). ^bCarlos R. Martínez. *Economía y Finanzas del Sector Público. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento* (<mailto:mcmartinez@ungs.edu.ar>). ^cMartín Mangas. *Economía y Finanzas del Sector Público. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento* (<mailto:mmangas@ungs.edu.ar>). ^dRicardo Paparas. *Economía y Finanzas del Sector Público. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento* (<mailto:rpaparas@ungs.edu.ar>).

Introducción

Los sistemas tributarios tienen por objetivo principal proveer a los Estados de los recursos necesarios para poder financiar las distintas funciones que, acorde al pacto social que sustenta cada experiencia histórica, se han determinado políticamente como campo de la acción pública en materia de provisión de bienes y servicios a la población.

Sin perjuicio de ello y sumado a ese importante objetivo, la recaudación de impuestos cumple la función de afectar la distribución del ingreso¹, a través de la denominada redistribución o distribución secundaria. Cabe aclarar que la distribución primaria sucede como efecto del funcionamiento de las fuerzas de mercado, cuyo accionar no es independiente de la acción estatal, en cuanto la misma tiene por objeto cristalizar un determinado modo de producción.

En tal sentido, varios autores (López Accotto, Martínez, Mangas y Paparás: 2016) han señalado la importancia de los efectos, tanto del sistema tributario, como del gasto público sobre la distribución del ingreso en nuestro país.

Considerando como indicador de desigualdad el índice de Gini, para el sistema tributario argentino en particular se destaca el hecho de que se ha pasado de un efecto “levemente regresivo” -la recaudación de impuestos produce un efecto más desigual en la distribución del ingreso que previo a la detracción estatal- en 1997, a uno “ligeramente progresivo” - el ingreso disponible se distribuye en forma más igualitaria que el ingreso previo al pago de impuestos- en 2010 (Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo: 2000 y Gaggero y Rossignolo: 2011).

Pese a esta leve mejoría registrada en la primera década del nuevo siglo, seguimos estando en presencia de un sistema tributario en donde el 10% más pobre de la población participa en mayor medida del pago de impuestos que del reparto del ingreso y en el que se desaprovecha el importante potencial de imprimir una mayor progresividad al sistema.

¹ Esta función la cumple junto con el gasto público, integrando ambas la llamada política fiscal.

Tales características del sistema tributario argentino se deben a una serie de problemas que presenta su configuración histórica, en buena medida compartido con el grueso de las naciones de la región (Afonso y Junqueira: 2007; Santos Ruesga y Carbajo Vasco: 2007 y Otero e Iñiguez: 2016), a saber:

- Alta participación en la recaudación total de los impuestos a los consumos y las transacciones, en especial el impuesto al valor agregado e ingresos brutos, que disminuyen, en una excesiva proporción, el ingreso disponible de los sectores populares.
- Primacía de los impuestos a las rentas de las personas jurídicas (empresas) por sobre los de las físicas, lo que en estructuras de mercado monopólicas y oligopólicas, como las latinoamericanas, implica un elevado grado de traslación de la carga del tributo al precio de los productos, que termina así siendo soportada, en gran medida, por los consumidores de los bienes y servicios.
- Excesiva importancia de los ingresos salariales, entre las fuentes de ingresos gravadas correspondientes a personas físicas, por la existencia de excepciones (o menores alícuotas) correspondientes a las rentas financieras (ganancias de capital por operaciones financieras, intereses, dividendos y otras formas de rentas de la propiedad) que en la práctica favorecen a los sectores de mayores ingresos de la sociedad.
- Existencia de un elevado gasto tributario, explicado por numerosas excepciones, en especial de carácter regresivo, tales como las aplicadas a diversas actividades extractivas (petróleo, gas, megaminería), a determinadas categorías de trabajadores de altos ingresos (judiciales) o a la actividad exportadora (zonas francas de exportación, maquila, entre otras).
- Baja importancia, dentro de la recaudación total, del producido por los impuestos patrimoniales, esto es, los tributos que gravan distintas formas de riqueza acumulada, tanto por parte de las personas físicas como así también por las empresas.

Este último punto es el objeto del presente trabajo, en tanto se trata de un conjunto de impuestos, que al gravar la tenencia de la riqueza constituyen una potente herramienta en poder de los gobiernos². Además, poseen un particular potencial en materia redistributiva, ya que al gravar el stock de riqueza reduce el flujo neto que de la misma se genera y que

² Cuya justificación responde tanto al principio del beneficio como al de la capacidad contributiva, tal como se demuestra en el capítulo 24 (Musgrave y Musgrave: 1992).

ocasiona una distribución del ingreso cada vez más regresiva, proceso que se identifica con la existencia de una tasa de rendimiento del capital superior a la tasa de crecimiento de la economía (Piketty: 2014).

A su vez, la progresividad de este tipo de tributo directo se encuentra garantizada desde la misma definición de su hecho imponible (Jarach: 1983), esto es, por la noción de que se trata de una clase de impuesto que solamente deben pagar quienes detentan la propiedad de determinado nivel (o de determinada forma) de riqueza material. Es decir, que quienes tienen -inmuebles, automotores o más de un determinado piso de patrimonio, cualquier sea su conformación- deben pagar y quienes no tienen no³.

Adicionalmente, si la política tributaria determina para estos impuestos una estructura de alícuotas crecientes en relación con la base imponible (que a más alto nivel de riqueza el porcentaje a pagar resulte más elevado) más grande será aun su efecto sobre la distribución del ingreso, en la línea de una mayor progresividad.

Al respecto, la presente investigación explora la evolución en las últimas décadas de estos impuestos en Argentina, en una perspectiva comparada y analiza en profundidad, la situación de cada uno de los principales tributos de esta clase. Para tal fin, se presenta la evolución de la recaudación consolidada de impuestos a la riqueza (tributos patrimoniales), tanto de personas físicas como de personas jurídicas, correspondiente a nuestro país para el período comprendido entre los años 1993 y 2016.

En cuanto a la estructura del trabajo, en primer lugar se elabora una descripción de los criterios que han sido utilizados para definir el universo de los tributos al patrimonio (y que difieren de los que emanan de la sesgada visión de los Organismos Internacionales de Crédito, en especial el Fondo Monetario Internacional), así como un detalle de los distintos impuestos que para tal grupo se han considerado.

En segundo término, se considera, para el período bajo estudio, la relación entre la recaudación total de este tipo de impuestos en Argentina y el monto total recaudado por

³ Existen algunas situaciones en que, si bien el impuesto recae en el propietario del bien, éste logra trasladarlo a un tercero por las especiales condiciones del mercado. Tal es el caso en el mercado de alquileres y el impuesto inmobiliario, donde el locador puede transferir su pago al locatario.

el conjunto de la tributación vigente en nuestro país, así como la proporción del producto bruto interno que representa la recaudación de los tributos a la riqueza, para cada ejercicio anual.

Como tercer punto, se muestra la recaudación de los tributos a la riqueza aplicados en nuestro país en una perspectiva comparada con lo acaecido en el resto de la región y en los distintos países centrales para los que se cuenta con datos análogos, de modo tal de dar cuenta de los espacios fiscales que han existido en los últimos años y que se presentan en la actualidad para la ampliación de este tipo de impuesto muy progresivo.

Finalmente, se analiza la composición de dicha recaudación de tributos a la riqueza, para Argentina, por niveles de gobierno y desglosada, impuesto por impuesto, de modo tal de brindar algunas pistas iniciales en relación a sobre qué tributos se amerita realizar un análisis más profundo.

1. Consideraciones metodológicas

Según la clasificación de los impuestos aplicada por el FMI⁴ y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, los principales impuestos al patrimonio que existían en 2016 en Argentina eran: el impuesto a los Bienes Personales y el impuesto a los Créditos y Débitos en cuentas bancarias (nacionales), el impuesto Inmobiliario (rural y urbano) y el impuesto a los Sellos (provinciales), y el impuesto Inmobiliario (básicamente urbano) correspondiente a los gobierno locales de las provincias donde dicho tributo se ha descentralizado (municipales).

Es claro que, en lo que corresponde a la inclusión en el universo de tributos a la riqueza del impuesto a los Bienes Personales (patrimonio de determinado nivel, y cualquier tipo, de las personas físicas) y al impuesto Inmobiliario (forma muy habitual de acumulación patrimonial de personas y empresas) no hay mayores observaciones ni salvedades que realizar.

⁴ Ver (Shome: 1995) para indagar el detalle del marco teórico desarrollado para el FMI en materia impositiva.

Respecto a la incorporación, dentro del colectivo de las imposiciones al patrimonio, del impuesto nacional a los Créditos y Débitos en cuentas bancarias (habitualmente denominado impuesto al cheque) y al tributo provincial a los Sellos, caben realizarse ciertas consideraciones.

En el caso del primero, dado que grava los movimientos financieros (esto es, los flujos) y no los saldos (que representan el stock de riqueza) se trata más de un impuesto a las transacciones, y por ende con capacidad para trasladarse a precios si integra la función de costos, y en definitiva, en la medida que las transacciones financieras gravadas representen pagos, a los consumos. Aquí, se considera a este tributo como equivalente a los impuestos a los consumos. Se aclara que tal consideración ha sido tomada en cuenta por el Ministerio de Hacienda en un reciente cambio metodológico.

Similares consideraciones caben al impuesto provincial a los Sellos, que no grava la posesión de inmuebles o automotores, sino su adquisición (así como los consumos con tarjetas de crédito y otras transacciones comerciales y financieras)⁵ y, por lo tanto, opera como un impuesto a las transacciones y al consumo.

Si bien ambos constituyen para el fisco un mecanismo de información sobre el movimiento, cambio de titularidad o transacciones patrimoniales, en ambos casos se ha optado por su exclusión del universo de los impuestos patrimoniales, al no gravar directamente la riqueza.

En contrapartida, es necesario analizar los casos del impuesto nacional a la Ganancia Mínima Presunta, del impuesto bonaerense y entrerriano a la Transmisión Gratuita de Bienes y del tributo a los Automotores (patentes), de nivel provincial y municipal (en las provincias donde dicha potestad tributaria se ha descentralizado).

En cuanto al impuesto nacional a la Ganancia Mínima Presunta, cabe aclarar que surgió a fines de los años noventa, y que ha operado como un sucedáneo del Impuesto a los

⁵ Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, en 2011, un 38% del producido por el impuesto a los sellos correspondió a la aplicación de dicho gravamen a la compra-venta de viviendas, 3% a contratos de alquiler, 12% a la compra-venta de automotores, 10% a los resúmenes de tarjetas de crédito, 8% a otras actividades financieras y bancarias y el 29% restante a otras operaciones (Velasco y Tobes: 2011).

Activos. En 2016, recibió dos grandes reformas: la ley de Blanqueo (que lo deroga a partir del 1º de enero de 2019), y la ley Pyme (que excluyó a todas las empresas categorizadas como tal de dicho tributo). Ambas normas habían dejado al gravamen en terapia intensiva.

Con la instrucción Nº 2/2017 de la AFIP (donde el fisco establece que en los casos en que se pruebe la existencia de pérdidas en los balances contables de un período determinado y que a su vez se registren quebrantos en la declaración jurada del Impuesto a las Ganancias del período fiscal en cuestión, se considerará que no existe renta presunta), el organismo recaudador acaba de firmar el acta de defunción del impuesto. Cabe recordar que el mismo, dada la desgravación de la acumulación patrimonial de las empresas en general, buscaba, al menos, gravar una parte particular de la misma. Así, en relación a la existencia de un determinado patrimonio por parte de una persona jurídica, se suponía un piso de ingresos generado por el mantenimiento de esos activos, sobre el que se aplicaba el impuesto. En tanto se trataba de un tributo cuyo pago operaba a cuenta del impuesto a las ganancias, los organismos internacionales lo han considerado un tributo a los ingresos de las empresas y no a su patrimonio. Sin embargo, dado que la recaudación neta (aquella que no se imputa como pago a cuenta del impuesto a las ganancias) del impuesto no surge de la tributación sobre una ganancia (cuya existencia no se puede asegurar) sino sobre un determinado nivel de riqueza, sumado al hecho de que se trata del único impuesto que gravaba el patrimonio (en cualquier de sus formas, esto es, no limitando su alcance a ciertas formas de riqueza, como los inmuebles y los automotores) de las personas jurídicas en nuestro país, se considera adecuado incluir su recaudación en el producido por los impuestos patrimoniales.

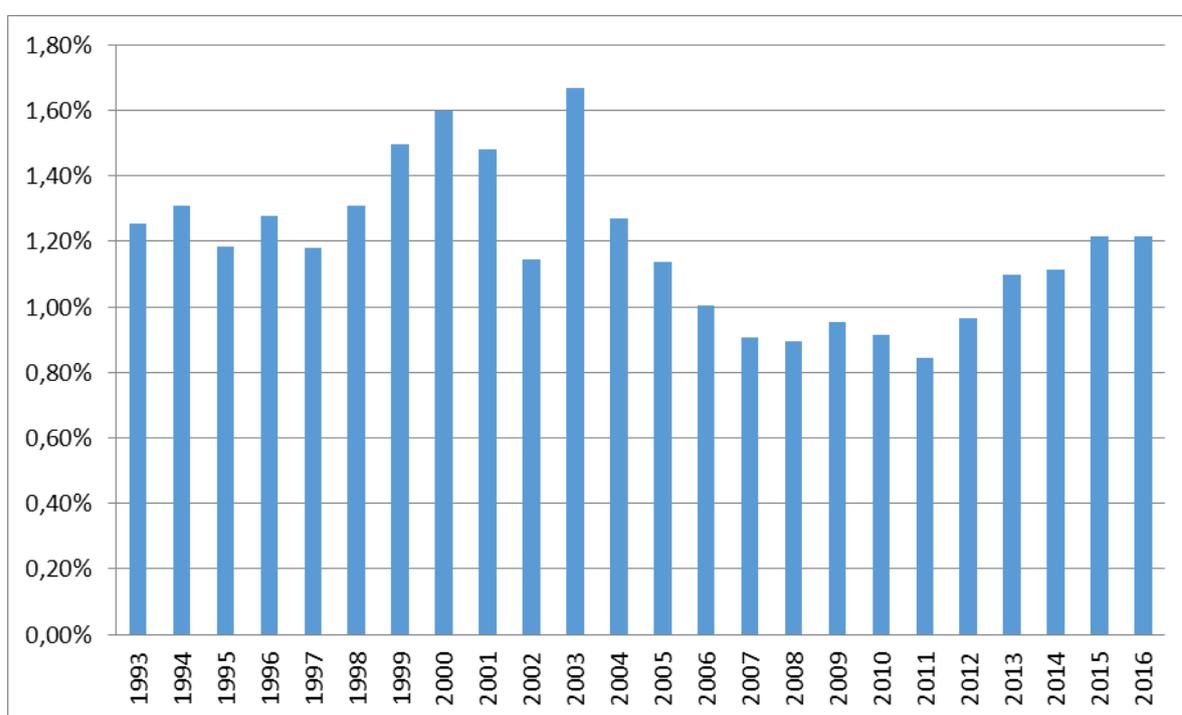
A su vez, en relación a las patentes de automotores, los organismos internacionales las consideran impuestos a las transacciones y al consumo. Sin embargo, por tratarse de una de las formas más difundidas de acumulación patrimonial y por ser tributos a la posesión (y no a la transacción que implica su adquisición) son tributos patrimoniales.

Finalmente, los impuestos a la herencia (transmisión gratuita de bienes, vigentes en las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos) para la OCDE y el FMI son patrimoniales, aunque en Argentina no se incluye su recaudación entre los mismos, lo que en trabajo sí se hace.

2. La recaudación de los impuestos a la riqueza en Argentina entre 1993 y 2016

A continuación se presenta la evolución en el período 1993-2016 de la recaudación consolidada (es decir de los tres niveles de gobierno) de los impuestos patrimoniales en Argentina, lo que incluye los impuestos nacionales a los Bienes Personales y a la Ganancia Mínima Presunta, el impuesto provincial a la Transmisión Gratuita de Bienes y los impuestos, provinciales y municipales, Inmobiliario (rural y urbano) y a los Automotores⁶. Los valores se expresan en relación al Producto Bruto Interno, a precios de mercado.

Gráfico N° 1: Patrimoniales como % del PBI. Argentina, 1993-2016



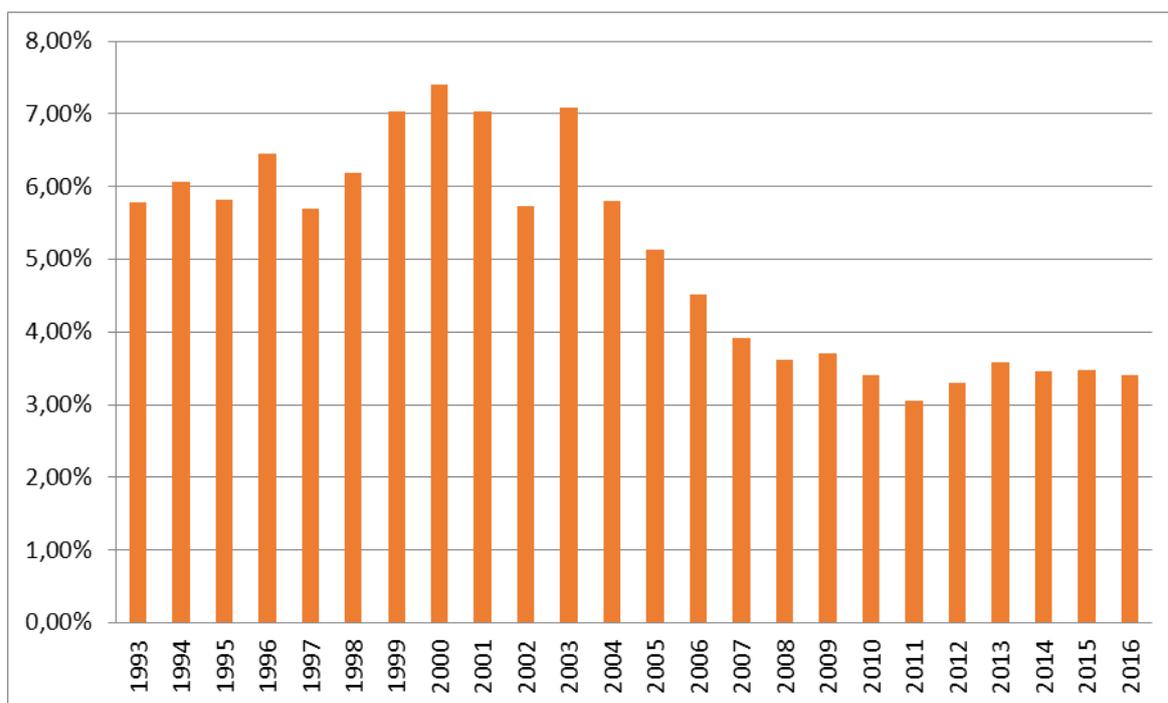
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

En el Gráfico N° 1 se aprecia una fuerte caída, a partir del año 2003, en el peso en el PBI de la recaudación de impuestos patrimoniales, que es parcialmente revertida a partir de 2012, con guarismos que alcanzan en 2016 a los del bienio 2004-5. El porcentaje alcanzado en 2016 es levemente inferior al del año de partida (1993).

⁶ Por motivos de simplificación no se incluye la recaudación de otros impuestos patrimoniales de incidencia recaudatoria muy poco significativa, tales como el que se percibe sobre los premios de los juegos de azar.

Sin perjuicio de lo expresado, cabe destacar que el período 2005-2016 se caracteriza por un muy importante crecimiento de la recaudación total de impuestos, en relación al PBI, por lo que corresponde complementar el análisis precedente, presentando la participación, en la recaudación consolidada de impuestos, de los tributos al patrimonio.

Gráfico N° 2: Patrimoniales como % de la recaudación total 1993-2016



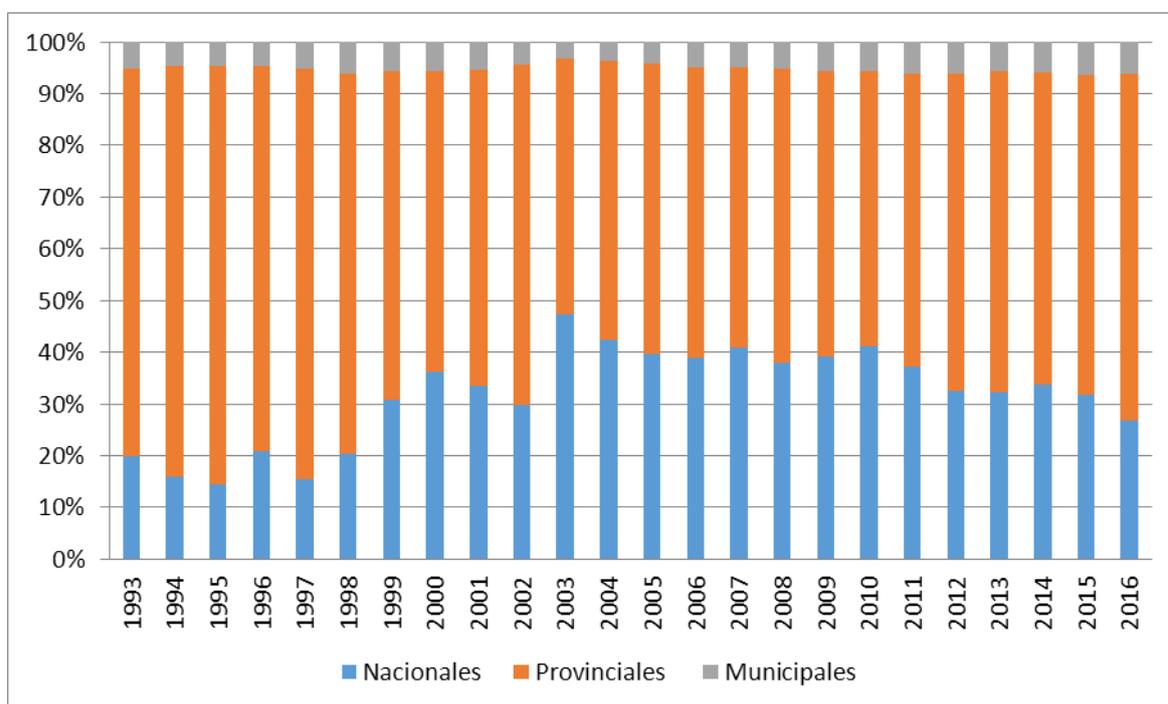
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

El Gráfico N° 2 permite observar mejor el tenor de la caída registrada, por este grupo de tributos, desde 2004, y la modesto de la recuperación evidenciada a partir del año 2012. En el último lustro, de cada cien pesos que recauda el Estado argentino, poco más de tres proviene de este tipo de imposición, lo que representa la mitad de lo exhibido en el quinquenio 2001-2005.

3. La composición de la recaudación de impuestos patrimoniales

Corresponde entonces dar cuenta de la evolución de la recaudación de impuestos patrimoniales según nivel de gobierno (nación, provincias y municipios).

Gráfico N° 3: Patrimoniales: Distribución por nivel de gobierno 1993-2016

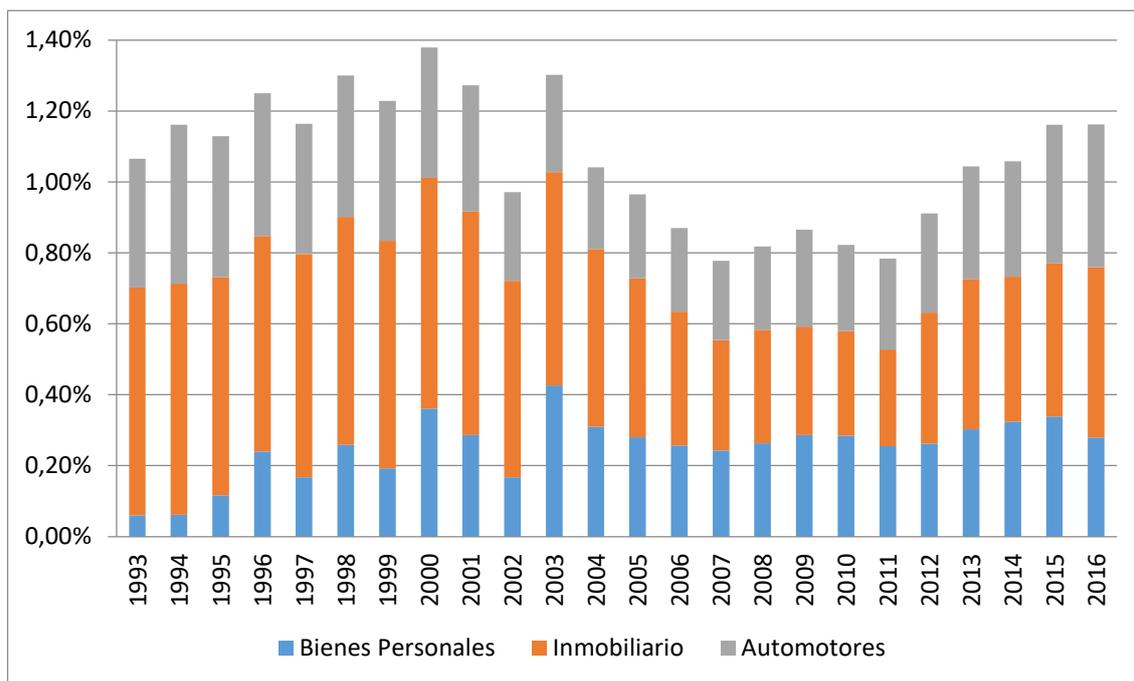


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Tal como puede observarse, a lo largo de toda la serie, el peso de los impuestos patrimoniales municipales es muy reducido (en el orden del 5%). A su vez, el peso del nivel nacional pasa de un promedio del 17% en 1993-1998, a un 36% en 1999-2003, para luego crecer un poco más y estabilizarse en torno al 40% entre 2004-2011, para en los últimos años, caer al orden del 30%-32%. Se aprecia que los impuestos patrimoniales provinciales, han pasado de representar un 78% del total en 1993-1997 a ser, en 2012-2016, el 63%. Esto es, una caída del orden de los quince puntos porcentuales.

Interesa, entonces, analizar la evolución de los principales impuestos patrimoniales. Para ello se hace foco en el impuesto nacional a los Bienes Personales, y en los impuestos (tanto de nivel provincial como municipal) a los Inmuebles y a los Automotores, expresados como proporción del PBI. Este recorte obedece a que los tres tributos representan entre el 85% y el 95%, punta a punta de la serie, de la recaudación total patrimonial argentina.

Gráfico N° 4: Patrimoniales: Principales Tributos en % del PBI 1993-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Se puede observar, en primer lugar, que en 2016 la recaudación de los tres impuestos tiene una proporción bastante similar. Así, del total recaudado por impuestos patrimoniales en 2016, un 23% correspondió a Bienes Personales, un 33% a Automotores y un 40% a inmobiliario, integrando el 4% restante la recaudación por Ganancia Mínima Presunta y Transmisión Gratuita de Bienes.

La recaudación del impuesto a los automotores, en porcentaje del PBI, ha sido bastante estable a lo largo del período, con valores actuales similares a los del período de la Convertibilidad y la de Bienes Personales resulta, en 2012-2016 similar a la de 2000-2005.

De allí que la caída en el peso de los impuestos a la riqueza en el total de la recaudación, en nuestro país sea explicada, casi por completo, por la pérdida de gravitación del impuesto Inmobiliario, en especial desde 2005 en adelante.

Así, resulta particularmente interesante el hecho de que, tras la valorización inmobiliaria, dada la enorme devaluación en tres momentos económicos de la historia reciente (2002, 2014 y con el cambio de gobierno entre fines de 2015 e inicios de 2016), y el carácter

dolarizado del precio de las propiedades, la participación de la recaudación de este gravamen se haya reducido casi a la mitad, pasando de representar un 0,63% del PBI entre 1993-2001 a ser, entre 2008-2016, de un 0,37%.

Un estudio al respecto (López Accotto, Martínez y Mangas: 2014) muestra que, en el período 2001-2011 el valor de la tierra rural creció por un factor, en las distintas provincias, que representa, en media simple, más del quíntuple que el aumento verificado en la recaudación de los respectivos impuestos inmobiliarios rurales⁷.

A nivel urbano se verifica un fenómeno similar, aunque de menor magnitud, con valores de mercado cuyos crecimientos duplicaron los observados en la recaudación nominal del inmobiliario urbano.

Además, ese fenómeno impacta sobre otro instrumento recaudatorio, como son las tasas municipales de Servicios Generales (también denominadas por Alumbrado, Barrido y Limpieza), ya que en las grandes ciudades del país, su recaudación está dada en base a las valuaciones fiscales (generalmente provinciales) de los inmuebles, por lo que se produce un efecto “arrastre” en términos de menor peso de las imposiciones sobre la propiedad inmueble⁸, en particular, y sobre la riqueza, en general.

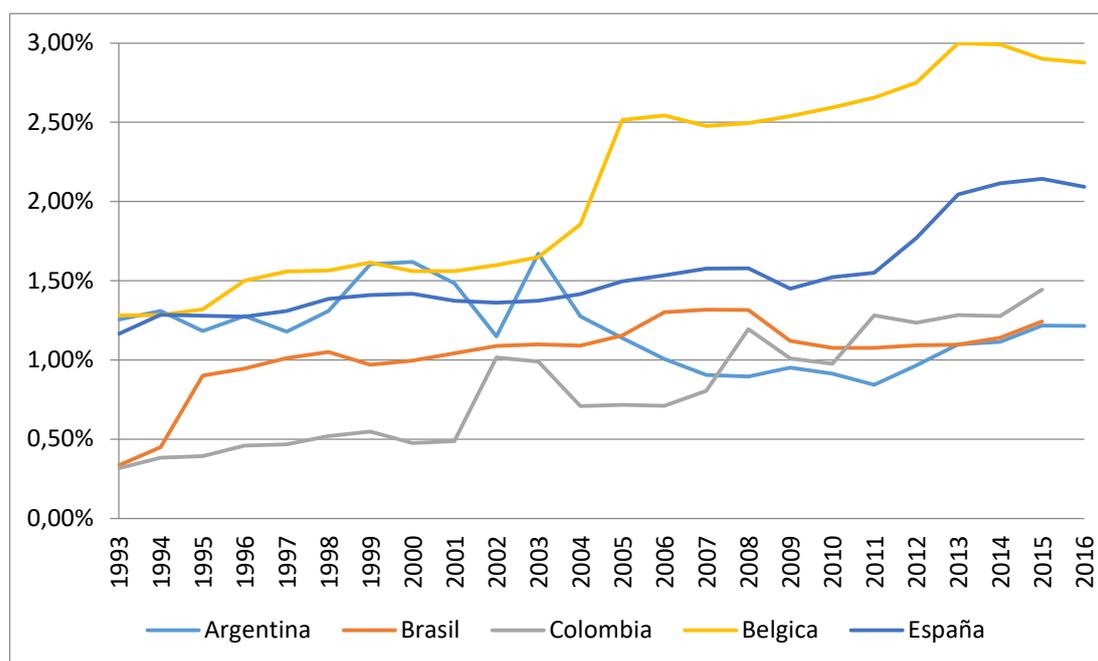
4. La comparación internacional

A continuación se presenta, para el período 1993-2016 (1993-2015 para Brasil y Colombia), una comparación entre el peso en el PBI de los impuestos patrimoniales en Argentina, respecto a lo registrado en Brasil, Colombia, Bélgica y España. La selección de los países se debe a que, Brasil y Colombia, presentan en los últimos años valores similares a los de Argentina, mientras que España y Bélgica mostraban en 1993 resultados parecidos a los de nuestro país.

⁷ El caso más exagerado es el de la provincia de Córdoba, donde el precio de los campos (en pesos) aumentó nominalmente casi un 2.500%, mientras que la recaudación del inmobiliario apenas lo hizo en un 64%. Estos datos, sumados a la demostración histórica desarrollada acerca del elevado nivel de los tipos impositivos máximos de los países desarrollados en la inmediata posguerra (Piketty: 2014), permiten cuestionar los fundamentos de quienes consideraban la posibilidad de que la imposición sobre “el campo” hubiese estado cerca de ser confiscatoria, en 2008 (Piffano: 2009).

⁸ Según surge de una muestra de los principales municipios del país (López Accotto, Macchioli, Argonz, Martínez, Adaro, Mangalo, Mangas y Martínez: 2015).

Gráfico N° 5: Patrimoniales en % del PBI. Países seleccionados 1993-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y OCDE.

El Gráfico N° 5 muestra que, en 1993 en Argentina, se recaudaba, en relación al propio producto, un valor levemente menor que el de Bélgica y algo mayor que el de España y que casi cuadruplicaba a los de Brasil y Colombia. En 2015, recaudaba, en porcentaje del respectivo PBI, algo menos que Brasil y un 16% menos que Colombia. Mientras que en 2016 obtuvo, por impuestos patrimoniales, en porcentaje del propio PBI, un 42% menos que España y un 58% menos que Bélgica.

En relación a otras naciones, el peso de lo recaudado por los impuestos a la riqueza, en Argentina, era en 2015 menos de la mitad de lo registrado en Uruguay y en 2016 cerca de un tercio de lo logrado en Francia, Canadá y Gran Bretaña, un 40% de lo recaudado por Israel y Luxemburgo. E incluso respecto a lo que obtiene (en relación a su PBI) un país que no se caracteriza por presentar una gran presión fiscal consolidada, como Estados Unidos, el valor de Argentina representa cerca de un 40%.

Dada la diversidad de impuestos que componen el universo de los tributos al patrimonio en nuestro país, corresponde profundizar a futuro en un estudio pormenorizado de estos distintos instrumentos de fiscalidad y su operación en los diferentes niveles de gobierno presentes en el esquema federal argentino.

Al respecto, interesa especialmente verificar con mayor nivel de profundidad el grado de participación de cada nivel de gobierno en la caída de la imposición inmobiliaria registrada en nuestro país en la última década.

En igual sentido, correspondería analizar en ulteriores trabajos la responsabilidad de los avatares de cada uno de los principales tributos dirigidos a gravar la riqueza en el derrotero descrito tendiente a la reducción de este tipo de imposición.

Se espera que dicho estudio en profundidad permita obtener pistas acerca de la mejor forma de recomponer la recaudación de los impuestos a la riqueza en Argentina, ya sea mejorando los instrumentos existentes o creando nuevos impuestos, de modo de volver real el remanido slogan de que “paguen más los que más tienen”.

Así, cabe adelantar que habría un espacio de intervención fiscal existente para un incremento en la recaudación de impuestos a la riqueza, en nuestro país, del orden de al menos 2 puntos porcentuales del producto, lo que implica, prácticamente, triplicar la recaudación de este grupo de tributos. Por ejemplo, según datos publicados (De Cesare: 2010), la presión fiscal del inmobiliario en Chile era un 50% mayor a la nuestra, mientras que para la media de los países desarrollados, para 2008, arrojaba un guarismo que duplicaba al de Argentina (De Cesare y Lazo Marín: 2008).

5. Perspectivas

A nivel general, una cuestión de primer orden a tener en cuenta es que, en el marco del Consenso Fiscal (Ley Nº 27.429) suscripto entre el Gobierno Nacional y 23 jurisdicciones de nivel provincial (todas excepto San Luis, aunque, posteriormente La Pampa ha renunciado el pacto), el Estado Nacional, en el punto q), ha tomado el compromiso de *“no crear nuevos impuestos nacionales sobre el patrimonio ni incrementar la alícuota del Impuesto sobre los Bienes Personales”*. Por lo que, cualquier eventual incremento a futuro requerirá el acuerdo del conjunto de los gobiernos de nivel provincial que han formado el citado pacto. Ello opera como una restricción adicional al hecho, establecido en la Constitución Nacional, de que las potestades tributarias sobre los impuestos directos

corresponden, únicamente, al nivel provincial de gobierno, a menos que se trate de impuestos nacionales extraordinarios por un tiempo determinado.

En relación a las tendencias recientes, cabe destacar, el surgimiento de la imposición sobre la Transmisión Gratuita de Bienes, en la provincia de Buenos Aires en 2011, luego adoptada por la provincia de Entre Ríos en 2013, y, en sentido opuesto, la ya decidida y legislada derogación, a partir de 2019, del impuesto a la Ganancia Mínima Presunta y la modificación, cuyos aspectos más salientes se comentan en párrafos siguientes, del impuesto nacional a los Bienes Personales.

Respecto al impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (sea por herencia, sucesión o donación), resulta en un instrumento promisorio, en tanto grava el enriquecimiento que proviene de la llamada “lotería genética”, es decir que no se relaciona con ninguna participación propia en la acumulación de riqueza ni en los procesos de formación del capital, sino en ser un mero heredero (o beneficiario) de la fortunas amasadas por generaciones anteriores⁹.

Ese tributo, presenta un crecimiento importante en su recaudación. Si comparamos el año 2016 versus 2013 (donde ya operaba en ambas provincias) el incremento fue del 220%. Sin embargo, se trata de un impuesto que representaba apenas un 0,01% del PBI de 2016, debido a que se aplica solamente en dos provincias.

Como referencia de sus posibilidades recaudatorias, vale destacar que este tipo de impuesto aporta a las arcas públicas más del 0,10% del producto en Brasil, entre un 0,20% y un 0,25% en Alemania, España, Gran Bretaña, Holanda, Finlandia y Dinamarca, más de un 0,30% en Corea del Sur, un 0,55% en Francia y alcanza un 0,70% del PBI en Bélgica.

En relación al impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, vale destacar que se trata de un impuesto que recaudó, en 2016, un 0,05% del PBI. Es decir que, a valores de 2016, el tiro

⁹ En tal sentido, se trata de un tributo que, en tanto, contribuye a: “la igualación de las condiciones de partida constituye un incentivo adicional al esfuerzo y la eficiencia, alentando la distribución meritocrática de los resultados en contraposición del efecto de la lotería genética sobre las posibilidades de progresar y realizarse” (Lódola y Velasco, 2011, pp. 27).

de gracia comentado al inicio del artículo, se trata de una transferencia de recursos desde el Estado a las empresas, del orden de los \$3.240 millones, esto es aproximadamente U\$S150 millones.

Sin embargo, el mayor perjuicio para el Estado dado por la derogación de este tributo no consiste en la pérdida de su recaudación en sí, sino en el hecho de que, desaparecido todo gravamen sobre los bienes en propiedad de las personas jurídicas, por ende, la elusión del impuesto nacional a los Bienes Personales (de las personas físicas) resulta todavía más sencilla por el atractivo de colocar en cabeza de las sociedades comerciales todas las propiedades.

A su vez, para Bienes Personales, la reciente modificación ha consistido en eliminar la exención de ese impuesto que abarcaba a los patrimonios de hasta \$305.000 (valor vigente a 2015) y establecer un mínimo no imponible de \$800.000 en 2016, \$950.000 en 2017 y \$1.050.000 en 2018, a la vez que las alícuotas se reducen. Así, a 2015, los patrimonios abonaban un 0,50% del valor (fiscal) menor a \$750.000, un 0,75% si se encontraba entre \$750.000 y \$2.000.000, 1,00% si estaba entre los \$2.000.000 y los \$5.000.000 y 1,25% si excedía ese último valor. Con la modificación legal, se fija una alícuota única, que en 2016 es de 0,75% de lo que exceda el mínimo no imponible, en 2017 un 0,50% y a partir de 2018 en un 0,25%. Esto reduce la progresividad de alícuotas que tenía el impuesto. Conviene recordar que el proyecto de ley original enviado por el Poder Ejecutivo establecía la eliminación del gravamen a partir de 2019, lo que finalmente fue descartado.

Dados los cambios establecidos en la norma y el atraso en los valores fiscales de las propiedades urbanas y rurales respecto a los valores de mercado, comentado anteriormente, la participación de la recaudación del impuesto se redujo entre 2015 y 2016 en un 17% respecto de su participación en el PBI. Lo que se profundizara, aproximadamente en al menos un 50% en 2017 y un 80% en 2018, todo lo cual, llevaría a su casi virtual desaparición recaudatoria.

Es importante considerar entonces la transferencia de ingresos que la modificación introducida implica, así como el sesgo distributivo de la misma.

Tomando como base las declaraciones de bienes personales del año 2015 (último dato detallado publicado por la AFIP), aquellos que poseen bienes por encima de los \$60 millones son apenas 1034 personas, con un patrimonio declarado de \$200 millones en promedio cada una. Ello equivalía al tipo de cambio oficial a fin de ese año, a una riqueza media del orden de los U\$S10 millones por persona.

Suponiendo, en una estimación muy conservadora, que el patrimonio de esas personas no haya crecido nominalmente (lo que con la variación de precios acumulada implicaría que se han empobrecido) desde entonces, se puede realizar el siguiente ejercicio de comparación estática.

En 2015 el impuesto determinado para estos 1034 superricos fue de \$2.580 millones, en 2016 el mismo sería de \$1.548 millones, en 2017 de \$1.032 millones y a partir de 2018 de \$516 millones. Si consideramos entonces esos años, la transferencia de ingresos acumulada hacía los más ricos de la población sería del orden de los \$4.644 millones, esto es, como media, más de \$4 millones¹⁰ para cada una de las mayores fortunas personales (registradas) en el país.

Eso equivale, al tipo de cambio de mediados de marzo de 2018, a poco menos de U\$S200.000. A valores de mercado actuales, ello es igual a que el gobierno nacional le haya regalado, solamente por la reforma en el impuesto a los bienes personales, a cada una de las 1.000 que han declarado (fiscalmente) ser las más ricas del país, una amplia vivienda familiar en cualquier barrio de clase media de la Ciudad de Buenos Aires o el Conurbano o un automóvil de muy alta gama (Mercedes Benz GLS 500, un Maserati Levante o un Porsche Boxster).

Consideraciones finales

La imposición directa sobre la riqueza es una herramienta fundamental con la que cuentan los Estados para lograr una más igualitaria distribución del ingreso, al gravar los stocks de capital (en sus distintas formas) que dan lugar a flujos muy desiguales de renta.

En tal sentido, la experiencia internacional da cuenta de la importancia que dichos instrumentos pueden llegar a desarrollar, combinando tributos nacionales y subnacionales, al patrimonio en general de los individuos y las empresas, a determinadas formas de riqueza, corporizada en la posesión de bienes registrables (inmuebles y automotores) y al enriquecimiento gratuito (herencia y otras formas de transmisión no onerosa de bienes).

En nuestro país, los impuestos nacionales de este tipo, centrados en el patrimonio general de personas físicas (Bienes Personales) y jurídicas (Ganancia Mínima Presunta) han adolecido, desde su creación hace más de dos décadas, de numerosos problemas para lograr un nivel recaudatorio adecuado y combatir la elusión fiscal.

A su vez, entre los tributos subnacionales, el impuesto a los automotores (Patentes) opera en forma razonablemente adecuada, mientras que el impuesto Inmobiliario, en un país con graves problemas en materia de concentración de la propiedad de la tierra y acceso popular al suelo y a la vivienda, ha sufrido a lo largo de las últimas décadas, pero en especial en los últimos diez años, una caída en su importancia que roza casi su desaparición, al menos en muchas de las provincias del país¹¹. Por su parte, ha resurgido, casi como único hecho positivo en los últimos años, el impuesto a la transmisión gratuita de bienes, en territorio bonaerense y entrerriano, tributo que debería ser incorporado a los sistemas impositivos de nivel provincial en el resto del país.

Así, la situación actual de la imposición a la riqueza en Argentina, va en la línea de lograr que paguen menos los que más tienen.

Por un lado, ni siquiera ante fenomenales transferencias de renta hacia los sectores más concentrados de la economía, vinculados con la exportación de productos primarios y propietarios de gran parte del suelo más fértil del país, como las registradas con las grandes devaluaciones de comienzos de 2014 y de 2016, se verifica un incremento de la

¹¹ Cabe destacar que, además de su impacto distributivo positivo, el impuesto inmobiliario cuenta con otras virtudes, tales como el hecho de que su liquidación es fácil de efectuar, su base muy difícil de ocultar y su recaudación goza de mayor estabilidad, certeza y control que la de otros tributos subnacionales (Vicchi: 1995). Sumadas a las que se detallan en (De Cesare: 2012) tal como, por ejemplo, la capacidad de regular, mediante el inmobiliario urbano, el mercado de tierra urbana, por ejemplo, desincentivando la especulación, con un mayor impuesto a los baldíos.

recaudación de los impuestos al patrimonio en general y del inmobiliario rural en particular, que capte, aunque sea muy parcialmente, tal enriquecimiento de los terratenientes¹².

Por otra parte, las reformas en el sistema impositivo recientemente implementadas a nivel nacional, han ido en la misma dirección, ya que, a la vez que se eliminan o disminuyen (dependiendo el tipo de bien) los derechos aduaneros a las exportaciones de productos primarios (en el contexto de una gran devaluación), se le da muerte lenta al impuesto a la Ganancia Mínima Presunta y se reduce a su mínima expresión el impuesto a los Bienes Personales, transfiriendo recursos a los superricos.

Finalmente, en materia de recomendaciones de política y perspectivas a futuro la situación no podría resultar más opuesta, ya que, de cara a incidir en términos de una distribución más igualitaria del ingreso resultaría fundamental que la recaudación de los impuestos a la riqueza, medida como porcentaje del PBI, se dupliquen o tripliquen, alcanzando guarismos similares a la de nuestros vecinos uruguayos o a los países de la OCDE. A la vez, dada la eliminación del impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, la minimización del impuesto a los Bienes Personales, y las tendencias observadas en relación al impuesto Inmobiliario, las proyecciones van en la línea de presentar, de aquí a un lustro, un nivel de imposición al patrimonio que resulte, en proporción al PBI, la mitad o un tercio del generado en 2015, el que a todas luces no era algo meritorio, ya que resultaba similar al que existía hace más de veinte años. Por esa razón, el retroceso que se avizora pondrá al sistema tributario en un lugar más regresivo, generará una mayor brecha de desigualdad y conspirará contra el sueño de alcanzar una sociedad más igualitaria.

¹² Por caso, se muestra que cerca del año 2000 la presión fiscal general de la provincia de Buenos Aires (recaudación total de impuestos provinciales como porcentaje del producto bruto geográfico) y la presión fiscal sectorial del agro (ratio entre la recaudación del inmobiliario rural y el producto bruto geográfico agropecuario) eran similares (con valores cercanos al 4%), a 2014, la presión fiscal general bonaerense se había duplicado (8%) mientras que la rural había bajado a la mitad (2%) (Lódola y Batakis, 2015, pp. 137).

Bibliografía

- Afonso, J. y Junqueira, G. (2007), “Tributação, reforma e federalismo: uma visao atual da América Latina” en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Año 7, Nº 9, pp. 103 - 139.
- Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2011), “Impacto del presupuesto sobre la equidad”, *Documento de Trabajo*, Nº 40, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, Buenos Aires.
- Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2009), *Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso*, Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires, 2009.
- De Cesare, C. y Lazo Marín, F. (2008), “Impuestos a los patrimonios en América Latina”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, Nº 66, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- De Cesare, C. (2010), *Panorama del impuesto predial en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2010.
- De Cesare, C. (2012), *Improving the Performance of the Property Tax in Latin America*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2012.
- Jarach, D. (1983), *Finanzas públicas y derecho tributario*, Cangallo, Buenos Aires, 1983.
- Jiménez, J. y López Azcúnaga, I. (2012), “¿Disminución de la desigualdad en América Latina?. El rol de la política fiscal” en *Working Paper*, Nº 33, DesiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, Berlín.
- Lódola, L. y Velasco, P. (2011), “El impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes. Su reincorporación en la provincia como instrumento eficiente en la búsqueda de la igualdad de oportunidades”, *Cuadernos de Economía* Nº 78, Ministerio de economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
- Lódola, A. y Batakis, S. (2015), *Historia y Reformas del Impuesto Inmobiliario Rural en Buenos Aires*, Editorial UNIPE, Buenos Aires, 2015.
- López Accotto, A.; Martínez, C. y Mangas, M. (2014), *Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina: Últimos treinta años: más regresividad, menos equidad*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2014.

López Accotto, A.; Martínez, C. y Mangas, M. (2015), “Del estado de las finanzas a las finanzas del Estado” en Aronskind, R. y otros (2015): *La Universidad interviene en los debates nacionales*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

López Accotto, A.; Macchioli, M.; Argonz, I.; Martínez, C.; Adaro, C.; Mangalo, M.; Mangas, M. y Martínez, C. (2015), *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2015.

López Accotto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y Paparás, R. (2016), *Finanzas públicas y política fiscal: conceptos e interpretaciones desde una visión argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2016.

López Accotto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y Paparás, R. (Comp.) (2016), *Política fiscal, deuda y distribución del ingreso en Argentina. Una mirada heterodoxa*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2017.

Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992), *Hacienda Pública. Quinta Edición*, McGraw. Hill, Madrid, 1992.

Otero, A. e Iñiguez, A. (2016), *Elementos para una reforma tributaria en la Argentina*, Universidad Nacional de Moreno, Buenos Aires, 2016.

Piffano, H. (2009), Imposición en el Sector Rural: Presión Tributaria, Valor de la Tierra y Derecho de Propiedad, en *Documento de Trabajo N° 77*, Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Piketty, T. (2014), *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2014.

Santiere, J., Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2000), “Incidencia de los impuestos en la distribución del ingreso en la Argentina en 1997” en *Proyecto 3958 AR-FOSIP-Banco Mundial*, Secretaria de Programación Económica y Regional, Buenos Aires.

Santos Ruesga, B. y Carbajo Vasco, D. (2007), *Retos para la reforma fiscal en América Latina*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, Madrid, 2007.

Shome, P. (1995), *Manual de Política Tributaria*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., 1995.

Velasco, P. y Tobes, M. (2012), *Incidencia del Impuesto de Sellos en la provincia de Buenos Aires*, ponencia presentada en las 45 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba.

Vicchi J. (1994), *Manual de impuestos al patrimonio*, Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera, Organización de Estados Americanos, Buenos Aires, 1995 (mimeo).