

# Tributos a la Macri

## La globalización financiera y el nacimiento del nuevo consenso tributario neoliberal

Las experiencias internacionales de los países centrales y los consensos de la literatura académica sobre el tema muestran que las políticas tributarias son un instrumento esencial para distribuir la riqueza. Para que esto suceda, es necesario contar con un sistema tributario diseñado donde los sectores de mayores recursos paguen más impuestos y el Estado los redistribuya en mayores beneficios a aquellos sectores más vulnerables.

Esto fue así durante el régimen de acumulación fordista que predominó a escala global desde la segunda gran guerra y entró en crisis durante la década del setenta. A partir de ese momento, el estancamiento con inflación en el que se empantanó ese régimen fue aprovechado por el neoliberalismo para establecer un “nuevo” marco regulatorio destinado a reducir los espacios de intervención estatal. De la crisis del capitalismo de los años ‘30 se había salido con más Estado y, si ese régimen estaba agotado, parecía de sentido común que la forma de retomar el sendero de crecimiento fuera con menos Estado.

---

Alfredo Iñiguez\*

---

En materia tributaria esta nueva ola tuvo su prueba de fuego en Estados Unidos durante el gobierno de Ronald Reagan a comienzos de los años ochenta. El abordaje partía de un postulado conocido como “*curva de Laffer*”. Esta idea plantea la existencia de una “u” invertida que relaciona el nivel recaudatorio y la tasa impositiva, donde –más allá de cierto máximo o tasa impositiva eficiente– hacia la derecha existen grados ineficientes de tributación, caracterizados por altos impuestos que, lejos de aumentar los ingresos fiscales, los disminuyen. De acuerdo a esa visión –de naturaleza neoliberal–, en los años setenta las cargas tributarias habían llegado a tasas tan elevadas que, ante una política direccionada a reducirlas, la recaudación no solo no caería, sino que tendría que aumentar.

Y aunque nunca se comprobó la validez del postulado, el enfoque de la “*curva de Laffer*” de reducción de las cargas impositivas se propagó por todo el mundo y llegó a los países de la periferia. Incluso en estos países, los cambios se implementaron aún cuando los sistemas tributarios, así como la estructura social y económica sobre la que incide, eran muy distintos a los existentes en los países centrales.

El objetivo político de este enfoque no era más que la dimensión tributaria del proyecto neoliberal: reducir los ingresos del Estado, para justificar el achicamiento del gasto público, achicar la estructura estatal y, finalmente, menor intervención y regulación.

Estos cambios en materia tributaria acompañaron una gran variedad de políticas que favorecieron la internacionalización del capital –conocida como globali-

---

(\*) Economista de la UNLP, responsable del Área Fiscal del CIEPyC-UNLP y docente de Estructura Impositiva Argentina en UNDAV y de Política Tributaria en UNAJ.

zación— y tuvieron entre sus efectos una inaceptable concentración de la riqueza y los ingresos entre países y personas, con una proporción ínfima de la población cada vez más rica y grandes masas cada vez más pobres.

En Argentina este proceso se inició durante la última dictadura cívico-militar, e incluso antes que en Estados Unidos, con el objetivo de desarmar los alcances más novedosos de la reforma impositiva de fines de 1973. Ya en el sendero global, el sistema tributario argentino tuvo una profunda transformación durante la década de los noventa, que se podría resumir con las recomendaciones de política en la materia del *Consenso de Washington*: una estructura basada en pocos impuestos con base imponible universal y alícuotas uniformes, de forma tal que no se distorsionen los precios que determina el mercado.

Al mismo tiempo, y apoyándose en la Organización Mundial de Comercio (OMC), se avanzó en una drástica reducción de los aranceles de importación para “facilitar” el comercio internacional y, de paso, utilizar las importaciones para poner un techo a los precios internos y “disciplinar” a los formadores de precios.

Con el colapso de la convertibilidad, y en especial durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, no hubo una reforma para adecuar el sistema tributario a las necesidades de la política económica aplicada en ese período. Sin embargo, se deben destacar tres elementos: 1) se lograron mejoras en la recaudación que permitieron alcanzar máximos históricos, 2) no se continuó con la tendencia internacional hacia una mayor regresividad de la estructura, y 3) se instrumentaron modificaciones como la aplicación de los derechos de exportaciones (retenciones) o la imposición a las ganancias de capital y los dividendos, que tuvieron en esos años mucha resistencia de los sectores dominantes.

Resulta paradójico que, al poco tiempo de asumir, Mauricio Macri avanzó en la eliminación de los cambios aplicados durante el gobierno anterior, aunque poco tiempo después volviese a implantarlos. Recurrió para eso a técnicas tributarias que parecían haber quedado en el pasado, como el impuesto cedular en el caso de las rentas financieras y suma fija en los derechos de exportación.

Estas no fueron las únicas modificaciones instrumentadas durante el gobierno de Cambiemos. Durante cuatro años el sistema tributario retomó el sendero definido a escala global que inició la última dictadura

cívico-militar y moldeó el gobierno de Menem, con una nueva y amplia reforma tributaria dirigida a favorecer la concentración del ingreso y la riqueza.

La ola internacional establece algunos límites que son difíciles de franquear, pero se puede decir que el marco global define un sendero y son los gobiernos de cada Estado Nación quienes resuelven si eligen ir por el lado derecho o izquierdo de ese sendero. El de Macri optó por el derecho: baja de impuestos y desfinanciamiento del Estado. A partir de diciembre de 2019, el gobierno de Alberto Fernández, con las modificaciones introducidas a poco de asumir, eligió ir por el lado izquierdo. Las nuevas autoridades implementaron medidas que procuran correr, al menos un poco, ese límite a través de instrumentos como el impuesto a la compra de divisas para turismo y atesoramiento y la alícuota adicional a los activos en el exterior (Impuesto PAIS).

---

***El objetivo político no era más que la dimensión tributaria del proyecto neoliberal: reducir los ingresos del Estado, para justificar el achicamiento del gasto público, achicar la estructura estatal y, finalmente, menor intervención y regulación.***

---

## **La política tributaria de Macri**

Durante el gobierno de Cambiemos el sistema tributario estuvo atravesado por una política errática y contradictoria. En el marco de una política económica ortodoxa que, según definieron sus propios gestores, apuntaba al “gradualismo”, las autoridades tomaron las siguientes medidas: 1) eliminaron gran parte de las retenciones, 2) quitaron la percepción por compra de divisas, 3) ofrecieron un blanqueo de capitales en el exterior de enormes dimensiones, 4) eliminaron la imposición a las ganancias de capital y los dividendos, 5) establecieron un cronograma para la extinción del impuesto a los patrimonios y 6) acordaron un nuevo pacto fiscal Nación-Provincias, para que éstas reduzcan la carga tributaria propia.

No fue una reforma, pero se puede decir que fueron un conjunto de cambios lo suficientemente representativos como para definir el eje ideológico y marcar una tendencia sobre cuál era la estructura tributaria deseada.

Las medidas tomadas al inicio de la gestión dirigidas a reducir la carga nominal a los contribuyentes tuvieron un impacto negativo en la recaudación, superior al 2% del PIB, que se compensó parcialmente con el blanqueo, que aportó ingresos al fisco –por única vez– equivalentes a 1,7% del producto entre 2016 y 2017.

---

**No fue una reforma, pero se puede decir que fueron un conjunto de cambios lo suficientemente representativos como para definir el eje ideológico y marcar una tendencia sobre cuál era la estructura tributaria deseada.**

---

Esta etapa fue coronada con la Ley 27.430 de Reforma Tributaria, aprobada a fines de 2017, dos meses después de la victoria en las elecciones de medio término. La legislación concentró las medidas más relevantes y se podría decir que esta es la esencia de la concepción en materia de política tributaria. Los objetivos declamados

por los promotores de la ley eran: promover la inversión, la competitividad y el empleo de calidad; avanzar hacia un sistema tributario más equitativo, eficiente y moderno; reducir drásticamente la evasión impositiva; cumplir con las metas fiscales; y avanzar hacia el desarrollo.

Diffícil estar en desacuerdo con esos objetivos. El problema surge cuando quienes llevaron a cabo la reforma enumeran cuáles serían los consensos existentes para alcanzarlos.

Los consensos esbozados en los informes oficiales son los mismos que delinearon la política tributaria iniciada en la década de los ochenta a escala global y son en parte responsables de la involución de la capacidad de respuesta de la economía a las dificultades que enfrenta la población y a la tendencia de las fuerzas del mercado a favorecer la concentración y centralización del capital.

Diffícilmente éstos sean los consensos necesarios para poder discutir los lineamientos de política actuales en materia tributaria, y mucho menos puedan tener alguna utilidad para alcanzar los objetivos enunciados. Es más, el resultado sería la conformación de un sistema

## Cambios impositivos y fundamentos reforma tributaria 2017

Impuesto	Fundamento
Reducción de alícuotas de ganancias corporativas a niveles comparables internacionalmente	Capital es el factor de mayor movilidad geográfica. Incentiva la inversión y el empleo, generando más recursos en la recaudación de otros tributos.
IVA uniforme (alcance a todos los productos con misma tasa).	Minimiza distorsiones asignativas. Fácil recaudación.
Impuesto a las ganancias de personas físicas extendido (a todos los ingresos y tipo de trabajadores) y con leve pendiente en alícuota marginal.	Instrumento para dotar de progresividad al sistema (incluyendo créditos y deducciones fiscales para bajos ingresos). Ingresos personales son menos móviles que ingresos corporativos.
Evitar el uso de impuestos al consumo en cascada.	Ineficientes. Generan incentivos a la integración vertical por motivos fiscales. Fácilmente reemplazables por impuestos que gravan ventas finales o valor agregado.
Evitar el fomento de enanismo fiscal y asignaciones específicas	Enanismo fiscal: ineficiencia en las decisiones de expansión de las firmas. Asignaciones específicas: Inflexibilidad del gasto y distorsiones presupuestarias.
Uso de impuestos selectivos para corregir externalidades	Doble dividendo: recaudación con menor costo social de recursos.
Evitar el impuesto inflacionario	Inflación genera distorsiones a nivel macro y microeconómico. Reduce la competencia en mercados de productos.

FUENTE: Elaboración propia con datos de "La Reforma Tributaria Argentina de 2017". Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda. Junio 2018.

tributario que se desentienda de los aspectos vinculados a la equidad y el desarrollo económico. En resumen, los aparentes consensos son contradictorios con los objetivos propuestos.

Si los consensos no son los adecuados, los instrumentos que surjan de ellos tampoco lo serán. Y esto es lo que se observa de las modificaciones introducidas por esta reforma, entre las que se destacan diversas novedades, que enunciaremos a continuación.<sup>1</sup>

### **Impuesto a las Ganancias**

- a) Reducción gradual de la tasa aplicable a Sociedades para las utilidades no distribuidas (estaba previsto que en cuatro años bajase del 35% al 25% en 2020, pero el nuevo gobierno suspendió la última disminución y por tanto quedó en 30%). Los dividendos quedan gravados en su distribución con una alícuota que completa el 35% de carga conjunta total entre el accionista o socio y la empresa.
- b) Se implementó un impuesto cedular a diversos rendimientos financieros que estaban exentos o no gravados para las personas humanas, así como las ganancias de capital provenientes de –entre otros instrumentos– acciones, monedas digitales, títulos, bonos y demás valores para los mismos sujetos.
- c) Se previó la aplicación del ajuste integral por inflación, en la medida que el índice de precios al consumidor fuera superior a ciertos límites (50% de inflación anual).

### **Seguridad Social**

- a) Se dispuso un mínimo no imponible en las Contribuciones Patronales.
- b) Se establecieron nuevas alícuotas de Contribuciones Patronales, con el objetivo de una convergencia gradual entre los empleadores de diferentes sectores al 19,5% en 2022 (se suspendió el cronograma para 2020).

### **Impuestos a los combustibles**

Se implementaron sumas fijas actualizables a las naftas y el gasoil para determinar el impuesto por unidad de medida y un impuesto a las emisiones de dióxido de carbono.

Las medidas mencionadas fueron las más relevantes de la Ley 27.430, pero esta norma alcanzó a otros impuestos con modificaciones menos significativas. Con fecha previa a esa legislación se emitió el Decreto 1343/16, instrumentado a partir de enero de 2018, que determinó una rebaja mensual de 0,5 puntos porcentuales en los Derechos de Exportación del complejo sojero, que lo llevaría del 30% al 18% para el poroto y del 27% al 15%

para el resto. Esta norma estuvo en vigencia hasta que, mediante el Decreto 757/18, se suspendió desde el 15 de agosto de 2018.

Junto a la suspensión de la reducción salió el Decreto 793/18, que estableció desde septiembre de 2018 un derecho del 12% de todas las mercaderías comprendidas en el Nomenclador Común del Mercosur (NCM), con un tope de \$4 o \$3 por dólar, según se trate de un producto primario o industrializado. Para los productos con derechos a la exportación preexistentes a la entrada en vigor de la medida, dichos derechos fueron adicionales. En su caso, para la soja la alícuota se fijó en 18% (y entre el 16% y el 11% para sus derivados), con el adicional del 12%. En la práctica, al poco tiempo ya estaban rigiendo los topes de \$4 y \$3. Además, en 2019 los servicios también quedaron alcanzados por la medida.

Estas medidas representaron el quiebre de la política tributaria de los dos primeros años de gobierno, consecuencia de la profunda crisis financiera iniciada pocos meses antes, con sus repercusiones en la actividad económica y, consecuentemente, en los ingresos fiscales.

---

***Estas medidas representaron el quiebre de la política tributaria de los dos primeros años de gobierno, consecuencia de la profunda crisis financiera iniciada pocos meses antes, con sus repercusiones en la actividad económica y, consecuentemente, en los ingresos fiscales.***

---

Es llamativo que, ante el cambio de clima económico, la primera medida relevante en materia de recaudación haya sido la reimplantación y elevación de alícuotas de los Derechos de Exportación, justamente una de las acciones de gobierno que había encarado Cambiemos a poco de asumir, entre fines de 2015 y principios de 2016.

Como corolario a este camino sinuoso y como consecuencia de la derrota en las elecciones primarias, en agosto de 2019 el gobierno de Cambiemos tomó una serie de medidas de política económica que tienen la dirección contraria a la concepción puesta de manifiesto en casi todo el mandato. Dos medidas fueron sintomáticas: la reimplantación de restricciones a la compra de divisas y la aplicación hasta fin de año de la “tasa 0” en el IVA de algunos de los bienes que conforman la canasta básica de alimentos. Tal como está

enunciado en los consensos descriptos más arriba, esta medida se contradice con el principio “IVA uniforme (alcance a todos los productos con misma tasa)”, uno de los pilares del Consenso de Washington.

## Recaudación y crecimiento

Como queda claro en el repaso de las medidas de política tributaria instrumentadas en la gestión Cambiemos, éstas estuvieron orientadas a reducir la carga nominal que recae sobre los contribuyentes. Esta fue una acción deliberada hasta la crisis de 2018, cuando se interrumpen varias medidas previstas.

En el análisis punta a punta –esto es, en la comparación de la presión tributaria de 2019 con la de 2015– se registra una reducción de -3% del PIB para el consolidado de ingresos del Estado Nacional y los Provinciales y CABA.

Sin embargo, según una estimación efectuada por la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal dependiente del entonces Ministerio de Hacienda, la pérdida de recaudación está definida casi en partes iguales por los efectos de la política tributaria y de las condiciones macroeconómicas en las cuales se llevó a cabo. En los cuatro años de gobierno, de los 3 puntos de retracción de la presión tributaria, 1,56% (más de la mitad) es atribuible a las medidas de política específica y 1,45% al contexto macroeconómico.

Este resultado nos lleva a detenernos en un tema muy discutido sobre la elevada elasticidad de la recaudación al desempeño de la actividad económica. La primera cuestión a dilucidar es si efectivamente existe una correspondencia entre ambas variables a lo largo de la historia relativamente reciente. Para ello, a continuación

se analizan las variaciones interanuales reales de la recaudación tributaria nacional (deflactada por el Índice de Precios Implícitos del PIB<sup>2</sup>) y se las contrastan con las variaciones interanuales del PIB.

El gráfico de la página 35 se permite observar con bastante claridad el carácter procíclico de la recaudación, ya que son muy pocos los años en los cuales el signo de la variación en ambas variables es diferente.

El resultado más robusto de este análisis surge de la información resumida en el cuadro de la misma página 35. Allí se muestran los promedios de las variaciones mensuales de las dos variables y su relación (la flotabilidad) en función de períodos expansivos y recesivos de la economía.

---

***Las medidas de política tributaria instrumentadas en la gestión Cambiemos estuvieron orientadas a reducir la carga nominal que recae sobre los contribuyentes. Esta fue una acción deliberada hasta la crisis de 2018, cuando se interrumpen varias medidas previstas.***

---

Tanto en las expansiones como en las retracciones, la recaudación “sobreactúa” al desempeño del producto. Esto significa que, por cada punto que el PIB aumenta/se reduce, la recaudación crece/cae en mayor proporción. Este resultado se alcanza en los tres períodos expansivos y los dos recesivos considerados.

En cuanto a los cuatro años que van de 2016 a 2019, la recaudación se retrajo un 4,3% anual y el PIB lo hizo en un 1,2% anual. Por lo tanto, por cada punto que cayó

## Evolución de la presión tributaria Recaudación de Nación + Provincias en relación al PIB (en porcentaje del PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019	Acumulado
Presión Tributaria	31,45%	30,66%	30,09%	28,78%	28,44%	-3,01%
Variaciones en presión tributaria		-0,79%	-0,57%	-1,31%	-0,34%	-3,01%
Impacto Política tributaria		-0,50%	-0,30%	-0,58%	-0,17%	-1,56%
Condiciones Macro y otros		-0,29%	-0,27%	-0,72%	-0,16%	-1,45%

FUENTE: Elaboración propia con datos del Informe de política tributaria, diciembre de 2019. DNIAF, Secretaría de Ingresos Públicos. Página 78.

el producto, la recaudación disminuyó 3,5 veces. Esta es la relación más alta de los cinco períodos considerados y se debe a que, como vimos, durante el gobierno de Cambiemos se conjugó una política tributaria que procuró reducir la carga tributaria con una economía que se achicaba. Así, al carácter procíclico de la recaudación se le suma una política agresiva de disminución de los ingresos fiscales.

## La presión tributaria y su estructura

El gobierno de Macri heredó un sistema tributario que le aportó al aparato estatal el récord de recaudación en la historia argentina. La política económica en general y la tributaria en particular se encargaron de alejarse de ese máximo histórico. En parte, fue una decisión predeterminada, basada en la opinión de que la población

### Variación de la recaudación y el Producto en períodos seleccionados

#### Promedios anuales

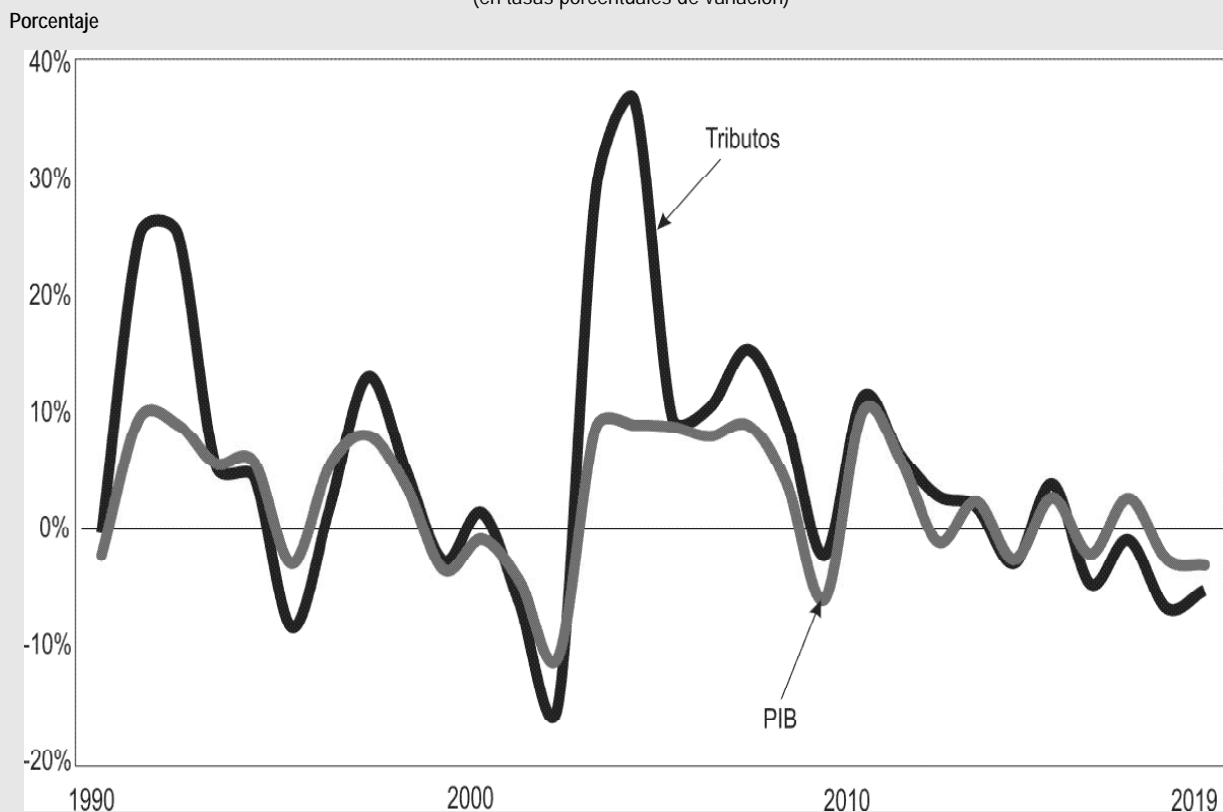
(en tasas porcentuales de variación interanual)

	Períodos Expansivos				Períodos Recesivos	
	1991-1994	1996-1998	2003-2008	2010-2013	1999-2002	2016-2019
Recaudación	15,3 %	6,8 %	18,6 %	5,7 %	-5,6 %	-4,3 %
PIB	7,6 %	5,8 %	8,0 %	4,4 %	-4,9 %	-1,2 %
Relación	2,0	1,2	2,3	1,3	1,2	3,5

FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía de la Nación.

### Variación interanual real de la recaudación y el Producto 1990 - 2019

(en tasas porcentuales de variación)



FUENTE: Elaboración propia, en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

no soportaba más esa carga tributaria; en algunos casos, confundiendo carga nominal con presión real. Después de cuatro años, los ingresos tributarios de que dispone el Estado Nacional son casi 3% del PIB inferiores a los ingresos con que contaba al final del gobierno anterior.

***En el promedio de los años 2018-2019 la presión tributaria nacional alcanzó el 23,3% del PIB, que significa una cifra inferior al récord histórico del kirchnerismo, pero supera ampliamente a todas las etapas anteriores, incluido el punto de partida del gobierno anterior en los años 2003-2004.***

Por ello: ¿cuáles fueron los impuestos que resignaron recaudación?, ¿la estructura tributaria después de estos cuatro años es más progresiva o más regresiva?, ¿los contribuyentes que tuvieron menor carga son los que más lo necesitan?, ¿el sistema tributario perdió capacidad de

incidir en la distribución del ingreso y la riqueza? Todos estos interrogantes requieren un abordaje exhaustivo. Aquí nos limitaremos a dar una primera aproximación.

En el promedio de los años 2018-2019 la presión tributaria nacional alcanzó el 23,3% del PIB, que significa una cifra inferior al récord histórico del kirchnerismo, pero supera ampliamente a todas las etapas anteriores, incluido el punto de partida del gobierno anterior en los años 2003-2004.

En la comparación con el período inmediato anterior, la presión tributaria nacional fue inferior en 2,7 puntos porcentuales en 2018-19 respecto a 2014-15. Una proporción muy importante de esta retracción, más de dos tercios, se explica en decisiones de política trascendentales aplicadas en este período que afectaron a dos pilares de la estructura: 1 p.p. del PIB lo perdieron los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social y otro punto se origina en la merma de recaudación por el impuesto a las Ganancias. Uno es la fuente contributiva del sistema previsional y el otro es el gravamen que le aporta mayor progresividad a la estructura.

## Evolución de la Recaudación Tributaria Nacional

(en % del PIB y estructura porcentual)

	Prom.81-82	Prom.87-88	Prom.92-93	Prom.97-98	Prom.03-04	Prom.14-15	Prom.18-19
<b>En % del PIB</b>							
Ingresos	0,9%	1,1%	1,3%	2,5%	3,9%	6,1%	5,1%
Patrimoniales	0,5%	0,4%	0,3%	0,2%	0,6%	0,4%	0,1%
Trans. Fcieras y de Capital	0,4%	0,8%	0,3%	0,1%	1,5%	1,7%	1,6%
Bienes y Servicios	5,3%	4,2%	7,2%	7,5%	7,1%	8,7%	8,5%
Comercio Exterior	0,9%	1,0%	0,8%	0,8%	2,7%	2,2%	2,0%
Seguridad Social	1,4%	3,0%	4,6%	3,1%	2,6%	6,8%	5,8%
Otros	0,0%	0,5%	0,4%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
Total	9,5%	11,0%	15,0%	14,2%	18,5%	26,0%	23,3%
<b>Estructura Porcentual</b>							
Ingresos	9,6%	9,8%	8,6%	17,9%	21,3%	23,6%	21,8%
Patrimoniales	5,7%	4,1%	1,9%	1,4%	3,5%	1,4%	0,6%
Trans. Fcieras y de Capital	3,8%	6,9%	2,0%	0,4%	7,9%	6,5%	7,1%
Bienes y Servicios	55,7%	38,2%	48,4%	52,7%	38,3%	33,3%	36,5%
Comercio Exterior	9,7%	8,8%	5,6%	5,6%	14,4%	8,4%	8,8%
Seguridad Social	15,3%	27,8%	30,6%	22,0%	14,0%	26,3%	25,0%
Otros	0,0%	4,4%	2,8%	0,1%	0,6%	0,5%	0,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía de la Nación.

## Comentarios Finales

Como dijimos, el gobierno de Macri heredó un sistema tributario que le aportó al aparato estatal el récord de recaudación en la historia argentina. La política económica en general y la tributaria en particular se encargó de alejarse de ese máximo histórico. En parte, fue una decisión predeterminada, basada en la opinión de que la población no soportaba más esa carga tributaria, en algunos casos, confundiendo carga nominal con presión real.

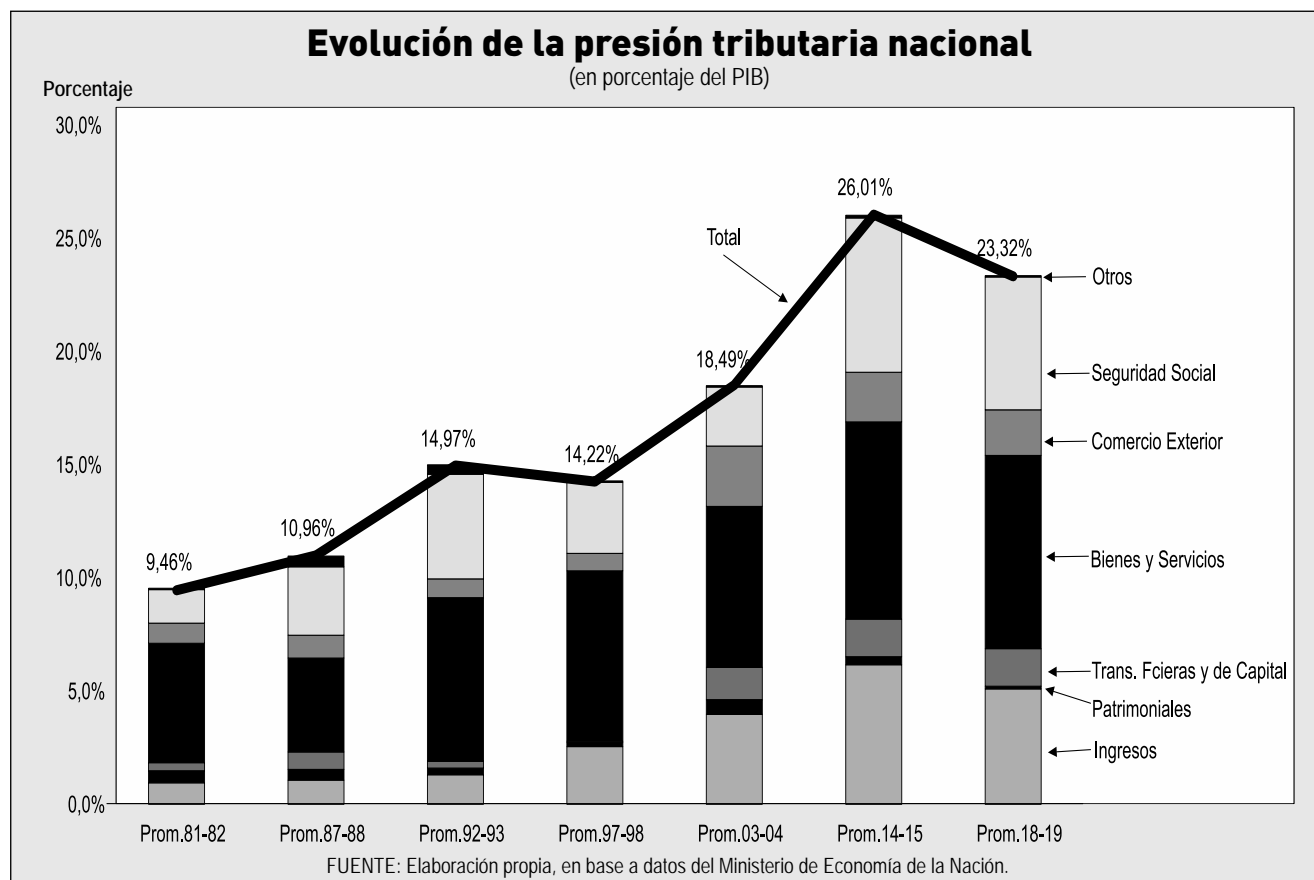
En materia impositiva, tal vez el corolario más contundente del período sea la retroalimentación entre cambios en la composición del sistema tributario dirigidos a reducir la carga nominal en medio de una economía que no encontró nunca el sendero de crecimiento sostenido. Es un tema de debate si hay un orden de causalidad.

La evidencia nos confirma que tanto los cambios impositivos como la retracción de la economía tuvieron como resultado una menor recaudación. Y no es de extrañar que se haya arribado a ese resultado: la histórica vinculación entre desempeño de la recaudación y crecimiento de la economía exime de otros comentarios.

En los cuatro años que van de 2016 a 2019 la recaudación se retrajo un 4,3% anual y el PIB lo hizo en un 1,2% anual. Por lo tanto, por cada punto que cayó el producto, la recaudación disminuyó 3,5 veces. Esta es la relación más alta de los cinco períodos considerados y se debe a que, como vimos, durante el gobierno de Cambiemos se conjugó una política tributaria que procuró reducir la carga tributaria con una economía que se achicaba. Así, al carácter procíclico de la recaudación se le suma una política agresiva de disminución de los ingresos fiscales.

**En la comparación con el período inmediato anterior, la presión tributaria nacional fue inferior en 2,7 puntos porcentuales en 2018-19 respecto a 2014-15. Más de 2/3 de esta retracción se explican en decisiones aplicadas en este período que afectaron a dos pilares de la estructura: 1 p.p. del PIB lo perdieron los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social y otro punto en la merma de recaudación por el impuesto a las Ganancias.**

Si se considera que las cargas tributarias son muy ele-





vadas (aspecto que merece ser puesto en discusión), debería analizarse previamente cuáles son los condicionantes y cuáles serán los efectos de las acciones que se lleven a cabo. Otra vez, estos cuatro años deberían ser capitalizados para comprender que, en economías como la argentina, reducir la tasa del impuesto a las ganancias de las empresas que no son distribuidas no necesariamente significa que esas utilidades adicionales sean reinvertidas, y mucho menos en la economía real. Aunque suene muy arriesgado, vale la pena preguntarse cuánto de la fuga de divisas de los últimos dos años de la gestión Macri no fue promovido o inducido por la reforma tributaria instrumentada.

Tal vez la cuestión no pase por reducir las cargas, sino distribuirlas de otra manera para lograr la conformación de un sistema tributario dirigido a captar los excedentes que genera la economía y, por tanto, a la mejora de la incidencia distributiva de la imposición.

Los cambios efectuados a fines de 2019 por el nuevo gobierno parecen orientarse en esta dirección. Pero este camino está lleno de obstáculos. La implementación de una reforma integral de este tipo debe estar precedida de un análisis sobre su gobernabilidad, que requiere contemplar el grado de dificultad de la propuesta, medir las variables que se pueden controlar y las que no, con especial hincapié en las resistencias al cambio y la correlación de fuerzas imperante.

---

***Vale la pena preguntarse cuánto de la fuga de divisas de los últimos dos años de la gestión Macri no fue promovido o inducido por la reforma tributaria instrumentada.***

---

En este sentido, el escenario político en América Latina es muy poco alentador. La ilusión que generaron las experiencias novedosas del inicio del milenio en varios países de esta región, con Argentina en un lugar destacado, corren el riesgo de pasar a la historia como una anomalía en el medio de la era neoliberal.

Parecería confirmarse que, para que se produzca

un cambio de régimen de acumulación, es crucial lo que suceda a escala global, y en especial en los países centrales.

En materia tributaria, aunque muy tímidamente, algo empezó a cambiar como consecuencia de la crisis de 2008-2009. Varios países, como Francia, Portugal, Irlanda, Australia, Italia, Reino Unido, entre otros, volvieron a subir en los últimos años las tasas marginales máximas del impuesto personal a la renta. También resulta alentador que cada vez son más fuertes las voces que reclaman una imposición específica a las altas riquezas, ante la evidencia de los efectos de la mayor desigualdad que tuvieron como resultado las políticas neoliberales. Estos debates serán fundamentales en el futuro cercano para definir los márgenes de acción de los gobiernos de la periferia.

---

***Tal vez la cuestión no pase por reducir las cargas, sino distribuirlas de otra manera para lograr la conformación de un sistema tributario dirigido a captar los excedentes que genera la economía y, por tanto, a la mejora de la incidencia distributiva de la imposición. Los cambios efectuados a fines de 2019 por el nuevo gobierno parecen orientarse en esta dirección. Pero este camino está lleno de obstáculos.***

---

De tal modo, para nuestro país resulta cada vez más importante tener planificación estratégica situacional, en los términos desarrollados por Carlos Matus. Como planteó este autor, para llevar a cabo una determinada acción hay que considerar previamente lo que él llamó “el triángulo de gobierno”, que tiene en cada vértice: 1) el proyecto de gobierno, que da precisiones sobre los medios y objetivos y contempla el intercambio de problemas; 2) la capacidad de gobierno, que refleja la pericia para conducir el cambio propuesto; y 3) la gobernabilidad del sistema, que expresa el grado de dificultad de la propuesta y de las acciones a realizar y tiene como correlato la aceptación o el rechazo de los distintos actores sociales involucrados.

---

#### **Notas al pie**

1- Para este resumen seguimos el Informe de política tributaria, diciembre de 2019. DNIAF, Secretaría de Ingresos Públicos.

2- La utilización de este índice busca evitar que los precios nos alteren la comparación.