

CONGRESO y GASTO PÚBLICO

Los proyectos de ley frente a la crisis económica ¿soluciones o más problemas?

1. INTRODUCCIÓN
2. MARCO TEÓRICO
 - 2.1. EL DESEMPEÑO ECONÓMICO ARGENTINO
 - 2.2. TEORÍA MACROECONÓMICA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE
 - 2.3. PRINCIPIOS DE LA ESCUELA DE PUBLIC CHOICE
3. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN
4. ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE LEY 2016-2019
 - 4.1. DATOS GENERALES
 - 4.2. QUÉ VARIABLES MACROECONÓMICAS SE AFECTAN
 - 4.3. PROYECTOS DE LEY 2016-2019 QUE DISMINUYEN LA PRESIÓN FISCAL
 - 4.4. A QUIÉNES SE BENEFICIA EN FORMA DIRECTA
 - 4.5. PROYECTOS DE LEY 2016-2019 QUE AUMENTAN LA PRESIÓN FISCAL
 - 4.6. A QUIÉNES SE PERJUDICA EN FORMA DIRECTA
 - 4.7. PROYECTOS DE LEY DE IMPACTO AMBIGUO O NEUTRO
 - 4.8. UN CASO ESPECIAL: REFORMAS TRIBUTARIAS
 - 4.9. UN ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS SANCIONADOS
5. RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN
6. CONSIDERACIONES FINALES
7. ANEXO: METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN
 - 7.1. ETIQUETA IMPUESTOS
 - 7.2. PREGUNTAS Y RESPUESTAS
 - 7.3. ACLARACIONES CONCEPTUALES
 - 7.4. LIMITACIONES ENCONTRADAS
8. BIBLIOGRAFÍA
9. FUENTES

1. INTRODUCCIÓN

La siguiente investigación comprende un estudio cualitativo y cuantitativo de los proyectos legislativos presentados en el Congreso de la Nación Argentina tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, del 1 de enero de 2016 al 3 de noviembre de 2019.

El objetivo principal del presente trabajo es analizar la poca representación legislativa que ha tenido el principal problema argentino de las últimas décadas -un creciente e inabarcable déficit fiscal- en el debate parlamentario.

Siguiendo la Escuela de *Public Choice* y partiendo del individualismo metodológico, se considera verosímil la premisa de que el comportamiento de los burócratas y políticos es maximizador del presupuesto público principalmente buscando sus propios intereses y sólo entonces buscando el bienestar social.

En Argentina, teniendo en cuenta su profundo problema de restricción de recursos para dar respuesta a demandas sociales que se multiplican, se vive un constante clima de puja redistributiva en el que los distintos grupos de presión -sindicatos, cámaras empresariales, partidos políticos, organizaciones barriales- intentan conseguir ganancias para los sectores que representan a expensas del resto.

En particular, el elevado déficit fiscal y la presión fiscal récord ya no permiten demasiados beneficios a través de la obtención de subsidios o recompensas monetarias, por lo que el *rent seeking* de los legisladores se ha ido orientando cada vez más a lograr privilegios fiscales para los sectores que representan.

Esta circunstancia, que en apariencia podría considerarse virtuosa -Milton Friedman decía que una baja de impuestos siempre es buena- no lo es en realidad, dado que los proyectos presentados por nuestros parlamentarios no pretenden tanto bajar el peso del Estado en la economía como trasladar costos de sectores *amigos* hacia otros sectores.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. El desempeño económico argentino

En base a datos del Banco Mundial (BM), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), con un Producto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente US\$519 miles de millones¹, la República Argentina es una de las economías más grandes de América Latina. Posee un territorio de 2,8 millones de kilómetros cuadrados, tierras agrícolas extraordinariamente fértiles, importantes reservas de gas y litio, y un enorme potencial en energías renovables. Además, es líder en producción de alimentos, con industrias de gran escala en los sectores de agricultura y ganadería

¹Según el *World Economic Outlook Database* el Producto Interno Bruto (PIB) argentino a precios corrientes para el año 2018 fue de U\$S 519,487 miles de millones.

vacuna. Asimismo, cuenta con grandes oportunidades en algunos subsectores de manufacturas y en el sector de servicios innovadores de alta tecnología.

Sin embargo, desde hace varias décadas la volatilidad macroeconómica y la acumulación de obstáculos institucionales han impedido el desarrollo del país. Para el primer semestre del año 2019 la población bajo la línea de la pobreza fue del 35,4%, mientras que la pobreza infantil (niños menores de 14 años) ascendió al 52,6% (Ver Cuadro 1).

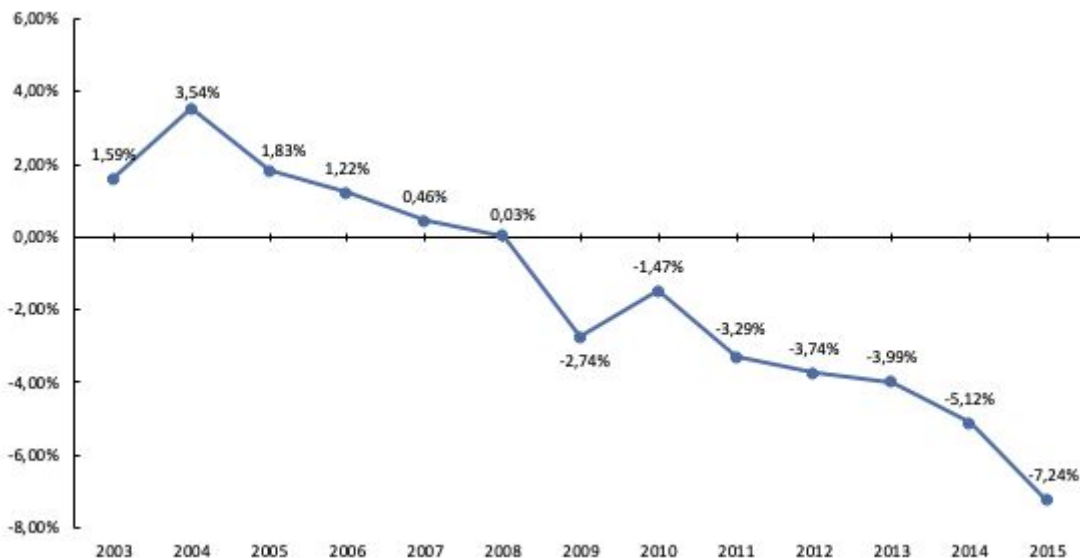
Cuadro 1. Población por grupos de edad según condición de pobreza. Primer semestre de 2019

Grupos de edad	Pobres			Total de pobres	No pobres
	Total	Pobres indigentes	Pobres no indigentes		
	%				
Total	100,0	7,7	27,7	35,4	64,6
0-14	100,0	13,1	39,6	52,6	47,4
15-29	100,0	9,4	32,9	42,3	57,7
30-64	100,0	5,9	24,4	30,4	69,6
65 y más	100,0	1,2	9,2	10,4	89,6

Fuente: INDEC. Informe: “Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer Trimestre 2019.”

En este sentido, sería el impresionante aumento del gasto público el principal causante de elevar la pobreza a los niveles actuales. Si se consideran los 55 años que van entre 1961 y 2016, en solo 6 de ellos hubo superávit fiscal. El año 2004 comenzó con un superávit consolidado de 3,54% del PIB, mientras que el año 2019 termina con un déficit fiscal de 7,24% del PIB. Lo que indica un deterioro de las finanzas públicas de casi 11 puntos porcentuales (Cachanosky, 2019) (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución del Déficit Fiscal Consolidado 2003-2015.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cachanosky (2019).

Entre los factores que se han visto afectados por el aumento del gasto público², se destaca la presión que el fisco ejerce sobre los agentes económicos del país y aquí la afirmación de que *“los pobres nunca podrán dejar de ser pobres si el Estado les quita, mediante impuestos y cargas laborales, una gran porción del dinero que ganan”* (Margariti, 2012, p. 66).

Los recurrentes déficits de las finanzas públicas han empujado la presión tributaria a niveles récord. La recopilación realizada por el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) evidencia que entre Nación, provincias y municipios, el sistema tributario argentino cuenta con 163 impuestos que impactan sobre casi todas las actividades económicas³. En la misma línea de ideas, el análisis del Proyecto de Ley del Presupuesto elevado al congreso para el ejercicio fiscal 2019⁴, indicó un aumento respecto al año anterior en la presión tributaria, alcanzando para el corriente año el valor récord de 26,2% del PIB.

A los guarismos expuestos puede adicionarse algunos datos del informe *“En 2019 el Día de la Independencia Tributaria para una familia asalariada argentina comienza el 28 de junio”*⁵ también realizado por el IARAF. En este se indica que para un asalariado con un ingreso mensual de bolsillo de \$33.250, el tiempo de trabajo destinado al pago de impuestos es de 29 minutos con 30 segundos por hora trabajada; lo que equivale a dedicar 180 días laborales del año simplemente al pago de impuestos.

Las turbulencias financieras del 2018 implicaron la revisión del plan económico y la firma de un préstamo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este acuerdo comenzó a regir en 2018, por unos US\$57.000 millones, con el objetivo principal de estabilizar las cuentas públicas para alcanzar un equilibrio fiscal primario a fines de 2019. Sin embargo, la situación económica presenta equilibrios precarios. El peso argentino ha perdido su valor en una depreciación acumulada que llega al 65% desde abril de 2018 y la inflación anual es superior al 50%. A ello se le adiciona que luego de una caída de 2,5% del PIB en 2018, la economía se contrajo un 2,5% adicional en el primer semestre de 2019.

Si se analiza la *performance* argentina en los rankings internacionales, la delicada situación económica queda aún más en evidencia. En el Índice de Libertad Económica 2019 publicado por Heritage Foundation, el puntaje de Argentina es 52.2 -lo que coloca al país en el puesto 148 de 180 países-, bajo la clasificación *“mayormente no libre”*⁶. A su vez, Argentina ocupa el puesto 26 entre 32 países en la región.

² Sobre el Gasto Público argentino revisar el informe: *“Cada Legislador Provincial Cuesta \$34 millones al Año”* realizado por el Centro de Investigaciones Sociales y Económicas (CISE) de Fundación Libertad. Versión en línea en link de enlace: <https://libertad.org.ar/web/727/>.

³ Disponible en línea en link de enlace:

<https://www.iaraf.org/index.php/informes-economicos/area-fiscal/277-informe-economico-48>

⁴ Disponible en línea en link de enlace:

<https://www.iaraf.org/index.php/informes-economicos/area-fiscal/251-informe-economico-33>

⁵ Disponible en línea en link de enlace:

<https://www.iaraf.org/index.php/informes-economicos/area-fiscal/309-informe-economico-67>

⁶ Acceso a la última edición del ranking realizado por Heritage Foundation en link de enlace: <https://www.heritage.org/index/country/argentina>

El Índice de Libertad Económica 2019 que publica Fraser, coloca a Argentina en el cuartil “menos libre” del mundo⁷: el país ocupa el puesto número 146 de 162 en el ranking. Las tres categorías que explican esta baja performance son el endeble sistema legal, las regulaciones ineficientes y el gran tamaño del Estado.

En la edición 2019 del ranking del *Doing Business* que realiza el Banco Mundial, Argentina se ubica en el puesto 119 de 190 economías bajo estudio⁸. De los diez indicadores que comprende la evaluación, “Pago de impuestos” es el que peor *performance* presenta en términos relativos. En este área, Argentina se ubica en el puesto 170 de 190 países.

En el Índice de Competitividad Global 2019 a cargo del Foro Económico Mundial, Argentina se ubica en el puesto 83 de 141 países analizados. El componente con peor performance en términos relativos es “Estabilidad macroeconómica”: en este pilar, el país se ubica en el puesto 138 de las 141 jurisdicciones analizadas.

En base a los datos presentados, a continuación se destacan algunos aspectos de orden teórico sobre los fundamentos sobre los que debe apoyarse el crecimiento económico sostenible, así como también la necesaria limitación al poder estatal en beneficio de la sociedad, argumentado por la Escuela de *Public Choice*.

2.2. Teoría macroeconómica del crecimiento económico sostenible

El análisis de los procesos de mercado concluye en la definición de crecimiento económico sano y sostenible -en contraposición con las expansiones artificiales- como aquel que se encuentra inducido por el ahorro. El crecimiento económico secular caracteriza a una macroeconomía para la que la tasa de ahorro e inversión actual excede a la tasa de depreciación del capital. Una variación en la tasa de crecimiento -o, de manera más general, en el patrón intertemporal de producción consumible- puede producirse como resultado de alguna variación en las realidades económicas subyacentes. Los avances tecnológicos y los aumentos en las disponibilidades de recursos, así como los cambios en las preferencias que favorecen el consumo futuro sobre el presente (mayor ahorro), afectan positivamente a la tasa de crecimiento de la economía (Garrison, 2001).

Específicamente, un aumento del ahorro -esto es, de la disposición de la gente a ahorrar- se presenta como un incremento en la oferta de fondos prestables. El descenso implícito del consumo presente es coherente con una variación del patrón intertemporal de la demanda de consumo: la gente limita su consumo hoy para poder consumir más mañana. Claramente, la variación de las condiciones del mercado de crédito da origen a un descenso del tipo de interés y un aumento de la cantidad de fondos tomados en préstamo por la

⁷ Acceso a la última edición del ranking realizado por Fraser Institute en link de enlace: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/economic-freedom-of-the-world-2019.pdf>

⁸ Acceso a la última edición del ranking realizado por el Banco Mundial en link de enlace: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/a/argentina/ARG.pdf>

comunidad empresarial; y los recursos liberados mediante la reducción del consumo pueden utilizarse en su lugar para financiar la inversión.

Pero un tipo de interés más bajo, como consecuencia de pasar de menos a más ahorro, no provoca simplemente una mayor inversión sino una transformación de la inversión y de la estructura de capital de la economía. Se llevarán a cabo inversiones de mayor envergadura y duración que con un tipo de interés mayor, dando lugar a la producción de bienes de capital más productivos. El ahorro determina el ritmo de formación del capital y, en última instancia, regula el crecimiento de las posibilidades de consumo per cápita de la sociedad.

2.3. Principios de la Escuela de Public Choice

La Escuela de *Public Choice* (en español, Elección Pública) aplica las teorías y métodos de la economía al análisis de la conducta política, un área que otrora fue provincia exclusiva de científicos políticos y sociólogos. Esta corriente dio lugar a un campo específico de especialización por medio de las obras de sus fundadores: Kenneth J. Arrow, Duncan Black, James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs, William Niskanen, Mancur Olson y William Riker.

La Elección Pública revolucionó el estudio de los procesos de decisión democráticos. Como fue ingeniosamente definido por el máximo representante de esta Escuela, *Public Choice* es “la política sin la novela romántica” (Buchanan, 1979). El pensamiento ilusorio presume que los participantes en la esfera política aspiran a promover el bien común. Según el punto de vista del interés público, los funcionarios de gobierno son retratados como servidores benevolentes que lealmente llevan adelante el deseo del pueblo; y, en su servicio público en interés de los votantes, los políticos y funcionarios se elevan por encima de sus intereses pueblerinos.

Cuando se modela la conducta de los individuos que persiguen maximizar su utilidad -esto es la jerga económica de “sentido personal del bienestar”-, los economistas no están negando que la gente se preocupe por sus familias, sus amigos, o su comunidad. Pero *Public Choice*, así como todo el modelo económico de conducta racional sobre el que descansa, supone que la gente se guía principalmente por sus propios intereses y, lo que es más importante, que las motivaciones de la gente dentro del proceso político no son distintas que las de comerse un bife, tener una vivienda o comprarse un automóvil. Después de todo, se trata de seres humanos. En cuanto tales, los votantes eligen con sus bolsillos sosteniendo a los candidatos y propuestas que creen que los dejarán en una posición personal mejor; los burócratas pugnan por avanzar en su propia carrera; y los políticos buscan ser elegidos o reelectos. *Public Choice*, en otras palabras, transfiere la teoría económica del actor racional al campo de la política.

La teoría de la Elección Pública es economía aplicada a un mercado con derechos de propiedad peculiares. En mercados ordinarios, se supone que los individuos persiguen racionalmente sus objetivos por separado; en aquel análisis, es posible aplicar y luego

levantar supuestos simplificadores como los de información perfecta y costos de transacción iguales a cero. Pero los derechos de propiedad en el mercado público incluyen el derecho de los individuos a votar por sus representantes, a actuar a través de procedimientos apropiados, a aprobar leyes, de autoridades del gobierno diversas de hacer cumplir las leyes, de jueces de interpretarlas, y así sucesivamente.

Hay dos puntos de vista que surgen en forma inmediata de los procesos de elección colectiva: 1) el individuo se transforma en la unidad fundamental de análisis. *Public Choice* rechaza construir unidades de toma de decisiones orgánicas, tales como el pueblo, la comunidad o la sociedad. No son los grupos los que eligen, sino los individuos. En cuyo caso el problema es cómo modelizar las distintas maneras en que las preferencias diversas y a menudo conflictivas de individuos egoístas se expresan y compaginan cuando las decisiones son tomadas de modo colectivo. 2) Los procesos público y privado difieren entre sí, no porque las motivaciones de los actores sean distintas, sino porque hay severas diferencias en los incentivos y restricciones que canalizan la prosecución del interés egoísta en ambos contextos. Por ejemplo, el comprador de una casa elige entre las alternativas disponibles a la luz de sus circunstancias personales y captura en forma completa los beneficios y soporta los costos de su propia elección. La decisión de compra es voluntaria, y se llegará a un acuerdo solamente si tanto el comprador como el vendedor terminan en mejor situación que antes.

Por otro lado, si un político promete hacer construir un proyecto para la protección de la comunidad del nuevo propietario contra las inundaciones, la acción depende de que al menos algunos de sus vecinos voten por que se establezca un impuesto a ellos mismos y a otros. Como los costos y beneficios del proyecto son compartidos, no existe garantía de que el bienestar de cada uno aumente. Lo más probable es que sostendrán al proyecto los propietarios de casas anegadizas, que serán los más beneficiados. Su apoyo será más fuerte aún si los impuestos deben ser pagados de manera uniforme por toda la comunidad. Los propietarios alejados de la zona, para quienes los costos del proyecto son mayores que sus beneficios esperados, votarán racionalmente en contra de la propuesta; pero si se encuentran en situación minoritaria terminarán siendo obligados a pagar. A menos que la regla de votación requiera el consentimiento unánime, que permite que todo individuo perjudicado pueda vetar la propuesta, o a menos que los situados en terrenos inundables puedan ser relocalizados fácilmente en otra jurisdicción política, los procesos de decisión colectivos permiten que una mayoría imponga sus preferencias a la minoría. Una cita del economista Buchanan (2005:212) lo resume muy bien.

Si al gobierno se le dan poderes para conceder derechos de monopolio o protección arancelaria a un grupo, a expensas del público en general o de perdedores concretos, entonces de ello se sigue que, por así decirlo, los potenciales beneficiarios competirán por el premio. Y, dado que por los supuestos de partida solamente se puede beneficiar un grupo, se despilfarrarán los recursos invertidos por los demás grupos. Dichos recursos se podrían haber utilizado para producir bienes y servicios valiosos.

3. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

Se analizaron los proyectos legislativos presentados en el Congreso de la Nación Argentina, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, a partir de la web oficial del Congreso y con ayuda de la plataforma de DeQuéSeTrata⁹, una iniciativa de Universo Ágora Asociación Civil. Tras la lectura de cada proyecto de ley, estos fueron sometidos a un riguroso proceso de etiquetado para identificar aquellos que afectan la presión fiscal. Luego, fueron agrupados bajo la categoría denominada *Impuestos*¹⁰. El horizonte temporal elegido se extiende desde el 1 de enero de 2016 al 3 de noviembre 2019.

La evaluación del mencionado grupo de textos se realizó sometiendo cada proyecto de ley a un conjunto de preguntas para las cuales se estipuló un grupo específico de posibles respuestas¹¹, teniendo por objetivo identificar no solamente si lo pretendido por los legisladores con la aprobación de esas leyes era aumentar o disminuir la presión fiscal, sino también la forma de hacerlo, quiénes serían sus beneficiarios y/o perjudicados, y sobre qué variable económica se pretendía incidir.

En todos los casos la contestación a los interrogantes derivó de la interpretación literaria de los textos. Se resalta que en determinadas oportunidades la redacción era lo suficientemente específica como para disipar cualquier posible ambigüedad en su exégesis, mientras que en otros la falta de precisión en la escritura hizo que sea necesaria una apreciación más global de lo propuesto en aras de identificar sus fines últimos.

4. ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE LEY 2016-2019

4.1. Datos generales

Para facilitar la comprensión y posterior análisis de los resultados obtenidos, la exposición de los datos se realiza por medio de diversas asociaciones que no siempre se corresponden con el orden dispuesto en la metodología de evaluación.

Del total de los proyectos de ley presentados en el Congreso de la Nación por la Cámara de Diputados y Senadores, se determinó que 703 tienen relación con temas impositivos y fiscales, de modo que fueron clasificados con la etiqueta *Impuestos*. Su distribución cronológica queda expuesta en el “Cuadro 1” a continuación.

Cuadro 1. Distribución cronológica de los proyectos de ley bajo la etiqueta *Impuestos*.

Año	Nº de proyectos de ley
2016	150
2017	208
2018	186

⁹ Disponible en línea en link de enlace: <https://dequesetrata.com.ar/>

¹⁰ Revisar ANEXO: Metodología de evaluación.

¹¹ Ídem.

2019	159
Total	703

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la cámara legislativa donde cada texto recibe tratamiento, 379 corresponden a la de Diputados y 324 a la Cámara de Senadores. A su vez, a la fecha que se realizó el relevamiento final (esto es, 3 de noviembre de 2019), 671 de los proyectos se encontraban en estado parlamentario, 15 con media sanción y 17 habían sido ya sancionados.

De los 703 proyectos bajo la etiqueta *Impuestos*, se encontró que 390 de ellos pretenden en su redacción realizar una disminución en la presión fiscal que aqueja a los contribuyentes argentinos, mientras que solamente 57 proponen lo contrario. Asimismo, 8 de los textos fueron considerados ambiguos, es decir, que postulan subir la presión fiscal para algunos actores al tiempo que la disminuyen para otros; 241 fueron catalogados como neutros en lo referente a su impacto directo en la presión fiscal argentina y 7 no fueron susceptibles de ser encuadrados bajo la metodología de análisis -Ver Cuadro 2-.

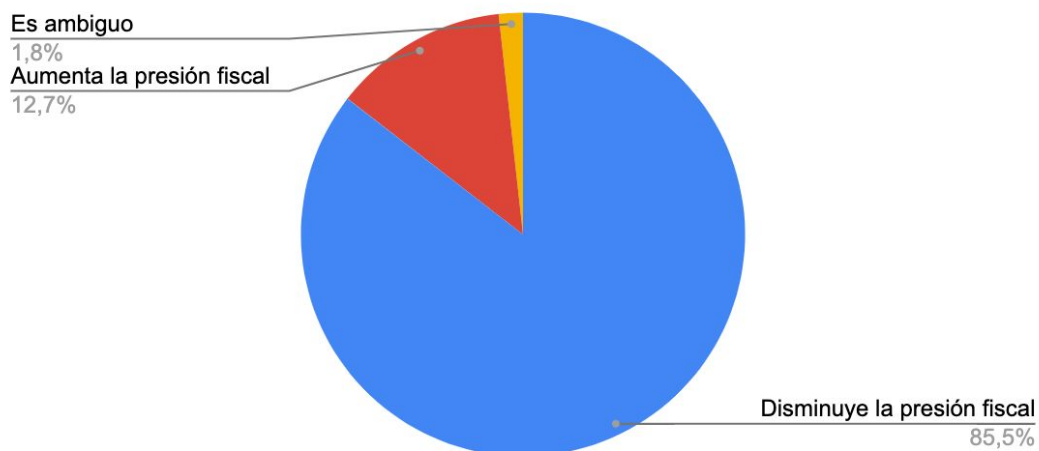
Cuadro 2. Proyectos de ley bajo etiqueta *Impuestos*.

¿Qué variable afecta?	Con relación a la presión fiscal, el proyecto...				Ninguno de los anteriores	Total	Estado		
	Disminuye la presión fiscal	Aumenta la presión fiscal	Es ambiguo	Es neutro			Estado parlamentario	Media sanción	Sancionado
Consumo	123	10	4	0	0	137	136	0	1
Ganancias	108	16	2	0	0	126	124	0	2
Patrimonio	48	14	0	0	0	62	47	10	5
Producción	42	9	1	0	0	52	51	1	0
Exportación	32	4	0	0	0	36	36	0	0
Trabajo	20	2	1	0	0	23	22	1	0
Inversión	8	0	0	0	0	8	8	0	0
Importación	6	0	0	0	0	6	6	0	0
Varios	2	1	0	0	0	3	1	1	1
Ahorro	1	1	0	0	0	2	1	0	1
Es Neutro	0	0	0	241	0	241	234	1	6
No clasifica	0	0	0	0	7	7	5	1	1
Total	390	57	8	241	7	703	671	15	17

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta solamente aquellos proyectos de ley que de ser sancionados afectarían la presión fiscal (455 proyectos de ley), se encuentra que el 85,5% la reduciría en alguna medida, mientras que el 12,7% generaría exactamente lo contrario, y apenas el 1,8% tendría efectos en ambos sentidos -Gráfico 2-.

Gráfico 2. Proyectos de ley bajo etiqueta *Impuestos* - En relación con la presión fiscal.

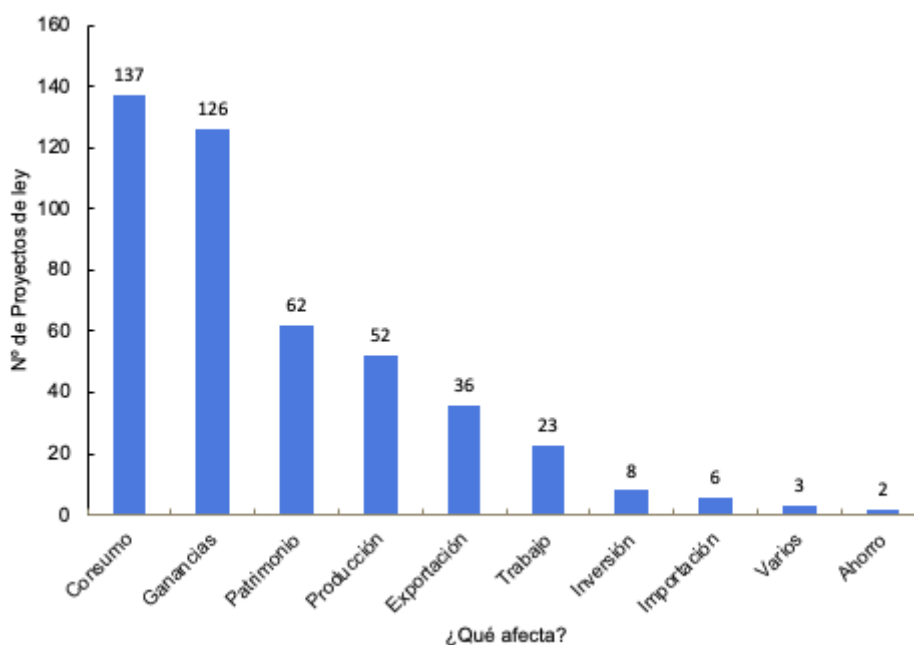


Fuente: Elaboración propia.

4.2. Qué variables macroeconómicas se afectan

Del total de proyectos de ley evaluados, a un grupo particular se lo consideró asociado a cuestiones impositivas y fiscales y fueron enmarcados bajo la etiqueta *Impuestos*. A éstos se los sometió a una evaluación que consiste en responder una serie de preguntas, y se determinó que de los 708 proyectos iniciales, solamente 455 tendrían algún tipo de incidencia en la presión fiscal -en caso de ser sancionados. En base a ello, el interrogante N°3 de la metodología propuesta (“¿A qué afecta?”), da respuesta sobre a qué variable macroeconómica pretende impactar en forma directa, según la interpretación literaria de los textos. Los resultados se exponen en forma de gráfico de barras a continuación -Gráfico 3-.

Gráfico 3. Sobre qué afectan los proyectos de ley con incidencia fiscal.



Fuente: Elaboración propia.

En el mismo orden de ideas, en la *Tabla 3* quedan determinados la cantidad de proyectos en valores porcentuales que tiene incidencia sobre cada variable.

Cuadro 3. % de proyectos con incidencia fiscal por variable que afecta

Actividad / Rubro	% de proyectos de ley
Consumo	30,11%
Ganancias	27,69%
Patrimonio	13,63%
Producción	11,43%
Exportación	7,91%
Trabajo	5,05%
Inversión	1,76%
Importación	1,32%
Varios	0,66%
Ahorro	0,44%

Fuente: Elaboración propia.

Consumo - En base a lo mencionado, en el *Gráfico 2* se observa que 137 de los 455 proyectos de ley con incidencia en la presión fiscal pretenden afectar el nivel de consumo de la economía argentina. Con 123 proyectos que buscan disminuir la presión fiscal, 10 que pretenden aumentarla y 4 que van en ambas direcciones. De todos ellos, solo uno se encontró sancionado al momento del relevamiento.

Ganancias - 126 proyectos de ley pretenden repercutir sobre las ganancias de los agentes económicos. De estos, 108 disminuyendo la presión fiscal, 16 aumentándola y 2 son ambiguos. De ellos, 2 se hallaron sancionados.

Patrimonio - El patrimonio de los individuos se ve afectado por 26 proyectos de ley, es decir, el 13,63% de los que tienen alguna incidencia sobre la presión fiscal. 48 disminuyen la presión fiscal y 14 la aumentan. De estos, 47 se encuentran con estado parlamentario, 10 con media sanción y 5 fueron sancionados.

Producción - El 11,43% (52 proyectos de ley) intenta repercutir en la producción, con 42 que bajan la presión del fisco, 9 que la suben y 1 proyecto ambiguo. 51 de los proyectos tiene estado parlamentario y 1 con media sanción.

Exportación - De los proyectos de ley que pretenden influir sobre el nivel de presión fiscal de la economía Argentina, 36 de ellos pretenden afectar la exportación, 32 proyectos buscan disminuir el peso del fisco sobre el PIB y 4 pretenden lo contrario.

Trabajo - En total, 23 proyectos de ley buscan afectar el trabajo. 20 disminuyen la presión fiscal, 2 la aumentan y 1 es ambiguo. Solamente un proyecto tiene media sanción, el resto se encuentra con estado parlamentario.

Inversión - Solamente el 1,76% de los proyectos de ley (8 proyectos) recae sobre la inversión, y en su totalidad buscan disminuir la presión del fisco.

Importación - Del total de 455 con repercusión en la presión fiscal, solamente 6 afectan las actividades de importación, buscando disminuirla.

Varios - Se hallaron 3 proyectos de ley que en su redacción especifican en forma directa la intención de afectar a más de una de las actividades económicas dispuestas. Dos de ellos buscan disminuir la presión fiscal y recaen sobre: el primero, Ganancias, Importación e Inversión; el segundo sobre Consumo, Importación, Inversión Producción y Trabajo. Asimismo un proyecto de ley busca aumentar la presión fiscal y afectar el Consumo, Ganancias y Patrimonio. De los 3 proyectos uno tiene estado parlamentario, otro media sanción y solamente 1 se encuentra sancionado.

Ahorro - Solo 2 proyectos de ley buscan afectar el nivel de ahorro, uno disminuyendo la presión fiscal y otro aumentándola. Solamente uno de ellos se encuentra sancionado.

4.3. Proyectos de ley 2016-2019 que disminuyen la presión fiscal

De 455 proyectos de ley con incidencia en la presión fiscal, 390 pretenden disminuirla. Esta cantidad -como se puede observar en el Gráfico 1- equivale al 85,5%. Las distribución por tipo de medida adoptada por cada uno de los textos para el objetivo dispuesto, indica que 171 proyectos de ley postulan bajar impuestos existentes; 158 y 49 la creación de exenciones permanentes y transitorias respectivamente; 6 la eliminación de algún impuesto y 6 un conjunto de algunas de estas medidas -Ver Cuadro 4-.

Cuadro 4. Métodos propuestos para disminuir la presión fiscal.

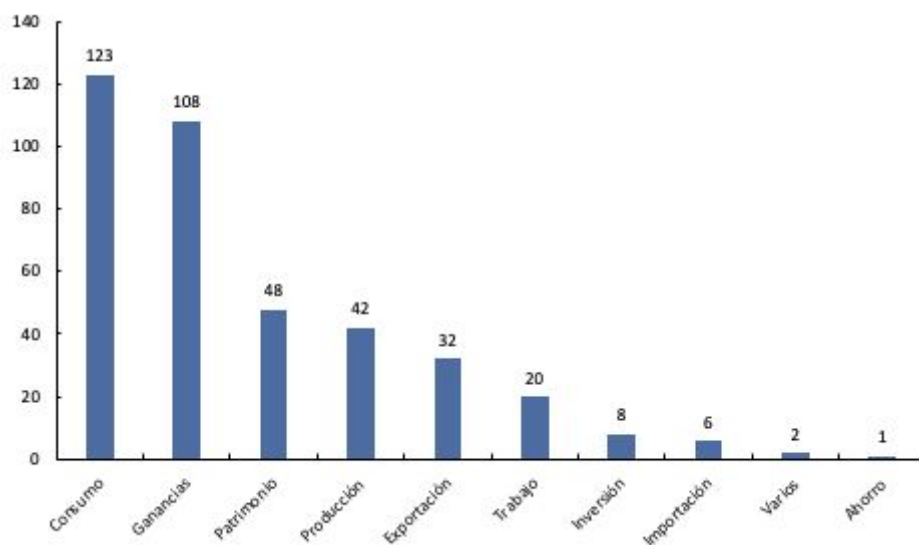
Disminuye la presión fiscal	
Procedimiento	Nº de proyectos
Baja impuestos existentes	171
Crea exenciones permanentes	158
Crea exenciones transitorias	49
Elimina impuestos	6
Paquete de medidas	6
Total	390

Fuente: Elaboración propia.

Vale destacar que de estos 390 proyectos de ley que apuntan a disminuir la presión fiscal, 106 corresponden a exenciones de pago del Impuesto al Valor Agregado (11 de los cuales buscan eximir del IVA la canasta básica de alimentos) mientras que 31 proponen modificaciones de reintegros del mismo; 47 proyectos plantean deducciones del Impuesto a las Ganancias y 25 refieren a declaraciones de emergencia económica. El restante 50% de los proyectos de ley abarcan diversos temas, entre ellos: retenciones a las exportaciones, modificación de alícuotas, impuesto a los combustibles y actualizaciones de las alícuotas de los impuestos.

A continuación se detalla la distribución de los textos por tipo el tipo de variable macroeconómica a la que mayoritariamente pretenden afectar. En este sentido, el *Consumo* recibió mayor atención (123 proyectos de ley) seguido de *Ganancias* (108 proyectos); las de menor incidencia fueron *Varios* y *Ahorro*, con 2 y 1 proyectos de ley respectivamente -Ver Gráfico 4-.

Gráfico 4. Sobre qué afectan los proyectos que disminuyen la presión fiscal.

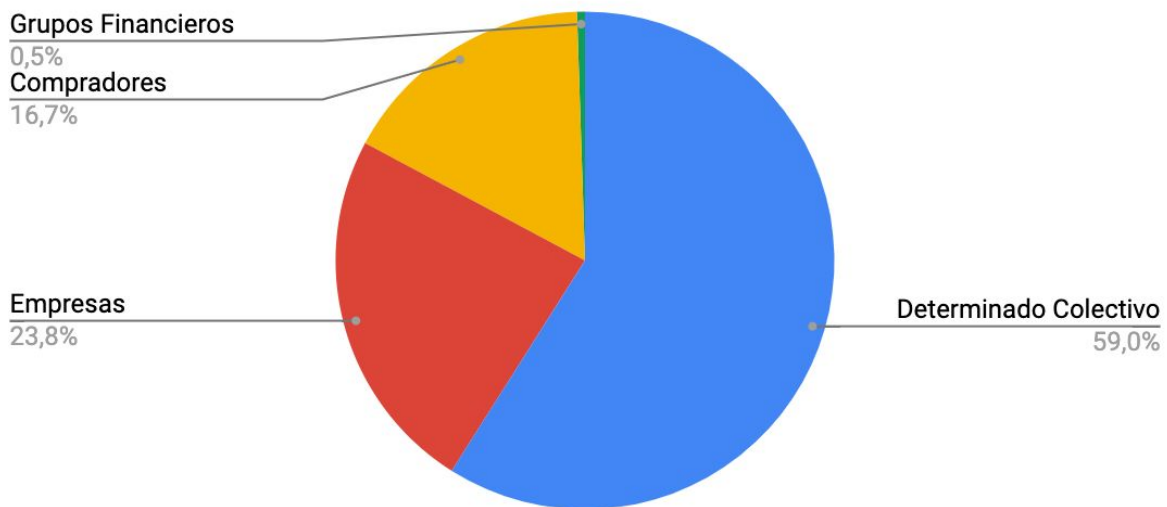


Fuente: Elaboración propia.

4.4. A quiénes beneficia en forma directa

Una caída en la presión fiscal representa un beneficio directo para ciertos contribuyentes. La metodología propuesta sugiere un primer nivel de agregación que determina 4 grupos sobre los cuales recae la presión fiscal. En este sentido, los proyectos de ley que proponen disminuirla se dividen de la siguiente manera: 234 pretenden beneficiar a determinado colectivo particular (59%); 94 a empresas (23,8%); 68 a compradores (16,7%) y 2 a grupos financieros (0,5%) -Gráfico 5-.

Gráfico 5. ¿A quiénes beneficia?

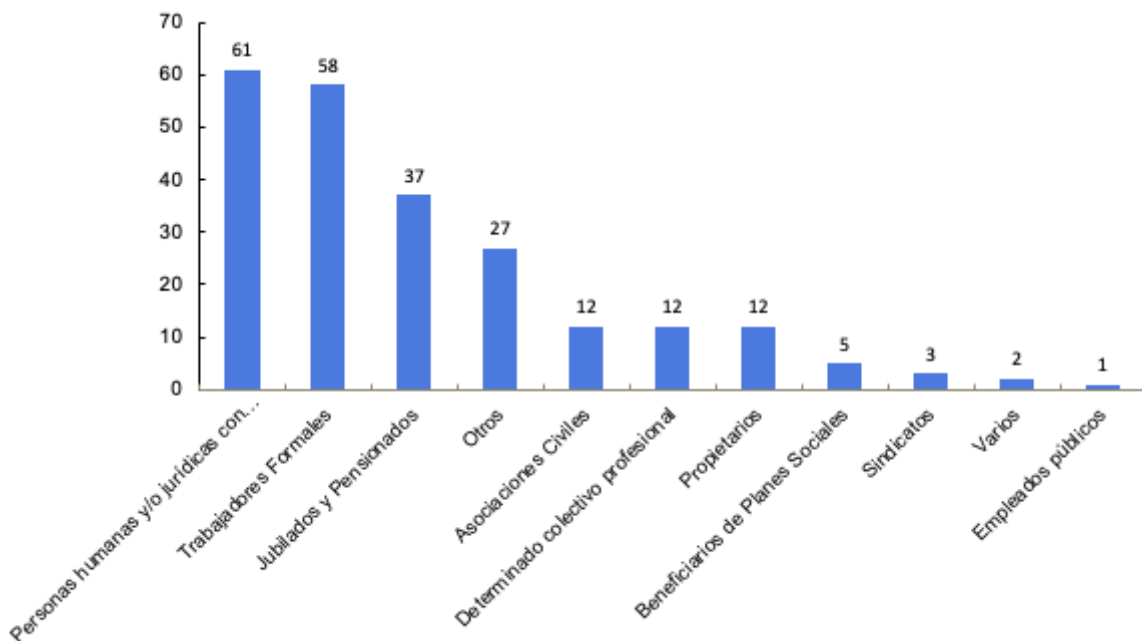


Fuente: Elaboración propia.

Determinado Colectivo

Un segundo nivel de desagregación de los grupos económicos sobre los que recae la presión fiscal permite una observación más detallada de los agentes que se ven afectados por el peso impositivo. Los beneficiarios de una disminución en las contribuciones solicitadas que se englobaron dentro del grupo económico *Determinado colectivo* presentaron la distribución expuesta en el *Gráfico 6*.

Gráfico 6. ¿A quiénes beneficia?. Determinado Colectivo.



Fuente: Elaboración propia.

Se destaca la mayor afección sobre *Personas humanas y/o jurídicas con domicilio en determinada área geográfica* (61 proyectos de ley), *Trabajadores formales* (58) y *Jubilados y*

pensionados (37). Por otro lado, los *Sindicatos*, la categoría *Varios* (la cual indica afección sobre más de un grupo económico) y *Empleados públicos*, recibieron la menor atención (con 3, 2 y 1 proyectos de ley sobre el asunto respectivamente).

Empresas

La mayor cantidad de proyectos de ley (65) pretende beneficiar a *Todos los tipos de empresas*, 23 específicamente a *PyMEs y Emprendedores*, 4 a *Empresas del Estado* y solo 1 a *Cooperativas*. Al adentrarse en un nivel más de especificación en el estudio, se observa que 28 textos pretenden recaer particularmente sobre empresas que realicen exportaciones y 6 a las que importen algún producto o materia prima.

Compradores

Sobre los proyectos de ley que intentaban afectar al grupo económico *Compradores*, en mayor medida se enfocaron en los *Consumidores Finales* (52 proyectos de ley), 6 pretendieron recaer sobre *Compradores del Estado* y 7 pretenden afectar a los *Compradores de todos los tipos*.

Grupos Financieros

Solamente los proyectos de ley con expediente *7473-D-2018* y *575-19* buscaron disminuir la presión fiscal para la categoría *Grupos Financieros*. Específicamente, ambos quisieron representar un beneficio para *Cooperativas y/o Mutuales de ahorro/crédito/financieras*.

4.5. Proyectos de ley 2016-2019 que aumentan la presión fiscal

En cuanto a los proyectos de ley que en su redacción proponen un aumento de la presión del fisco, 57 en total -un 12,7% de los que tienen incidencia en la recaudación impositiva-, se encontró que 18 de ellos postulan hacerlo mediante un aumento de impuestos existentes, 17 y 1 por eliminación de exenciones permanentes y transitorias respectivamente, 13 por creación de impuestos permanentes y 8 por la creación de impuestos transitorios -Ver Cuadro 5-.

Cuadro 5. Métodos propuestos para aumentar la presión fiscal.

Aumenta la presión fiscal	
Procedimiento	Nº de proyectos
Aumenta impuestos existentes	18
Elimina exenciones permanentes	17
Crea impuestos permanentes	13
Crea impuestos transitorios	8
Elimina exenciones transitorias	1
Paquete de medidas	0

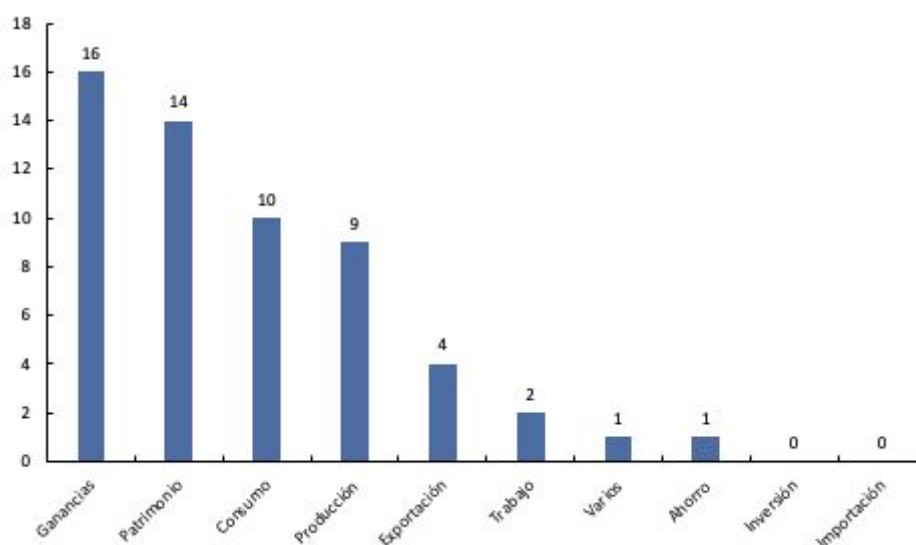
Total	57
-------	----

Fuente: Elaboración propia.

De estos 57 proyectos de ley que tendrían por efecto una suba de la presión fiscal, 13 proponen la eliminación de exenciones permanentes al pago de Impuesto a las Ganancias, mientras que el resto apunta a gravar el capital, aumentar los aranceles de importación, prorrogar el impuesto a los los débitos y créditos bancarios, aumentar impuestos internos y eliminar derechos de exportación, entre otros.

En cuanto a la distribución de los textos por tipo el tipo de variable macroeconómica a la que afectan principalmente, *Ganancias* y *Patrimonio* fueron las que recibieron mayor atención (16 y 14 proyectos de ley respectivamente); mientras que las menos afectadas fueron *Inversión* y *Exportación* -Ver Gráfico 7-.

Gráfico 7. Sobre qué afectan los proyectos que aumentan la presión fiscal.

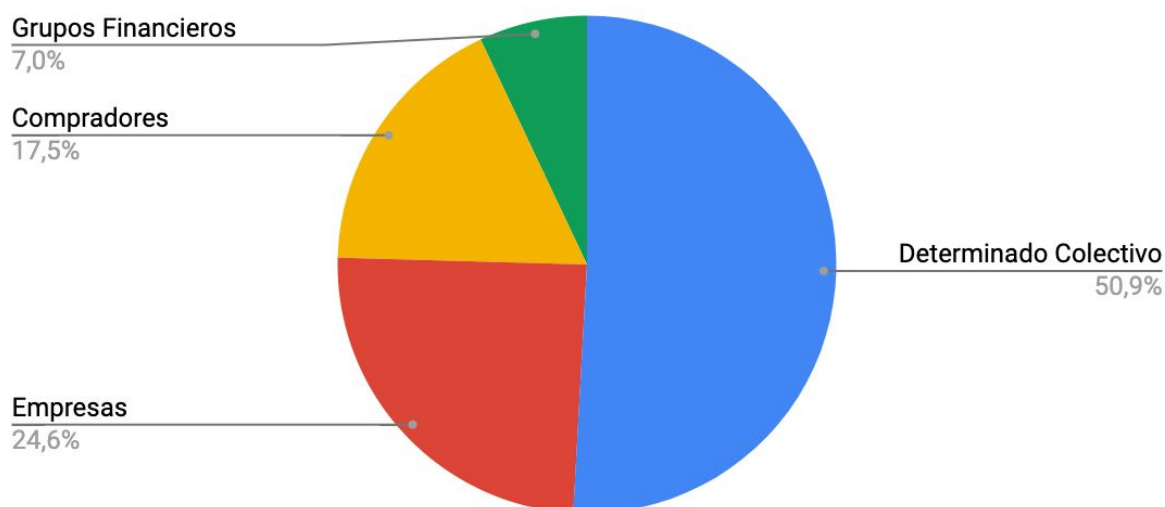


Fuente: Elaboración propia.

4.6. A quiénes perjudica en forma directa

De igual forma, como se indicó en el detalle de *¿A quiénes beneficia?*, el procedimiento propuesto para la evaluación de los proyectos de ley presenta un primer nivel de agregación que determina 4 grupos económicos principales sobre los que puede recaer la presión fiscal. Considerando las disposiciones que pretenden aumentarla, la distribución hallada fue la siguiente: 29 a determinado colectivo (50,9%); 10 a empresas (24,6%); 10 a compradores (17,5%) y 4 a grupos financieros (7%) -Ver Gráfico 8-.

Gráfico 8. ¿A quiénes perjudica?



Fuente: Elaboración propia.

Determinado Colectivo

Utilizando un segundo nivel de desagregación de los agentes económicos sobre los que recae la presión fiscal, se observa que dentro del grupo denominado *Determinado Colectivo*, la distribución de proyectos de ley que pretendían aumentar la presión fiscal incide mayormente en *Empleados Públicos* (11) y *Propietarios* (7) y, en menor medida, sobre *Trabajadores formales*, *Organizaciones religiosas* y *Varios* (textos que proponen afectar a más de un grupo), con un proyecto de ley cada uno.

Empresas

En cuanto al tipo de empresa sobre la que se pretende incrementar la presión del fisco, se encontró que 3 buscan incidir sobre *Grandes Empresas*, mientras que el resto sobre *Todos los tipos* (14). Teniendo en cuenta un segundo nivel de desagregación por comercio exterior, 4 proyectos pretenden afectar específicamente a las que realizan exportaciones y 2 a las empresas importadoras.

Compradores

Para el sector *Compradores*, en todos los casos se buscó afectar a los *Consumidores Finales*.

Grupos Financieros

Solamente 4 proyectos de ley buscaron aumentar la presión fiscal para la categoría *Grupos Financieros* y, específicamente, a *Cooperativas y/o Mutuales de ahorro/crédito/financieras*.

4.7. Proyectos de ley de impacto ambiguo o neutro

La mayoría de los proyectos de ley presentados en el período de estudio afectan la presión fiscal en sólo una dirección, aumentándola o disminuyéndola. Sin embargo, en algunos casos los proyectos resultan ambiguos o tienen efectos neutros para los contribuyentes.

El presente estudio verificó la presencia de 8 proyectos ambiguos (Cuadro 2) que refieren a una situación para la cual se pretende aumentar la presión fiscal de algunos actores económicos al tiempo que intenta disminuirla para otros; generalmente con la intención de dotar de mayor progresividad al tributo en cuestión.

A modo de ejemplo, el proyecto de ley con expediente 2203-D-2018 tiene por objetivo “aliviar el peso impositivo sobre los trabajadores autónomos y los de menores ingresos a la vez que eleva la presión sobre el tramo de mayores ingresos”. Asimismo, el expediente 2341-D-2018 pretende “declarar la emergencia económica en materia de prestación de servicios públicos de electricidad, gas por redes y agua corriente en todo el territorio de la República Argentina para el sector PyMEs (...)”; a la vez que especifica que “este beneficio se financiará con lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias, Impuesto a Bienes Personales y Aranceles a las Exportaciones, para los cuales establece incrementos en las alícuotas”.

Por otra parte, 241 proyectos de ley vinculados a temas impositivos han sido clasificados como neutros a los fines de la metodología propuesta: no afectan la presión fiscal en forma directa, pero regulan en materia de evasión fiscal, cuestiones de género en la redacción de normas impositivas, régimen penal tributario, tasas judiciales, formalización del empleo, régimen de coparticipación, subsidios, medioambiente, beneficios sectoriales, competitividad, emergencia económica, zonas francas, entre otros.

4.8. Un caso especial: reformas tributarias

En el estudio realizado se identificaron 7 proyectos de ley que no pudieron ser encuadrados dentro de la metodología de análisis propuesta. En el recuento, estos fueron catalogados como *No Clasifica*. De ellos, uno se encuentra sancionado, otro con media sanción y los cinco restantes poseen estado parlamentario (ver *Cuadro 2*).

Aquí se resalta que es la complejidad de los cambios del sistema tributario que proponen cada uno de estos proyectos -y, a su vez, la falta de especificación de cómo se llevaría a cabo y el impacto que esto tendría en la economía del país-, lo que impidió dar respuesta a las preguntas que definen de qué forma y sobre qué variable tendrá repercusión el proyecto de ley en cuestión. Un ejemplo de ello es el expediente 5967-D-2017, que procura la eliminación de todos los tributos y contribuciones de carácter nacional con excepción de los correspondientes al comercio exterior, así como también la creación de dos tributos: un impuesto a las ganancias de empresas de capital y un impuesto a la riqueza de personas humanas.

Vale la pena detenerse un momento en el único proyecto sancionado presente en esta categoría de *No Clasifica* que si bien apuntó a realizar cambios profundos en el sistema tributario, sólo fueron un set de medidas pensadas para subsanar cuentas públicas a corto plazo hasta lograr un debate a futuro de una verdadera reforma fiscal. El 29 de diciembre de 2017 se publicó en el Boletín Oficial el proyecto de ley D-78-17 -conocido como “reforma fiscal”-, aprobado por el Congreso días antes. Esta ley realizó cambios en el Impuesto a las

Ganancias, Impuesto al Valor Agregado, Seguridad Social, Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, Impuestos Internos y otros, con la finalidad de reducir la carga fiscal de las sociedades en relación a la que soportan los individuos. Se eliminó la Ganancia Mínima Presunta que gravaba activos de empresas; se sancionó la Ley PyME que otorga beneficios fiscales para ellas; se redujo la tasa del impuesto a las Ganancias en forma progresiva y anual; se creó la figura del mínimo no imponible previsional para las cargas sociales; entre otras medidas. A la par de esto, en los últimos cuatro años las personas humanas vieron incrementada la presión fiscal; en especial porque comenzaron a gravarse nuevamente los dividendos que distribuyen las empresas a sus socios y accionistas, y por los numerosos cambios que sufrió el impuesto a los bienes personales.

4.9. Un análisis de los proyectos sancionados

Como se mencionó anteriormente, de los proyectos asociados a cuestiones impositivas y fiscales, es decir, los que fueron clasificados bajo la etiqueta *Impuestos*, 17 habían sido sancionados al momento de la evaluación realizada. De estos, solamente 10 se consideró que tenían alguna incidencia sobre la presión fiscal (3 proponen su aumento, mientras que los 7 restantes procuran disminuirla). Se destaca que el proyecto de ley con expediente *D-78-17* fue sancionado y propone una reforma tributaria, por lo que no encuadra dentro de la metodología de estudio propuesta (analizado en la sección 4.8).

A continuación, en el *Cuadro 6*, se exponen los proyectos en cuestión resumiendo brevemente sus objetivos en cada caso.

Cuadro 6. Proyectos de ley sancionados con incidencia fiscal.

Expediente	Objetivo del proyecto
D-81-17	Redireccionar los recursos obtenidos por el impuesto a los créditos y débitos bancarios hacia el ANSES. Prorrogar hasta el 31/12/22 el impuesto a las ganancias, impuesto a los bienes personales, impuesto sobre créditos y débitos bancarios, el tributo adicional de emergencia sobre el precio final de venta de cigarrillos dispuesto por la ley 24.625 y el régimen simplificado para pequeños contribuyentes. Extender la contribución especial que se realiza sobre el capital de las Cooperativas inscriptas en el registro pertinente de la Secretaría de Estado de Acción Cooperativa de la Nación. Mantener las asignaciones específicas de determinados tributos detallados. Derogar la asignación establecida en el art. 104 de la ley del impuesto a las ganancias.
7435-D-2018	Crear una contribución extraordinaria, de carácter transitorio, sobre el capital de cooperativas y mutuales que desarrollen actividades de ahorro, de crédito y/o financieras y de seguros y/o reaseguros, que se aplicará en todo el territorio de la Nación y que regirá por los cuatro primeros ejercicios fiscales que se inicien a partir del 1° de Enero de 2019.
D-35-18	Aprobar el consenso fiscal suscripto el 13 de septiembre de 2018 por el Poder Ejecutivo Nacional y representantes de las provincias y de la CABA. En materia tributaria elimina exenciones del impuesto a las ganancias para empleados públicos.
D-18-16	Establecer un reintegro de una proporción del IVA por compras en comercio de venta minorista.
5523-D-2017	Incorporar la donación de alimentos como un monto deducible del impuesto a las ganancias.
1189-17	Declarar zona de desastre y emergencia hídrica, económica, productiva y social por el término de 180 días, plazo que podrá ser prorrogado por igual lapso por parte del Poder Ejecutivo Nacional, a los partidos de Arrecifes, General Pueyrredón, General Villegas, Junín, Pergamino, Salliqueló y Salto, que se encuentran afectados por las inundaciones.

1188-17	Declarar zona de desastre y emergencia hídrica, económica, social y agropecuaria por el término de 180 días, prorrogables por el Poder Ejecutivo nacional, a las zonas afectadas de la provincia de Catamarca, como consecuencia de la situación de anegamiento ocurrido por el fenómeno climático y las importantes precipitaciones ocurridas.
3989-18	Comenzar a pagar el impuesto a los bienes personales sobre la vivienda única cuando el valor del inmueble supere el techo del tramo de alícuotas, esto es \$ 18 millones.
D-41-18	Eximir a los emprendimientos forestales y el componente forestal de los emprendimientos foresto-industriales de todo impuesto patrimonial vigente o a crearse.
6443-D-2018	Incrementar el mínimo no imponible previsto en el artículo 24 de la ley 23.966 (ley de impuesto sobre los bienes personales) en casi el doble de su valor actual, estableciéndose a partir de los ejercicios fiscales 2019 y siguientes en dos millones de pesos; además, eliminar la exención sobre los inmuebles rurales establecida en el inciso f) del artículo 21 de la misma ley.

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los expedientes marcados en rojo proponen un aumento de la presión fiscal, mientras que los destacados en verde proponen lo contrario.

Aumentan la presión fiscal

Dos de los proyectos de ley sancionados proponen aumentar la presión fiscal por medio de la creación de impuestos de carácter transitorio, mientras que el restante supone la eliminación de exenciones permanentes. Los tipos de actividades económicas que afectan son: *Ahorro*, *Ganancias* y *Varios* (específicamente afecta a todos los que tributen impuestos a las ganancias, bienes personales, impuesto al cheque, impuesto a los cigarrillos y contribuciones a las cooperativas).

Disminuyen la presión fiscal

De los que buscan disminuir la presión fiscal, dos suponen la reducción de impuestos existentes, dos la creación de exenciones permanentes y tres la de exenciones transitorias. Los tipos de actividades económicas que afectan son: *Consumo*, *Ganancias* y *Patrimonio*.

5. RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

Sobre la situación económica argentina y el Poder Legislativo

La profundidad y alcance de las dificultades que afronta el sistema económico argentino, especialmente en lo tributario, revitalizan la necesidad de atender la cuestión desde el punto de vista legislativo. En este sentido, y aun considerando que es la calidad y no la cantidad de leyes lo que delimita un buen campo de acción para los agentes económicos, se resalta la prácticamente nula sanción de proyectos de ley en la materia, únicamente 17 y 15 con media sanción.

Tal situación describe no solamente la inactividad del Congreso durante el período de estudio, sino también la inexistencia de un consenso tal en las cámaras que permita la aprobación de normas en aras de mejorar la situación actual del país.

Teniendo en cuenta la quietud legislativa en cuanto a lo tributario, vale la pena resaltar el costo por senador y diputado nacional, y realizar un comparativo con un país de similar

estructura y población: España. El Presupuesto argentino 2019¹² para Cámara de Senadores y Diputados fue respectivamente de \$9.157 millones y \$9.355 millones. Al dividir cada uno por la correspondiente cantidad de senadores (72) y diputados nacionales (257), por el tipo de cambio peso - euro promedio para lo que va del año¹³ (\$52,65) y, finalmente, por 12 meses, se obtiene un presupuesto mensual por senador argentino de € 201 mil y de € 58 mil por diputado. El mismo cálculo para los senadores y diputados españoles¹⁴ arroja valores de € 17 mil y € 21 mil respectivamente. Es decir, que al precario desempeño avistado se le adiciona un costo por senador argentino 11 veces mayor al español, y un costo por diputado nacional argentino aproximadamente 2 veces mayor al país de referencia.

Por otro lado, tal y como lo indica la teoría macroeconómica de crecimiento secular, un cambio en la disposición de los individuos a ahorrar, particularmente un aumento, se corresponde con un descenso en el patrón intertemporal de consumo, reduciendo las compras presentes y aumentando las futuras. Tal variación da origen a un descenso del tipo de interés y un aumento de la cantidad de fondos tomados en préstamo por la comunidad empresarial que ahora pueden utilizarse para financiar un mayor nivel de inversión, incrementando la productividad de la economía toda y afectando positivamente su tasa de crecimiento.

A este respecto, y considerando el precario desempeño argentino en materia de crecimiento económico, los resultados obtenidos indican un completo desconocimiento de los legisladores en materia tributaria sobre los fundamentos económicos que sustentan el progreso económico duradero. De los proyectos de ley catalogados como *con incidencia fiscal*, el mayor número (137) pretende afectar el consumo actual, casi en su totalidad (90%) aumentándolo. Al tiempo que sucede lo diametralmente opuesto con aquellos textos que pretenden incidir sobre el ahorro, representando éstos la menor cantidad (solamente 2 proyectos de ley), de los cuales uno pretende incrementarlo y otro disminuirlo.

Los principios básicos y elementales sobre los que se basa la economía de mercado indican que un cambio en las disposiciones subyacentes que determinan el nivel de consumo actual de la economía propiciando su aumento para una determinada disposición de oferta de bienes, actuará sobre el nivel de precios impulsándolo al alza. Esto quiere decir que no solamente se está frente a la inversa del proceso descrito como virtuoso en cuanto al crecimiento económico, sino que el *trade off* entre consumo e inversión (favoreciendo el primero), en un contexto de sostenida alza en el nivel de precios (según el IPC del INDEC, el año 2018 concluyó con una inflación anual del 47,6%), acabaría por profundizar los

¹² Disponible en línea en link de enlace:

<https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2019/jurent/pdf/P19J01.pdf>

¹³ Se consideran las cotizaciones del Euro cierre vendedor desde el 02/01/2019 al 26/11/2019 de la web oficial del Banco Central de la República Argentina (BCRA) en link de enlace: <http://www.bcra.gov.ar>

¹⁴ Datos obtenidos de los sitios web oficiales de la Cámara de Senadores Española y el Congreso Español. Presupuesto Senado Español = €54.113.620 ; Presupuesto Diputados Español = €86.983.110 ; Cantidad de Senadores = 265 ; Cantidad de Diputados = 350.

perniciosos efectos de la inflación sobre el sistema económico, que mayoritariamente recaen sobre los sectores más vulnerables de la sociedad.

Sobre la necesidad de una verdadera Reforma Fiscal y una nueva Ley de Coparticipación

Tras el exhaustivo análisis realizado de todos los proyectos presentados al Congreso entre los años 2016-2019 en materia fiscal e impositiva, y analizando el dato de presión fiscal en nuestro país para 2019 y su evolución el último año, se está en condiciones de afirmar que la mayoría de estas propuestas no buscaron disminuir de forma significativa la carga impositiva del país en aras de solucionar el problema de fondo, eliminar distorsiones y/o reestructurar incentivos. Tampoco se planteó un debate en el Congreso sobre una verdadera e íntegra Reforma Fiscal o la necesidad de una nueva Ley de Coparticipación. Y es que en nuestro país se da algo muy curioso: los contribuyentes están al servicio de subsanar las desequilibradas cuentas públicas, en lugar de tener un Estado al servicio de facilitar la actividad privada de sus ciudadanos. Se gasta y luego se analiza cómo financiarlo -y esto sin tener en cuenta los efectos de esos tributos sobre la actividad económica-, en lugar de contar con un sistema tributario que potencie, acompañe y esté pensado en función de la actividad de sus individuos.

Sumado a la necesidad de discutir una verdadera reforma fiscal, Argentina se debe también otro debate: una nueva Ley de Coparticipación abocada principalmente a devolver a las provincias sus potestades tributarias para lograr una mayor correspondencia fiscal; eliminar impuestos distorsivos para la actividad económica como el impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios e ir disminuyendo hasta poder reemplazar el impuesto a los Ingresos Brutos -algo a lo que se comprometieron las provincias en el Consenso Fiscal de 2017.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha podido comprobar tras el análisis de más de 15.000 proyectos de ley recabados y procesados, la mayoría se circunscribe a una puja fiscal redistributiva en el que los legisladores buscan que otro pague el costo de un Estado que nadie desea achicar. Legisladores de provincias productoras de cítricos que proponen exenciones de impuestos para el rubro pero que proponen a la vez aumentos del gasto para su sector, trasladando el costo a otros sectores; proyectos que proponen baja transitoria de impuestos que se financien con el aumento transitorio de otros impuestos; proyectos que plantean que el presupuesto nacional solvente gastos provinciales, son algunas categorías que nuclea a muchos casos donde lo que está presente es a) una reluctancia a querer bajar el déficit fiscal y b) una tendencia a trasladar el costo fiscal de una baja o exención impositiva en otros sectores, ajenos al grupo de interés del legislador.

Se percibe entonces una situación de tipo *life boat*, de suma cero, en el que los incentivos están puestos a lograr hacer *lobby* de la manera más anticipada y contundente posible, para que los sectores representados paguen menos impuestos y que este costo fiscal -relevante en un país en déficit recurrente y endémico- sea solventado por otro sector. Se considera

necesario visibilizar esta situación, tanto por su importancia económica como política y social.

Si Argentina no reconoce en el déficit fiscal el núcleo central de todos sus problemas, mal podrá encauzarse a solucionarlos. Si los congresistas no asumen que no se trata de quién paga sino de que no se puede seguir gastando más de lo que se genera indefinidamente, nuestro país nunca podrá volver a una senda de crecimiento y seguirá padeciendo crisis económicas, repeliendo a la inversión y desincentivando al extenuado sector privado.

Por otro lado, y acaso más grave, si el Congreso sigue sin dar respuesta a los problemas reales de la Argentina, desatendiendo lo necesario para que se promueva el trabajo y el bienestar general y, por el contrario, sigue enfocándose en pujas parcializadas y sectoriales, la sociedad puede ponerse en contra del Poder Legislativo, como viene ocurriendo en otros países de América Latina. La evidencia comprueba que si el sector político se aleja demasiado de las demandas de la sociedad, ésta pronto -gracias a la articulación de las redes sociales- se harta y le da la espalda a los representantes que no han sabido representarla. Es de temer que en legisladores disociados de las necesidades del bien común, que no se preocupan por bajar los impuestos y el costo de vida a la ciudadanía, surja el germen de movimientos anti-sistema y anti-democráticos, tan en boga en la actualidad.

Por este motivo, la puja redistributiva debe ser reemplazada por una puja por bajar el gasto público, eliminar el déficit, aliviar la enorme presión tributaria y permitir al sector privado crear trabajo genuino y crecimiento económico y social.

7. ANEXO: METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

7.1. Etiqueta *Impuestos*

La etiqueta *Impuestos* refiere a normas que crean, modifican o extinguen impuestos de cualquier tipo, o exenciones; o dispongan de un modo u otro de lo recaudado; o versen sobre trámites, categorías, moratorias y planes de pago. También las relacionadas con las funciones de los organismos recaudadores y con procedimientos administrativos y procesos judiciales relacionados con la materia impositiva como embargos por causas de impuestos, o similar. Se toma como impuesto a los aportes y las contribuciones. Además, incluye a los proyectos referidos a zonas francas, las iniciativas sobre regímenes de promoción, declaraciones de emergencia económica y a aquellos textos que crean títulos canjeables por impuestos. El proceso de etiquetado fue llevado a cabo en colaboración con el sitio web de *DeQuéSeTrata* (<https://dequesetrata.com.ar/>) y actualmente los textos están cargados y pueden ser filtrados y evaluados en el sitio online.

7.2. Preguntas y respuestas

A continuación se enumeran las preguntas a las que fueron sometidos los proyectos de ley bajo la etiqueta *Impuestos*, seguidas de las posibles respuestas en cada caso:

1. Con relación a la presión fiscal, el proyecto...

- a. Aumenta la presión fiscal
 - b. Disminuye la presión fiscal
 - c. Es ambiguo
 - d. Es neutro
2. En materia fiscal, el proyecto...
- a. Crea impuestos permanentes
 - b. Crea impuestos transitorios
 - c. Aumenta impuestos existentes
 - d. Elimina exenciones permanentes
 - e. Elimina exenciones transitorias
 - f. Paquete de medidas
3. ¿Qué afecta el impuesto?
- a. Patrimonio
 - b. Trabajo
 - c. Consumo
 - d. Ahorro
 - e. Ganancias
 - f. Producción
 - g. Importación
 - h. Exportación
 - i. Inversión
 - j. Varios
4. ¿A quiénes beneficia el proyecto?
- a. Empresas
 - i. Todos los tipos
 - 1. Exportadoras
 - 2. Importadoras
 - ii. PyMEs y Emprendedores
 - 1. Exportadoras
 - 2. Importadoras
 - iii. Grandes Empresas
 - 1. Exportadoras
 - 2. Importadoras
 - iv. del Estado
 - 1. Exportadoras
 - 2. Importadoras
 - v. Cooperativas y Mutuales
 - 1. Exportadoras
 - 2. Importadoras
 - b. Grupos Financieros
 - i. Bancos
 - ii. Cooperativas y/o Mutuales de ahorro/crédito/financieras
 - iii. Todos
 - c. Compradores
 - i. Todos
 - ii. Consumidores Finales

- iii. Estado
 - d. Determinado Colectivo
 - i. Extranjeros
 - ii. Sindicatos
 - iii. Trabajadores Informales
 - iv. Trabajadores Formales
 - 1. Autónomos
 - 2. En dependencia
 - v. Desempleados
 - vi. Jubilados y Pensionados
 - vii. Beneficiarios de Planes Sociales
 - viii. Determinado colectivo profesional
 - ix. Propietarios
 - x. Empleados Públicos
 - xi. Organizaciones religiosas
 - xii. Personas humanas y/o jurídicas con domicilio en determinada área geográfica
 - xiii. Asociaciones Civiles
 - xiv. Otros
5. ¿A quiénes perjudica el proyecto?
- a. Empresas
 - i. Todos los tipos
 - 1. Exportadoras
 - 2. Importadoras
 - ii. PyMEs y Emprendedores
 - 1. Exportadoras
 - 2. Importadoras
 - iii. Grandes Empresas
 - 1. Exportadoras
 - 2. Importadoras
 - iv. del Estado
 - 1. Exportadoras
 - 2. Importadoras
 - v. Cooperativas y Mutuales
 - 1. Exportadoras
 - 2. Importadoras
 - b. Grupos Financieros
 - i. Bancos
 - ii. Cooperativas y/o Mutuales de ahorro/crédito/financieras
 - iii. Todos
 - c. Compradores
 - i. Todos
 - ii. Consumidores Finales
 - iii. Estado
 - d. Determinado Colectivo
 - i. Extranjeros

- ii. Sindicatos
- iii. Trabajadores Informales
- iv. Trabajadores Formales
 - 1. Autónomos
 - 2. En dependencia
- v. Desempleados
- vi. Jubilados y Pensionados
- vii. Beneficiarios de Planes Sociales
- viii. Determinado colectivo profesional
- ix. Propietarios
- x. Empleados Públicos
- xi. Organizaciones religiosas
- xii. Personas humanas y/o jurídicas con domicilio en determinada área geográfica
- xiii. Asociaciones Civiles
- xiv. Otros

7.3. Aclaraciones conceptuales

Se resalta que los regímenes compensatorios que creen nuevos créditos fiscales y las devoluciones de impuestos son considerados como baja de impuestos existentes. Ahora bien, el cómputo de un crédito fiscal ya vigente como deducción de otro impuesto -lo cual representa en la práctica un beneficio financiero-, no se considera una reducción en la presión fiscal a los fines de esta metodología.

Asimismo, son consideradas *neutras* las disposiciones que promueven la regularización de las cuentas fiscales, el perdón de deudas, regímenes especiales para pago de moratorias, regularización de deudas previsionales, entre otras similares.

Aquellos cambios en las disposiciones que tienen por finalidad otorgar beneficios impositivos desde el punto de vista financiero no se consideran reducciones de la presión fiscal.

7.4. Limitaciones encontradas

La mayor dificultad con la que se tropezó al momento de realizar la evaluación propuesta provino de la falta de escrupulosidad y rigurosidad presente en la redacción de ciertos proyectos de ley. La no especificación de las fuentes de financiamiento, las fundamentaciones no científicas y con argumentos generalizadores para la creación de nuevos tributos, así como la no consideración de efectos secundarios y asociados, son algunos ejemplos de lo mencionado.

Se observa que casi en su totalidad los escritos carecen de un análisis de impacto económico de las medidas propuestas, por lo cual no es posible estimar en qué medida y monto se

verán afectados los diferentes contribuyentes, los mercados asociados y la recaudación fiscal en su conjunto.

8. BIBLIOGRAFÍA

Cachanosky, R. (15 de octubre de 2019). Cómo el gasto público subió la pobreza, [mensaje de blog]. Recuperado de <https://eseade.wordpress.com/tag/deficit-fiscal-consolidado/>

Garrison, R., W. (2001). *Tiempo y dinero: La macroeconomía de la estructura del capital*, 2a ed. (Aguirre, J. A.; Alonso Neira, M. A.; del Castillo, J. I.; Gómez Ruiz, J. y Rodríguez, A. L.). Madrid, España: Unión Editorial.

Margariti, A. (2012). *Los límites del estado populista*. Rosario, Argentina: Bolsa de Comercio de Rosario.

Buchanan, J. M. 1979 [1999]. *Politics without Romance. The Collected Works of James M. Buchanan, vol. 1, The Logical Foundations of Constitutional Liberty*. Indianápolis, Estados Unidos: Liberty Fund.

Buchanan, J. M., (2005). Elección Pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación, *Revista Asturiana de Economía - RAE nº 33*. Asturias, España: Universidad de Oviedo.

9. FUENTES

Banco Central de la República Argentina (BCRA) - <http://www.bcra.gov.ar>

Banco Mundial (BM) - <https://www.bancomundial.org>

Centro de Investigaciones Sociales y Económicas de Fundación Libertad (CISE) <https://libertad.org.ar/web/>

Congreso de la Nación Argentina - <https://www.congreso.gob.ar>

Congreso de los Diputados de España - <http://www.congreso.es>

Fondo Monetario Internacional (FMI) - <https://www.imf.org>

Foro Económico Mundial (WEF) - <https://es.weforum.org/>

Fraser Institute - <https://www.fraserinstitute.org/>

Heritage Foundation - <https://www.heritage.org/>

Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) - <https://www.iaraf.org>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) - <https://www.indec.gob.ar>

Senado de España - <http://www.senado.es>