

14/08/2020 - CUARTO PLENARIO
COMISIÓN DE ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CUESTIÓN TRIBUTARIA Y DESARROLLO

PRIMERA PARTE

Expositores

- **Jorge Sotelo** - Subdirector General de Planificación de AFIP - Comisión de Estado y AP
- **Alejandro Otero** - Director de Asuntos Institucionales AFIP - Comisión de economía
- **Claudia Bernazza** - Diputada Nacional - Comisión de Estado y AP

Comisiones invitadas:

- Comisión de Economía
- Comisión de Federalismo y Desarrollo Local
- Comisión de Mujeres y Género

Presentación

Claudia Bernazza

Este año estaremos trabajando sobre las capacidades estatales que necesitamos para transitar este tiempo y el que viene: la nueva normalidad post-covid.

Sergio Chouza - Comisión de economía

Nos invita a un curso sobre "Impuestos y distribución del ingreso". Arranca el 16 de septiembre. Se realizará por el Patria Virtual.

Judith Said - Comisión de mujeres y género - Dirección de políticas de género y DDHH en AFIP

Trabajando sobre política de cuidado con perspectiva de género, lo que se relaciona fuertemente con la economía.

Beatriz Anchorena - Subsecretaría de fortalecimiento institucional

Desde la subsecretaría están centrados en las capacidades estatales.

Exposición

Jorge Sotelo

Abordará aspectos políticos y sociales de la cuestión tributaria a modo introductorio para luego dar pie a Alejandro, especialista tributario y gran conocedor de AFIP que desde ya hace 40 años está en tema, antes de que existiera AFIP ya estaba en la DGI.

Hablará sobre 3 puntos principales:

- 1. Concepto de desarrollo y conflicto:**

Con Arturo Laguardo escribieron un artículo en libro que salió de la comisión del Patria, donde hablaban del desarrollo. El término desarrollo tiene una fecha exacta en el discurso político: el 20 de enero de 1949, cuando el presidente americano Harry Truman hace su discurso inaugural de su gestión. Desde ese momento no se dejó de hablar de desarrollo en todo el mundo capitalista, hasta el día de hoy. Es de la familia de los términos de progreso, esos términos que caen muy bien, da la sensación de un destino donde llegar y que de algún modo es un destino inevitable. La idea en el discurso de Truman era que “todos vamos a llegar”. La idea que estructuró la política exterior de EEUU durante décadas, alianza para el progreso y otros programas por el estilo. En el famoso punto 4 de su discurso, él dividía el mundo en dos: los países desarrollados y los que aún no lo han logrado, pero que con la ayuda de EEUU, de la superpotencia del mundo occidental van a lograrlo. La palabra clave de esa época era “convergencia”, se suponía que todos tarde o temprano íbamos a llegar al mismo punto. El desarrollo era visto como un camino lineal de modernización que te llevaba de las sociedades atrasadas a las sociedades desarrolladas.

El conflicto no era parte de esa matriz ideológica. Si había conflicto era entendido como algo transitorio, anormal, patológico y circunstancial que ya se iba a curar. La verdad es que cuando América Latina llevó adelante su propia reflexión sobre el desarrollo, todo lo que conocemos, la CEPAL, el estructuralismo latinoamericano, la teoría de la dependencia, aún así la reflexión sobre los conflictos que denotan los esfuerzos por desarrollarse de los países periféricos, la reflexión sobre eso ha sido de alguna manera marginal. Jorge viene insistiendo sobre ese tema, está trabajando en una tesis de doctorado dirigida por el Dr. Daniel García Delgado, compañero de la comisión. La idea es que el conflicto es inherente y circunstancial a los procesos de desarrollo tardío, en especial cuando se trata de procesos o proyectos de desarrollo con justicia social, donde los objetivos sociales, la inclusión no son subordinados a los objetivos económicos.

De los múltiples conflictos que tienen nuestros países, ¿qué sería un conflicto de desarrollo? Sería un conflicto que se origina en decisiones que se toman en torno a temas que son centrales, que son importantes dentro del proyecto de desarrollo o que derivan de la transformación que el proceso produce, pujas de intereses sobre poder que terminan de algún modo condicionando, modificando, poniendo en riesgo o hasta clausurando el proceso de desarrollo. Muchos de esos conflictos son gestionados de manera exitosa pero otros se constituyen en la amenaza que condicionan, que obstruyen e incluso pueden llevar al fracaso al proyecto.

Un ejemplo: el conflicto del campo en 2008, fue un típico conflicto de desarrollo, se lo interpreta como un conflicto de puja distributiva o como un conflicto por la autonomía estatal como plantea Beatriz Anchorena, de la comisión. Lo cierto es que, lo que sucedió con ese conflicto marcó fuertemente la historia de esos años. Constituyó un punto de inflexión del proyecto iniciado en 2003 y de algún modo alteró el patrón de acumulación política del Kirchnerismo y los fue empujando hacia una cierta radicalización que terminó resquebrajando la hegemonía lograda en la primera fase del proceso.

Otro ejemplo: las movilizaciones en el 2013 contra Dilma Rousseff. Es otro tipo de conflicto de desarrollo sobre más demandas de desarrollo. Brasil había hecho un avance importante incorporando más de 40 millones de personas que estaban en la pobreza, incorporándolos a los sectores medios y sin embargo empezaron movilizaciones por transporte público gratuito, mejor educación, demandas de más desarrollo que luego fueron utilizadas por sectores que estaban radicalmente en contra del gobierno del PT y en poco tiempo las movilizaciones fueron ya no convocadas por los grupos sociales sino por los medios de comunicación y ahí se montó todo un proceso que terminó en el impeachment vergonzoso de Dilma Rousseff y en la conclusión de su gobierno.

Hay también conflictos de índole territorial como el que enfrentó Evo Morales con las tierras bajas, las zonas ricas de Bolivia que estaban casi en una suerte de fantasía secesionista y que ese fue un conflicto que el gobierno de Evo lo supo manejar bien y lo supo encausar, no así el conflicto que se armó después con la reelección que terminó en el golpe.

Hay múltiples conflictos, Jorge los organiza en 4 grupos:

- 1) Conflictos derivados de decisiones de carácter económico, adoptadas por el gobierno vinculadas al modelo de desarrollo
- 2) Conflictos que vienen de abajo hacia arriba, que tienen que ver con el carácter competitivo de los objetivos sociales, ambientales, políticos y económicos cuando estos van en detrimento de los otros.
- 3) Conflictos que tiene que ver con derechos civiles y políticos, suelen dar lugar a esas movilizaciones en nombre de la república, de las instituciones y de la transparencia
- 4) Conflictos que se derivan de las decisiones comerciales, políticas o financieras en el terreno económico, de deuda, tratados, alineamientos políticos.

La cuestión tributaria constituye una puja tributaria, que es uno de estos tipos de conflictos. Estaría dentro del primer grupo. Es central en cualquier proceso de desarrollo, sobre todo un proceso con justicia social, porque en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, no basta una política redistributiva a través del gasto público, sino que es fundamental el rol de los sistemas impositivos tanto para financiar el gasto social como por la configuración misma de la estructura tributaria, osea la ecuación entre impuestos progresivos e impuestos regresivos, respecto a cómo se distribuye el esfuerzo. Esta segunda vía comporta necesariamente conflictos de todo tipo y suele reclamar para solucionarlo fuertes consensos.

Este es un primer punto, el tema de la puja tributaria como uno de los mayores conflictos en los procesos de desarrollo de nuestros países. Adquiera otra forma u otra intensidad muy diferente en los países ya más desarrollados.

Introduje este tema porque da pie para el segundo punto que quería señalar:

2. Capacidades estatales:

Es el prisma desde el cual miramos todos los temas desde la comisión de Estado, como decía Claudia.

A fines de los '80, principios de los '90 cuando aparece la discusión sobre la autonomía del estado y las capacidades estatales en la sociología histórica americana de corte institucionalista, que fue un gran aporte en ese momento porque aparece como una voz discordante dentro del consenso neoliberal que había, porque vuelve a traer al estado al primer plano y plantea el tema de las capacidades estatales, ahí donde surge el auge de este concepto.

Las capacidades estatales son entendidas en clave neo-weberiana. Buenas burocracias, capacidades técnicas y administrativas que posibilitarían la autonomía estatal. Ahí tampoco existe el conflicto, sin embargo si traemos la reflexión sobre el conflicto a este tipo de discusiones, esto nos permite introducir un tipo de capacidad estatal que es muy diferente a las que venía planteando esta línea de pensamiento, que es una capacidad que algunos de nosotros lo nombramos como capacidad político estratégica: capacidad crítica para los procesos que tenemos que llevar adelante, la capacidad de los cuadros de gobiernos de definir un rumbo estratégico y sostenerlo pero fundamentalmente la capacidad de lidiar los conflictos del desarrollo, identificándolos tempranamente en la fase de pre-conflicto, gestionando su entrada estratégicamente a la agenda, lidiando con estos conflictos en la fase de conflicto abierto, mitigando los daños en la etapa de post-conflicto, recomponiendo correlación de fuerza. Lo que atraviesa todo esto es el cálculo, el lidiar con la correlación de fuerza (Libro cabecera: Análisis de

situación de Gramsci). Es interesante porque la autonomía estatal y la capacidad político estratégica fueron dos elementos clave de los gobiernos de Néstor y Cristina. Y también de los otros procesos latinoamericanos en dosis diversas. La importancia de la capacidad político estratégica es un rol que perfectamente podría cumplir en un gobierno como el nuestro por ejemplo la secretaría de asuntos estratégicos. En algún momento lo hemos discutido en la comisión en esos términos. Ahora está dedicada a otras cosas, pero es necesario un ámbito de abordaje de los conflictos de desarrollo desde la perspectiva estratégica.

3. Puja tributaria:

En este marco hay una puja permanente por colonizar el sector público, fundamentalmente los órganos de administración tributaria, caso de AFIP y otras áreas del estado. Hay una puja de colonización de esa área del estado muy evidente. Nosotros incluso de dentro de AFIP podemos ver un poco la historia de esto. Por otro lado están los sectores clásicos, las élites económicas, en sus distintos sectores y ramas de actividades. En el empresariado, la puja tributaria hace uso de su poder tanto de su poder estructural, invertir o no invertir que es la medalla que tienen siempre los gobiernos como de su poder instrumental, la acción política. Cuando el péndulo se inclina hacia el poder instrumental los conflictos adquieren una dimensión muy fuerte, esto es cuando se apela al lobby sobre el ejecutivo, legislativo, judicial, a la guerra mediática, a la acción directa (conflicto del campo en 2008, cacerolazos por Vicentín o contra el impuesto a las grandes fortunas). Otros actores son las élites políticas que hacen uso de sus capacidades de rosca, de alianzas y votos en el congreso y luego la sociedad en general, particularmente un segmento muy importante que es el de la clase media, donde aparecen cosas como los llamados a la rebelión fiscal o incluso la legitimación de las protestas de las élites económicas.

Los conflictos inciden fuertemente en la configuración de la matriz tributaria, ese es su objetivo, incluso los conflictos latentes que no se terminan de dar operan como una amenaza que condicionan las posibles reformas. Ejemplo: en los gobiernos de nuestra década se alcanza un récord histórico de recaudación tributaria en el estado nacional y sin embargo no se produjeron grandes modificaciones en la matriz impositiva. Es evidente que fue un frente que se prefirió no abrir hasta la 125 que fue una medida puntual, ya todos sabemos lo que ocurrió.

En relación a esto, la situación hoy en Argentina es complicada porque lo que se puede observar es que se ha roto el pacto tributario. Los sectores de mayor capacidad contributiva están convencidos de que no deben pagar impuestos, sean personas físicas o jurídicas (empresas). Vastos sectores de gran poder contributivo piensan que es mejor la evasión y hasta el fraude fiscal. Ideológicamente la clase media acompaña este tipo de miradas.

Hay autores que distinguen entre dos tipos de estado fiscal. Está el estado fiscal cooperativo y el confrontativo. El cooperativo es cuando la agencia recaudadora es muy eficiente, los impuestos son en general directos, progresivos y las élites económicas no muestran ninguna reticencia a pagar/tributar. El estado confrontador es cuando los impuestos directos y los progresivos son muy difíciles de recaudar y en general las élites económicas se dedican a boicotear el funcionamiento del sistema tributario.

La Argentina hoy es un estado fiscal de segundo tipo: confrontativo, lo que achica el margen de manejo de los conflictos y demanda una tarea política muy fuerte de mediano plazo. No siempre esto fue así en Argentina: en 1932 se aprobó el impuesto a la renta. Lo aprueba por un decreto Uriburu antes de irse y lo ratifica el congreso en el gobierno de Agustín P. Justo. Se logró aprobar con la cooperación de las élites económicas, la recaudación, el pago. Se creó la primera dirección general de impuestos al rédito, fue una agencia muy especializada, profesional y exitosa. En los '40 o '50 el impuesto a la renta se había convertido en la primera fuente de ingreso del fisco. Ya en la década del 20 de venía discutiendo esto y había un consenso muy fuerte, tanto

en los sectores políticos tanto progresistas como conservadores sobre la necesidad de ir hacia un esquema progresivo de impuestos, se veía el impuesto a la renta y sus alícuotas progresivas como casi perfecto, porque recaía en los sectores de mayor poder contributivo. Se había generado una suerte de consenso.

Lo interesante es que no se pudo aprobar en la década del 20, así tanto el campo como la industria, la incipiente manufactura estuvieron de acuerdo o por lo menos no pusieron reparos al impuesto pero la reforma fiscal fracasó porque apareció otro actor típico del conflicto o de la puja tributaria que fueron las élites políticas del interior (actor territorial / federal) porque el proyecto de reforma fiscal que pretendía aprobar el impuesto al rédito comportaba una centralización de la percepción del tributo, un aspecto importante para darle eficiencia al sistema recaudatorio y las provincias sostenían que era de su potestad.

Ya en esa época se presenta la puja tributaria con todos sus actores igual que sucede hoy. El otro aspecto importante es que había otro tipo de consenso, al punto tal de que llega a ser el primer impuesto en la composición interna, en el peso relativo de los impuestos, hasta que esta fuente de ingreso se va debilitando (en los 50 esta fue la fuente principal del fisco) y se va pasando a una matriz cada vez más regresiva que es la que tenemos hoy. En los 50 había aparecido este concepto de clase media aplastada por los impuestos, se había empezado a construir esta idea y esto coincide con el auge del neoliberalismo y esta idea de menos estado, menos impuesto y se va resquebrajando el pacto tributario y hoy la situación es crítica porque habría que reconstruir algún tipo de consenso político respecto al proceso de desarrollo, porque no hay voluntad de tributación por las élites económicas y el conflicto tiene ribetes verdaderamente duros.

Por eso hoy hay ciertas clases sociales que no les parece mal que se tengan empresas offshore para evadir impuestos, incluso a la clase media tampoco le parece mal eso. Entonces es necesario una reforma tributaria integral para recaudar, distribuir y luego también para orientar el desarrollo económico, esa es una función que debe ser explotada por parte de la política tributaria. En este contexto de pandemia hay un proyecto de impuestos por única vez a las grandes fortunas solamente para las personas físicas. Es necesario avanzar hacia una reforma mucho más audaz para crear las condiciones y dar viabilidad a un proyecto de desarrollo.

La pregunta crítica para prepararnos mejor es: ¿Estamos preparados para enfrentar los conflictos que puede presentar una reforma tributaria? ¿Tenemos capacidad estratégica? ¿Hay ámbitos donde estemos pensando y tratando de avizorar cuáles son esos conflictos y cómo los vamos a manejar para asegurar cierto éxito? ¿Cómo estamos preparados nosotros para avanzar en un camino hacia una estructura tributaria más progresiva que acompañe un proyecto de desarrollo y que indefectiblemente va a enfrentar numerosos conflictos?

Claudia Bernazza

Jorge dijo que todo modelo de desarrollo implica un modelo tributario que está en puja porque está en puja el modelo de desarrollo de Argentina, que el pacto tributario es un pacto que no casualmente se ha roto, a partir de un liberalismo que ha dicho que el estado no sirve. También nombró las capacidades político estratégicas, como necesarias para recomponer el pacto tributario. Estas capacidades son justamente las capacidades para gobernar.

Toda gestión pública no es sólo la capacidad técnica y administrativa para recorrer y hacer funcionar el aparato del estado, toda capacidad estatal supone la capacidad política de liderar equipos, de tomar decisiones, de marcar el norte. Éstas son las menos estudiadas por la academia tradicional.

Alejandro Otero

En principio subrayar algo que bien señaló Jorge cuando planteó el primer conflicto en relación al desarrollo, lo que también remarcó Claudia: el sistema tributario tiene algo que ver con la cuestión del desarrollo. El título del encuentro sugiere esta relación, lo que es muy importante porque el neoliberalismo se ha ocupado mucho de escindir estas dos cuestiones, se ha ocupado de que en el mejor de los casos sea el gasto público el responsable de propender al desarrollo y ha posicionado, lamentablemente con mucho éxito, al sistema tributario como posición neutral. De ahí el ataque a impuestos distorsivos, como si hubiera impuestos de otra índole, él nunca vió gravámenes que no lo fueran en algún sentido. Esta pretensión de neutralidad que ha instalado con éxito en el sentido común, es una extraordinaria coartada del capital para fugar del poder tributario.

Sobre la cuestión de la riqueza y el desarrollo: una cuestión política de primer orden que como desafío han tenido todos los gobiernos populares a lo largo de la historia es encontrar algún modo legítimo de capturar de algún modo legítimo la riqueza que genera la economía de mercado, el capitalismo, para financiar los proyectos de desarrollo y eso conduce a los conflictos señalados por Jorge.

Esa cuestión política de primer orden a lo largo de la historia se ha resuelto de distintas maneras. El sistema tributario es un instrumento que permite capturar una porción de la riqueza para ponerla al servicio de un proceso de desarrollo, pero no es la única solución encontrada para resolver esta cuestión por los gobiernos populares. También las nacionalizaciones, las empresas públicas han jugado un rol en ese sentido. A veces cuando uno se encuentra tratando de argumentar en favor de por qué el sistema tributario debe ocuparse de encontrar un modo eficiente de gravar la riqueza, de capturar una porción de la riqueza para financiar el proceso de desarrollo. Parece que eso le compete sólo al sistema tributario y en rigor no hay ninguna experiencia histórica donde haya sido sólo el sistema tributario el que resuelve esta cuestión política de primer orden. Parecería que el neoliberalismo nos acorrala a tener que explicar como único instrumento legítimo para capturar una porción de la riqueza al sistema tributario cuando las soluciones a lo largo de la historia del capitalismo en realidad fueron diversas con el sistema tributario acompañando.

En síntesis, para nosotros, el sistema tributario, al igual que el gasto, también tiene un rol estratégico, relevante y de primer orden que cumplir para garantizar un proceso de desarrollo capturando de un modo legítimo una porción de la riqueza para financiar.

Entonces, cuando generamos una defensa del sistema tributario como instrumento para estos fines, no estamos haciendo ni revanchismo ni resentimiento ni una cuestión moral, sino que planteamos que es una precondition para el desarrollo legítimo, como un proceso de redistribución relativamente igualitario del ingreso y de tendencia o propensión a la inversión en un sentido que genere un proceso de acumulación que asegure un proceso en beneficio de las mayorías.

¿Qué tal nos va en Argentina gravando la riqueza con el sistema tributario? Nos va bastante mal. Lo podríamos evidenciar de diversas maneras: por un lado, este sistema tributario argentino recauda algo así como el 30% del PBI (presión tributaria). De ese 30% el 85% lo recauda la nación (AFIP) y sólo el 15% las pcias. y municipios. Si abrimos eso recaudado por nación y divide cuál es la composición de esa recaudación va a ver que un poco más de la mitad corresponde a lo que llamamos impuestos, los gravámenes sobre el desenvolvimiento del mercado interno. De lo que queda, más o menos en partes iguales se divide entre los gravámenes sobre la nómina, las contribuciones y aportes patronales y los gravámenes del comercio exterior.

¿Dónde están los que gravan sobre la riqueza? Despejamos los gravámenes sobre la nómina, claramente las contribuciones y los aportes no constituyen gravámenes que afectan la riqueza. La mitad de lo que se recauda del comercio exterior no proviene de las exportaciones, el % de gravámenes sobre las exportaciones es muy pequeño, la gran mayoría corresponde a anticipos de IVA, ganancias, impuestos a las importaciones que se gravan desde la aduana.

Si no está allí, estarán dentro de los impuestos. Tres gravámenes explican casi el 90% de la recaudación: en primer lugar el IVA, segundo los impuestos a las ganancias y tercero el impuesto al cheque (gravámen sobre los débitos y créditos bancarios). El impuesto país tiene la mayor relevancia en el contexto actual particular.

¿Cómo analizar esa recaudación? El IVA no grava la riqueza. El impuesto a las ganancias parecería gravar la riqueza generada producto del devenir económico, pero si analizás el impuesto a las ganancias en Argentina, la mayor parte proviene de la cuarta categoría: salarios, jubilaciones y otras rentas directas que no son manifestaciones de riqueza). Sin dudas el impuesto al cheque, que son gravámenes transaccionales, tampoco grava la riqueza.

¿Dónde están los gravámenes de la riqueza? Bienes personales! ¿Cuánto representa bienes personales de esos 30 puntos que recauda el estado por todo concepto respecto del PBI?: Representa **0,13%, ni medio punto de ese total**. Hay otro impuesto que grava la riqueza: el típico impuesto inmobiliario (impuesto provincial), ¿cuánto recauda? Menos de medio punto del producto. Para que se den una idea, el promedio de América Latina, siendo que la Argentina tiene el stock de tierras más aptas y productivas del mundo y un desarrollo urbano envidiable que son las fuentes sobre las que tributa el inmobiliario urbano y rural. El promedio de América Latina es 0.6% del PBI, la Argentina el 0,4%. Es decir que entre los dos impuestos apenas recaudan medio punto del PBI en Argentina. Se lo mire por donde se lo mire es difícil sostener que logra capturar de un modo relevante las manifestaciones significativas de capacidad contributiva.

Otra forma de poner en evidencia esto es a través de dos anécdotas: uno cuando menem todavía era salarizado y revolución productiva y se hizo un importante congreso tributario en la Argentina al cual concurrió un prestigioso tributarista: Vito Tanzi. Él llegó y dijo en la conferencia: caramba! ¡Qué poco pagan los ricos en Argentina! En ese momento el impuesto a las ganancias recaudaba la mitad de lo que recauda ahora. Hace pocos meses en ocasión de la visita de Alberto a Europa, Alejandra Merkel le dijo a Alberto: que poco pagan los ricos en Argentina en materia de impuestos, y hoy el impuesto a las ganancias recauda el doble de lo que recaudaba cuando sucedió lo de Vito Tanzi. Algo que es evidente para cualquier observador no contaminado es que la Argentina es muy poco lo que contribuye la riqueza al financiamiento del estado en su conjunto y del gasto público particular, genera un enorme alboroto en Argentina cuando se discuten iniciativas como la que estamos discutiendo hoy. Algo que es casi obscenamente evidente para los que analizamos los números, en la Argentina, pasa desapercibido por la mayor parte de la ciudadanía Argentina.

¿Por qué nos va bastante mal?

En el mundo el neoliberalismo generó una pérdida de las capacidades de los sistemas tributarios para gravar de un modo eficiente la riqueza contribuyendo a la concentración de la riqueza. Hay mucha investigación sobre esto, el trabajo de Piketty es el más difundido últimamente. Él prueba cómo esta pérdida de capacidad de los sistemas tributarios de gravar de modo significativo y eficiente la riqueza ha contribuido a favorecer un proceso de concentración y desigualdad como no se recuerda en la historia moderna y reciente del capitalismo.

Este proceso se inaugura con el neoliberalismo. Basta recordar que con las primeras medidas de Reagan en los '70, y como justificativo de la política del derrame, redujo los tipos impositivos para los sectores de mejores ingresos de la sociedad. Cuando sube Martínez de Hoz de la mano de la dictadura, una de las primeras medidas que asume fue la de eliminar el impuesto

a la herencia y la versión más reciente del neoliberalismo en Argentina, Macri, desde su primera acción de gobierno: reducción o eliminación de las retenciones hasta el final mantuvo una reforma sistemática que se dio en el sentido de aliviar el peso de los tributos sobre el capital. Hay razones que explican esto en el marco de una tendencia mundial pero que en la Argentina resultó más profunda, más gravosa que en cualquier otra parte del mundo.

Frente a esta circunstancia no deja de resultar curioso que en Argentina todos pensemos que hace falta una reforma tributaria, tema sobre el que se escribe mucho pero se modifica poco, al menos en cierto sentido, porque en un sentido que favorece las modificaciones en favor del alivio del peso de los gravámenes sobre el capital y la riqueza hay que reconocer que el neoliberalismo ha sido enormemente exitoso en la Argentina.

A lo largo de la historia, las modificaciones de carácter progresivo o impensado, le han sido mucho más toleradas por los sectores conservadores que a los populares. El resultado concreto del neoliberalismo es la pérdida de la capacidad para gravar de modo inteligente la riqueza en el sistema tributario argentino y este es uno de los focos centrales que ameritan la reforma. Para el neoliberalismo, la reforma tributaria se funda en que la presión tributaria es alta, se puede discutir mucho si la presión tributaria es alta o baja, pero lo que seguro no admite discusión, es que la presión tributaria sobre las manifestaciones de riqueza en Argentina es baja o directamente nula. Podrá discutirse si la presión es alta o baja en cierto tipo de contribuyente, pero respecto de aquellos que tienen una gran capacidad de acumulación y/o generación de riqueza, sin duda la presión tributaria en la Argentina es baja.

Cuando hablamos de reforma tributaria en la Argentina, es por lo menos tridimensional. Es el diseño del sistema tributario, los hechos impositivos, los sujetos pasivos, es decir, aquellos sobre los cuales van a recaer el peso del financiamiento del estado, las alícuotas, las leyes, normativas, etc. Esa es una dimensión, la tradicional. Hay dos que se las piensa con menor intensidad. Una, es la **coparticipación**: en nuestro sistema federal, la reforma tributaria no puede pensarse al margen de la coparticipación. La mayor parte de las medidas que se deciden impulsar, por ejemplo: las contribuciones y aportes sobre la nómina a cuenta del IVA. **Esto genera un conflicto federal, porque las contribuciones y aportes no son coparticipables y el IVA sí.** Si tomo impuestos participables a cuenta de uno no participable le estoy disminuyendo los ingresos a la provincia. Si disminuimos la alícuota del IVA o el IVA para los alimentos, estoy afectando a las provincias y eso hace aparecer al actor territorial. La tercera dimensión, la menos pensada es la de la **administración tributaria**. La capacidad de gestión/administración es clave para su éxito o fracaso. El mejor sistema tributario sin capacidad de gestión está llamado a fracasar.

Cuestiones clave a la hora de pensar una reforma, 4 focos principales

1. Foco en un sistema que tenga capacidad de grabar de manera legítima e inteligente las manifestaciones significativas de capacidad contributiva, la riqueza.
2. Resolver el tema de cómo gravar los servicios digitales y en particular a los contribuyentes globales, es decir, los que tienen capacidad de localizar sus ganancias en los paraísos fiscales, a contramano (trabajo de la OCDE pone en evidencia que las empresas ponen sus contribuciones tributarias donde hay menor presión para evitar el peso de los gravámenes, pero donde localizan las ganancias no se corresponde con los lugares donde están la mayor cantidad de empleados, operaciones y activos. El gobierno de Macri eximió de la tributación en materia de impuesto a las ganancias a los servicios digitales.
3. Perspectiva de género: hay que introducirla en el sistema tributario
4. Cómo incorporar gravámenes ecológicos/ ambientales (impuestos verdes). Recurso a nivel municipal.

La riqueza en materia tributaria se refiere a los bienes personales, es decir, activos de las personas humanas que no están incorporados a la actividad económica. Esto está resuelto en la mayor parte del mundo, existen muchos tributos que gravan a los bienes personales, a nosotros nos rinde poco porque es un impuesto de alcance limitado. Si este gravamen pivotea sólo se puede evadir fácilmente, debería combinarse con otros. Los ricos suelen generar ficciones jurídicas para poner sus activos al amparo de esas ficciones y entonces quedan por fuera de bienes personales, entonces conviene combinarlo con un gravamen sobre los activos. Éste existió en Argentina: se llamaba impuesto sobre la ganancia mínimo presunta y fue derogado con la última reforma tributaria de diciembre de 2017 hecho por Macri, gravamen fuertemente criticado por los neoliberales pero es muy defendible porque es la manera inteligente que encontraron los países de generar un mínimo de tributación para las multinacionales haciéndola pagar sobre los activos como gravamen a cuenta la ganancia. Las otras manifestaciones de riqueza son las rentas diferenciadas de los beneficios, los beneficios que no son los mismos que los habituales, los eventuales y los extraordinarios, no son los mismos los beneficios de las empresas grandes, chicas y medianas. La Argentina tuvo diferenciación por ejemplo en el primer peronismo sobre estas cuestiones. En nuestro sistema tributario todo esto se grava del mismo modo y a una misma alícuota y por supuesto el gravamen a la herencia.

Es clave la cuestión de administración tributaria. El hecho de que sea gratis y hasta con premio litigar contra el fisco, es un desafío de primer orden. Las grandes empresas no temen litigar contra el fisco porque es gratis e incluso si el tiempo pasa y luego medidas como blanqueos o moratorias se condonan las sanciones, hasta tiene premio. Pero después hay desafíos que tienen que ver con la coordinación federal y con la coordinación internacional que la gestión actual de Mercedes tiene mucha claridad sobre esto y lo está enfocando. Hay cuestiones como el conflicto con Uruguay o el aprovechamiento de los intercambios de información que dependen exclusivamente de la voluntad política para ser.

Hablamos de cuestiones técnicas, pero esencialmente políticas. El problema central a resolver es la restricción externa (dificultad para conseguir los dólares que financian el desarrollo y el proceso de expansión interna) y restricción interna (los sectores más pudientes de la Argentina, las clases acomodadas históricamente han logrado resistir con éxito la capacidad de tributar y la capacidad de reinvertir privilegiando la fuga) Esa cuestión es la cuestión de primer orden a resolver.

Claudia Bernazza

Lo que hay que dar dice Mirta Bruno, es la batalla cultural. Cómo juegan los medios de comunicación, generando esta cultura de la no tributación, o de que el estado siempre está allí para traernos problemas. Horacio Luque decía lo mismo: las capacidades comunicacionales del estado en este escenario.

Por otro lado, los diputados nacionales tienen un rol central, en repensar las tributaciones, cómo hacer para que quede claro lo que se quiere hacer y no se tome como un "robo a los ricos". Decir específicamente qué tributo hacemos para hacer qué y cómo hacer para que eso suceda. Nombrar los tributos por la positiva.

Jorge Sotelo

Para los que no venimos de este campo, necesitaríamos una discusión/capacitación para ir desarmando mitos en torno a los impuestos. Ejemplo: presión tributaria desmesurada, cómo refutar ese tipo de afirmaciones típicas de la mirada neoliberal. No hay una presión desmesurada, lo que hay es una presión mal repartida, y hay algunos sectores de gran capacidad contributiva que no están sufriendo en absoluto una situación de exceso de presión tributaria.

La idea de que si se graban las riquezas eso puede entorpecer el crecimiento. Eso abre una posibilidad de ir trabajando algunos ejes como este con otras actividades en torno a esta temática para ir haciendo discusiones básicas sobre el sistema tributario y todos tener una base para poder dar las discusiones.

Alejandro Otero

Es un contador bien tolerado por los economistas. Se considera en un administrador tributario, enfocado en cómo mejorar la recaudación de impuestos.

La AFIP fue creada a instancias del fondo monetario y su primer administrador federal fue Silvani y funcionario del fondo, para ejemplos de captura.

La reforma de Macri respecto al impuesto a las riquezas, fue una reforma permanente desde el inicio hasta el final. El impuesto a los bienes personales fue el canje por el blanqueo, blanqueen que el impuesto a los bienes personales al igual que la ganancia mínima presunta va a desaparecer del sistema tributario argentino. Por suerte se revisaron los mínimos y alícuotas, e incluso las alícuotas en el exterior como una de las primeras medidas de Alberto y Cristina.

Tema de la relación de fuerzas: nunca es bueno el momento para la reforma, siempre que se lo intenta se frena ya sea si las cosas van bien o si van mal. Nunca están dadas las condiciones de correlación de fuerzas. Conviene adoptar una visión dinámica y moverse en un sentido donde esta correlación se va modificando con las iniciativas que vayan llevándose adelante y la batalla cultural es clave.

Horacio Cao - Comisión de federalismo

Encuentro de Federalismo, finanzas públicas y proyecto de desarrollo (miércoles 19 de agosto 17:30h). Estará Amado Boudou.



SEGUNDA PARTE

División en grupos

Subcomisión de Capacidades Político - Estratégicas

Horacio Lutzky: Subdirector de asuntos jurídicos en la defensoría del público, estuvo unos meses en la subsecretaría de gestión y empleo público. Su obsesión está en las capacidades comunicacionales del estado. Hace falta reconstruirlas luego de la tierra arrasada dejada por el macrismo, con la TDA, con la ley de servicios audiovisuales. Ahora es ese un terreno fundamental de lucha.

Surgió el tema cultural, el sentido común impuesto, el neoliberalismo. Articulación de las capacidades comunicacionales para objetivos de justicia social, de romper los mitos que nombró Jorge.

Otilia: trabajaba en el congreso, ya está retirada. Su preocupación es el tema comunicacional, se podría aprovechar más la televisión pública para publicitar la gestión y cómo dotar al estado de las capacidades necesarias.

Damian Dupen: trabaja en el ANSES, el organismo donde se distribuye la riqueza. Trabajó en la secretaría de seguridad social de la nación, como jefe de despacho. Realizó convenios de responsabilidad gremial con muchas provincias para sacar del trabajo esclavo, de trabajo en negro de los trabajadores rurales.

Gerardo Camille: trabaja en AFIP, en Chacabuco. Nuestro trabajo es fundamental para ayudar al estado en todas sus funciones. Muy importante la recaudación impositiva. Desde el organismo nos tenemos que poner la camiseta para colaborar con el estado. Dentro del organismo hay mucho burgués. Un ejemplo es cuando nos convocaban por el tema del impuesto a las ganancias, siendo que nosotros estábamos muy bien en relación a muchas otras personas.

Mercedes: de la pcia de córdoba, recientemente jubilada. Trabajó en el ministerio de economía y finanzas en córdoba y es martillera judicial. Conoce cómo están repartidas las riquezas en córdoba, por la parte de sede judicial, sabe donde están los grandes evasores, donde está acumulada la riqueza.

Cecilia Buffa: ingeniera de base pero empezó a apasionarse por las cuestiones estatales, especialmente al participar de varios cursos del Patria. Actualmente realiza la Especialización y Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas en la UNSAM. A partir de las exposiciones de Jorge y Alejandro destaca lo complejo de una solución en este tema y remarca la importancia del espacio construido en las conferencias de prensa a partir de la pandemia, donde la ciudadanía prestaba especial atención a lo que pasaba, se tenía en ese espacio toda su atención. Sería ideal lograr mantener el espacio y ahondar en estrategias para mantener cautiva a la población y de esa forma usarla como un medio de formación, información y concientización.

Franco Maestri: también cordobés. Está en el ministerio de educación de la ciudad de buenos aires en tema de objetivo de desarrollo sostenible. Está investigando sobre la renta básica universal en el marco de la maestría de teoría política y social en la UBA. Plantea que es muy curioso cómo se termina defendiendo a su opresor. Lo comunicacional es fundamental para romper con los modismos y frases típicas que se repiten por inercia. Los argentinos estamos muy politizados pero no necesariamente con buena cultura política.

Pablo Peralta: de la ciudad de córdoba. Licenciado en Cs. Políticas. Trabajó mucho en los equipos técnicos del instituto patria en la comisión de ingresos públicos y en el PJ para la campaña presidencial. Hizo un proyecto de cómo evitar la evasión impositiva en nuestro país, con

dos objetivos principales: la digitalización de todos los precios en toda la cadena de valor para evitar la falta de facturas no emitidas cuando se vende un producto al consumidor final. Por otro lado remarca la falta de educación tributaria, comenzando desde la escuela primaria, fortaleciendo los lazos con los chicos y remarcando la importancia de los impuestos para una nación. Tiene un tono peyorativo hablar de impuestos.

Fernando Arabio: trabaja en la subdirección general de recaudación de AFIP hace 17 años. Vienen dedicados al sistema SIPER (Sistema de perfil de riesgos al contribuyente). Una de las tareas que les encomendaron es realizar una matriz respecto al riesgo del contribuyente en relación a las tareas que realiza. Por ejemplo si presentaron declaraciones juradas, si realiza pagos, etc. Cuanto menor es el riesgo, mayor el beneficio. Por ejemplo un contribuyente de categoría A tiene un plan de pagos ya sea con una tasa de interés menor a la común y mayor cantidad de cuotas. Es contador público, realizó un posgrado en tributación.

Blas Benitez Dasilva: trabaja en AFIP en el área de seguridad social. Es inspector. Se sumó ya que notaba en la cotidianeidad de la labor del empleado público, que éste por ahí no tiene la dimensión del trabajo que está realizando, en el sentido que en la rutina de entrar a los sistemas informáticos es algo que realiza como un trabajo normal, pero estaría bueno que el estado capacite a todos los empleados públicos sobre cuál es la función que cumple, desde el que ingresa un expediente por mesa de entrada hasta la cuestión del presupuesto, porque la sociedad no lo toma en cuenta. La educación tributaria junto con el presupuesto desde el secundario. Y volviendo a las capacitaciones de los empleados, le parece clave para tomar dimensión de lo que se hace, porque cobrar un impuesto, el hecho de que un contribuyente contribuya con un impuesto genera que ese impuesto se va hacia una caja, esa caja se reparte. El empleado en líneas generales está acostumbrado a pensar los expedientes que tiene que sacar, no tiene la cabeza para estar pensando en lo que está contribuyendo. Estas capacitaciones podrían servir para que se sientan más parte del proceso de construcción de un verdadero estado, del rol del estado de protección de todos.

Lorena Basso: hace 28 años que trabaja en AFIP, licenciada en relaciones públicas y periodismo. Se desempeña en aduana, tuvo un paso por prensa. Cree fundamental buscar consensos en el tema de los impuestos y ahí la comunicación es importantísima para comunicar a la sociedad y a otros ámbitos de gobierno, fundamentalmente a senadores que serían quienes trabajen la reforma tributaria. Hay muchas herramientas y disponibilidad para generar ideas para trabajar.

Mary Kobrak: no trabajó nunca en el estado pero viene haciendo los cursos del patria hace dos años. El tema es la comunicación, hay que buscar los temas principales, identificar las frases hechas. Qué temas hay que rebatir.

Evelyn: nunca trabajó para el estado pero es apasionada de la presencia del estado y de su administración. Su preocupación es que el tema impositivo viene hace muchos años, el tema de cómo distribuir la riqueza. Lo que más le preocupa es cómo comunicar, la clase media es su propio verdugo. Si tuviéramos el gran apoyo de la sociedad, los grandes medios de comunicación hacen la contra y tienden a confundir a la sociedad media, que es la más perjudicada porque desconoce del tema. Es fundamental para poder cometer quizás algunos errores sin que esto sea tomado en nuestra contra por los medios masivos de comunicación.

Julio Santos: las capacidades político estratégicas son fundamentales. Viene a escuchar y a colaborar.

Carlos Alberto: administrador gubernamental con más de 30 años en el estado. Está en la secretaría de asuntos estratégicos de la presidencia de la nación. Formación contador y magister en la administración pública. Estuvo en la defensoría del público, estuvo con auditorías. Celebra la participación de los jóvenes en este espacio. Nos sobran especialistas y conocimiento. Lo clave

es el tema comunicacional. Estuvo contratado como coaching comunicacional, porque la comunicación es clave y las emociones, como dijo Carlos Vilas, las emociones dominan las creencias. Dando un curso sobre impuestos tuvo que remontarse a que los impuestos nacen hace 20 mil años en América del sur con la civilización incaica, porque la gente cree que el impuesto es un castigo capitalista, otros creen que el castigo es de los estatistas. Hay que tener claro que el estado es el último bastión de lucha para el pueblo, y no puede existir sin la fuente legítima tributaria. Hay que entender la transversalidad del problema, por eso lo comunicacional es clave.

Beatriz Anchorena: sobre la transversalidad, que tiene que ver con la puja de intereses y puja por los modelos. El modelo de estado es el producto de estas pujas. Estas pujas tienen que ver con conflictos distributivos y con conflictos con las elites que no quieren dejar de lado sus privilegios y ven como una amenaza el avance del estado en relación a la ciudadanía. Las capacidades político estratégicas son claves para gestionar estos conflictos distributivos, fortalecer el estado y enfrentar mejor estos amagues o conflictos en relación con los actores fácticos o con las élites o poderes económicos estructurales. Estamos hablando de un estado presente. La mejor herramienta que tenemos tiene que ver con fortalecer las capacidades estatales. Las político-estratégicas nos ayudan a gestionar estos conflictos, a darle direccionalidad estratégica a las políticas públicas y a ir gestionando estos conflictos que se dirimen en el campo de la política, no en un campo técnico. Nos ponen en el campo de la relación con los poderes fácticos. Una segunda dimensión transversal es la relacional. Es cómo construir la relación con los diferentes actores y cómo construir la autonomía del estado de los poderes fácticos. Los conflictos distributivos aparecen en muchas áreas del estado de manera transversal. Mucho tiene que ver con el lobby pero no sólo con eso.

Horacio Lutzky: en la comisión hay un semillero espectacular para el curso que se viene. Requerimiento de capacitación no sólo de comunicación, relacional y como militantes sino también para construir en la toma de consciencia y la batalla cultural incluso puertas hacia adentro, de trabajadores de la AFIP. A nivel de educación está la necesidad desde la instrucción primaria en adelante.

Jorge Sotelo: la idea es mantener las comisiones para ir discutiendo todos los temas que se vayan tocando. La idea es ir analizando desde la perspectiva de capacidades político estratégicas en todos los plenarios de la comisión. Anima a todo el grupo a leer para ir armando una idea común del grupo e ir haciendo aportes en cada tema sobre qué hay que hacer para fortalecer este tipo particular de capacidades estatales. Cada uno desde su experiencia y visión personal. Le pone muy contento el hecho de mantener la participación regular en la comisión. Si persistimos en el trabajo sistemático vamos a poder llegar a buenas conclusiones. Esta a que tomemos este prisma para profundizar el tema.



CIERRE

Resumen de lo charlado en cada comisión

Horacio Cao (federalismo): primer tema tratado: coparticipación federal, segundo las transferencias presupuestarias, la relación nación, provincia, municipio. Las asimetrías territoriales, el problema de si Formosa y CABA les damos para que se mantengan con sus propios recursos quedaría un país más desigual del que tenemos.

Beatriz Horrac (empleo público): inquietudes sobre cómo volver al trabajo en los edificios estatales en la nueva normalidad, avances de la política del gobierno, las nuevas políticas macristas de digitalización, modernización del estado y cómo esto tuvo un impacto en los trabajadores estatales. Necesidad de pensar el estado hoy y hacer aportes para la gestión. Plantearon distintas miradas desde el estado nacional, provincial y municipal. Preocupación sobre cómo articular las PP con lo territorial. Enunciaron algunos mitos vinculados al trabajo estatal. Reflexiones sobre la experiencia del teletrabajo en el estado. Cierta escisión de los trabajadores estatales entre quienes acceden a la tecnología para la virtualidad y quienes todavía no pueden trabajar por más que quieran, donde el estado no logra incorporarlos a sus tareas.

Horacio Lutsky (Capacidades político estratégicas); todos muy enganchados con las charlas escuchadas. El eje fue en la necesidad en educación tributaria hacia adentro y hacia afuera, salir a disputar el sentido común neoliberal y la necesidad de articular y comenzar con la educación tributaria en niveles educativos y aprovechar el brazo comunicacional del estado para la justicia distributiva.

Julián Lopardo (Derecho): analizaron el derecho sobre cómo atraviesa todo el estado en normas y la función creativa del derecho, cómo puede operar como instrumentador del proyecto político o resistente de los proyectos políticos.

Arturo Laguado (Desarrollo): coincidencia en planes de desarrollo, economía popular y batalla cultural sobre el desarrollo.

Carlos María Ciappina (Formación): formación y capacitación como necesidad permanente en trabajadores estatales, la dicotomía entre formación estrictamente universitaria o la formación que logre el punto de encuentro entre universidades e institutos de formación y los saberes de los trabajadores. Formación que busque el punto de encuentro entre lo técnico y lo contextual, el proyecto de gobierno y la gestión de los trabajadores, el desafío de la educación es generar procesos formativos que vincule ambas necesidades y capacidades.

Gustavo Longo (Compras administrativas): se identificaron 15 puntos para trabajar: cuestión federal, necesidad de adaptar por regiones las modalidades, planificación y presupuesto, diálogo entre las áreas. Se amplió a muchos aspectos de la gestión, el liderazgo y el abordaje de las organizaciones.

Claudia Bernazza: la propuesta para las comisiones es que tendrán una relatoría general, se hará un armado de mailing de cada grupo, más tiempo de trabajo grupal en el próximo plenario para armar recomendaciones desde el instituto patria. Recomendaciones prácticas, para la pandemia y la post-pandemia. Hacia noviembre cada subcomisión tendrá un documento de recomendaciones.