

# Pautas críticas de la relación existente entre los programas de TMC y los impuestos regresivos al consumo en Argentina: la importancia de parecer (y no ser) en el combate a la desigualdad de oportunidades

Luciano Rezzoagli, Andrés Villalba, Agustina Perini

Universidad Nacional del Litoral

## Resumen

A pesar de la implementación de diversos Programas de TMC y la consecuente, aunque discutida por su escaso nivel de evaluación y control reducción de los índices de pobreza e indigencia y aumento efectivo de inserción laboral de sectores poblacionales vulnerables, Argentina continúa conservando altos niveles de desigualdad. Desde una vertiente de análisis financista, esta situación se debe –en gran medida– a la consolidación de un sistema detractivo altamente regresivo, caracterizado por la imposición de tributos indirectos predominantes que gravan actividades productivas, intermedias y productos finales de consumo sin tener en cuenta la capacidad contributiva efectiva de los destinatarios reales o incidentales del tributo. En un país como Argentina, perteneciente al continente más desigual del mundo, es indispensable empezar a ser, y no parecer: la estructuración del sistema fiscal debe perseguir y alentar la consecución de una clase media estructural, tomando como punto de partida un contexto de agudas asimetrías económicas tanto a nivel poblacional como a nivel geográfico regional. Una de las principales falencias que consolidan estas situaciones que sufren innumerables familias es la falta de articulación de reformas fiscales que tiendan al desarrollo y consolidación de una clase media estructural mediante un sistema impositivo progresivo, inclusivo y responsable.

**Palabras clave:** Desarrollo social, tributación, sistema fiscal, transferencias, regresividad.

Critical guidelines of the existing relationship between TMC programs and consumer taxes in Argentina: the importance of looking (and no being) in the combat to the inequality of opportunities

## Abstract

Despite the implementation of various CCT programs and the consequent, although discussed for its low level of evaluation and control reduction of poverty and indigence rates and effective increase of labor insertion of vulnerable population sectors, Argentina continues to maintain high levels of inequality. From a financial analysis point of view, this situation is largely due to the consolidation of a highly regressive detractive system, characterized by the imposition of prevailing indirect taxes levied on productive, intermediate and final consumption products without taking into account the effective contributory capacity of the real or incidental recipients of the tax. In a country like Argentina, belonging to the most unequal continent in the world, it is essential to start being, and not to appear: the structuring of the fiscal system must pursue and encourage the achievement of a structural middle class, taking as a starting point a context of acute economic asymmetries both at a population level and at a regional geographic level. One of the main shortcomings that consolidate these situations suffered by innumerable families is the lack of articulation of fiscal reforms that tend to the development and consolidation of a structural middle class through a progressive, inclusive and responsible tax system.

**Keywords:** Social development, taxation, tax system, transfers, regressivity.

**\*Dirección de correspondencia [Correspondence address]:** Luciano Rezzoagli, Universidad Nacional del Litoral  
E-mail: lrezzoagli@hotmail.com

## Introducción

Desde la década de los noventa y principalmente luego de la crisis del año 2001 el Estado argentino, a través de diversas políticas públicas implementadas por los gobiernos de turno, ha establecido diversos Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (en adelante TMC) como respuesta a la crisis del mercado de trabajo y a la creciente exclusión social (Kliksberg y Novacovsky, 2016). La crisis económica internacional de 2008-2009 se convirtió en un momento de inflexión para Argentina y el continente americano, ya que muchos países de la región no optaron por la austeridad y el ajuste para combatirla, sino por una mayor presencia del Estado y el aumento de la inversión social, con numerosas y abundantes partidas de gasto público, para minimizar las consecuencias económicas propias de una recesión generalizada en las clases sociales más vulnerables (Rezzoagli y Cammarata, 2016).

En este panorama, las transferencias con y sin rendición de cuentas pero de marcada finalidad social, instrumentalizadas por los entes subnacionales o directamente dirigidas a ciertos ciudadanos como beneficiarios desde el ámbito central, fueron una de las innovaciones más trascendentes en todo el continente, aunque con distintas modalidades de implementación en cada país, ya sea con o sin temporalidad concreta de realización y durabilidad, con o sin condicionantes particulares para su otorgamiento, con o sin mecanismos de control y evaluación de sus resultados.

Con esta forma de protección social (TMC) se ha intentado, desde su implementación, coordinar el eje de contención y disminución de la pobreza con el combate a la desigualdad y promoción de la cohesión social, ampliando los alcances de la seguridad social tradicional (Cogliandro, 2010). Brasil y México fueron los primeros países de la región que la articularon, a fines de la década de los 80s y principios de los 90s, y hasta la fecha se ha alcanzado una amplia cobertura en toda América Latina, ya que los programas de transferencias monetarias condicionadas (TCM) se encuentran actualmente vigentes en más de 20 países, y proyectan sus beneficios sobre más de 130 millones de personas, con una afectación del 0,4 % del PIB en América Latina (CEPAL, 2015).

A pesar de la implementación de diversos Programas de TMC y la consecuente, aunque discutida por su escaso nivel de evaluación y control en muchos países (Rezzoagli, 2016), reducción de los índices de pobreza e indigencia y aumento efectivo de posibilidades de desarrollo e inserción laboral de sectores poblacionales vulnerables, Argentina con-

tinúa conservando altos niveles de desigualdad, al igual que muchos países del continente americano (Lustig, 2017).

Desde una vertiente de análisis financista, esta situación se debe –en gran medida– a la consolidación de un sistema detractivo altamente regresivo, caracterizado por la imposición de tributos indirectos que gravan actividades productivas, intermedias y productos finales de consumo sin tener en cuenta la capacidad contributiva efectiva de los destinatarios reales o incidentales del tributo. En Argentina, mediciones de tendencias de consumo demuestran que en el período 2016-2017, se derrumbó el consumo de alimentos básicos para la subsistencia, respecto a su demanda y capacidad de adquisición por los estratos sociales bajos y medios, al tiempo que las compras de artículos de lujo crecieron considerablemente (Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Benjamin Openhayn, 2017).

De esta manera, según las mediciones citadas, puede visualizarse claramente como el consumo en los bienes de la canasta básica el retroceso ha sido muy considerable; lo contrario ha sucedido con los bienes suntuosos, cuya adquisición refleja grandes capacidades económicas, como puede verse por ejemplo, en la venta de motos y autos de alta gama que han crecido muy considerablemente en el último año calendario (Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Benjamin Openhayn, 2017:3), lo cual es un indicador importante de la consolidación de estratos sociales altamente diferenciados y desiguales.

A pesar de estos datos mencionados que indican la restricción del consumo de sectores poblaciones bajos y medios en productos indispensables para la alimentación y el desarrollo familiar, los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC, 2017) establecen que en la República Argentina la pobreza descendió del 30 % al 28,6 % en el primer semestre de 2017 en el país (promedio nacional general), lo cual en principio resultaría contradictorio con las anteriores mediciones, siendo que estos datos resultan a la postre poco confiables para un gran número de politólogos y economistas que se dedican a los estudios de la desigualdad y la pobreza, pero, aún y basándonos en los mismos, hay que resaltar que en el Noreste y Noroeste argentino, la pobreza aumentó durante este mismo período, lo cual cualifica, sólo con estos datos, una disminución del promedio nacional que se sustenta en determinadas regiones y no de forma homogénea en todo el territorio nacional. Asimismo, si se examinan detenidamente los datos suministrados en el informe analizado, la Indigencia, en cambio, volviendo a parámetros nacionales, creció de 4,2 % a 6,1 %, con elevados porcentajes

en el conurbano bonaerense (INDEC, 2017), por lo que la disminución de la pobreza en promedio nacional, más que ser acompañada de un aumento de la clase media estructural, se debió en parte al aumento de los índices de indigencia, pues en similares porcentajes la disminución de una fue, en el mismo período temporal según los datos oficiales citados, fue acompañada por el aumento de la otra variable mencionada.

Si esto se contrasta con la información brindada en Octubre de 2017 por el propio INDEC, respecto a que el Producto Bruto Interno (PBI) aumentó 2,7% en el segundo trimestre del año, en el país, comparado con igual período del 2016, y se confirma así, según las informaciones gubernamentales (INDEC, 2017), la recuperación de la economía argentina, parecerían estimaciones contradictorias con la realidad social, sin embargo dicha mejora del PBI, producto de la reactivación de varios sectores claves de la economía, tales como la construcción y la industria automotriz, entre otras, no necesariamente implican un acceso equitativo y proporcional de toda la población al aumento de riqueza nacional, sino que, y en función de las mediciones de consumo previamente referidas y a la disminución de la pobreza pero con aumento de la indigencia en el país, llama a pensar que el crecimiento económico no necesariamente implica equitativa distribución de recursos y bienestar poblacional, sino que puede ser acaparado por grupos o sectores concretos de la sociedad y en regiones muy puntuales de Argentina.

En este último punto consideramos que el sistema detractivo es parte importante de la problemática histórica y actual, y su replanteamiento integral constituye un desafío ineludible para el Estado. Una de las principales falencias que consolidan estas situaciones que sufren innumerables familias es la falta de articulación de reformas fiscales que tiendan al desarrollo y consolidación de una clase media estructural mediante un sistema impositivo progresivo, inclusivo y responsable. A lo largo del presente trabajo, se analiza particularmente la relación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) con el ingreso disponible (ID), particularmente de beneficiarios de Asignación Universal por Hijo (AUH), intentando demostrar que la totalidad o gran parte del monto de esta TMC es detraído consecuentemente mediante el IVA, siendo entonces subsumido todo esfuerzo e implementación de igualación, por medio del sistema financiero, fundamentalmente a través de TMC en sectores poblacionales de escasos recursos, a través del sistema tributario.

Esto significa, que el Estado detrae un monto similar y hasta mayor al que asigna a los Programas de TMC en sectores poblacionales económica y socialmente vulnerables, lo que propicia un pa-

norama en donde se mantienen y paulatinamente se acrecientan, de manera constante, los niveles de desigualdad –horizontal y vertical– dentro de la población, y se sostiene un discurso de redistribución financiera que materialmente no existe en términos holísticos.

La metodología empleada en este trabajo cualitativo de diseño no experimental, es relativa a la de un ensayo de tinte sistémico, analítico - deductivo, integral e interdependiente de las políticas sobre la población destinataria de las mismas. El análisis sistémico permite describir, entender y analizar los fenómenos de manera interrelacionada, brindando mapas mentales amplios e interconectados a través de bucles de retroalimentación que pueden tener una transformación constante, esto implica que si alguna o todas las partes cambian, el sistema cambiará, por eso es absolutamente dinámico pero de gran importancia para comprender como se manifiestan de forma holística estos fenómenos en análisis y con cierto parámetro de constancia temporal.

Por ello, partimos de la hipótesis central de considerar que, para alcanzar niveles de Igualdad horizontal y vertical es necesario, además del establecimiento de TMC, en forma complementaria, puntual y específica, la estructuración de un sistema tributario progresivo que persiga y aliente la Igualdad de Oportunidades.

Como hipótesis desagregada se establece que el sistema tributario de marcada tendencia regresiva, desarticula y obstruye todo esfuerzo que se pretende realizar desde el sistema financiero y los programas de TMC.

El sistema tributario constituye un verdadero motor desigualador, pues la presión tributaria ejercida a los sectores productivos y a aquellos con menor capacidad económica es más intensa, cuando un efectivo y correcto diagrama fiscal debería propender absolutamente a lo contrario. Haciendo nuestras las palabras de Nun (2011), pues no existe otra manera de decirlo con mayor contundencia y simpleza: los impuestos generan desigualdad.

Por ello, el análisis del ingreso disponible –entendiendo como el ingreso remanente de la persona luego de descontar los impuestos corrientes– de beneficiarios de Asignación Universal por Hijo (como referencia ejemplificativa) respecto de otros deciles de la población que no participen en dicho Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, es importante para medir el grado de presión tributaria que se ejerce en estos sectores, social y económicamente vulnerables, y así poder precisar si el sistema tributario y, más específicamente el IVA (como impuesto también ejemplificativo), acompañan las

finalidades propugnadas por el sistema financiero a través del establecimiento de programas de TMC o, por el contrario, constituyen tributos (con un consenso general en economía de que son regresivos y muchas veces confiscatorios) que perpetúan las desigualdades estructurales de nuestra sociedad anulando cualquier tipo efecto o potencialidad de los programas antedichos (lo cual es el objetivo principal de esta investigación).

## Las TMC como política igualitaria: Especial referencia a la Asignación Universal por Hijo (AUH)

Las intervenciones públicas redefinen la distribución generada por el mercado, ex post, tanto por medio del sistema detractivo a través de la implementación de tributos, fundamentalmente los impuestos, y del gasto fiscal o tributario (estímulos fiscales), como también, y fundamentalmente, por instrumentos financieros como los subsidios y las transferencias, mecanismos que tienen una incidencia directa en la distribución del ingreso disponible de los hogares.

También, una parte muy importante de la acción distributiva del Estado tiene lugar a través de otros mecanismos financieros distintos de las transferencias y subsidios, como los tradicionales gastos en educación y salud, que no afectan directamente el ingreso disponible actual de los hogares, pero tienen un impacto muy relevante, diferido en el tiempo, en la medida en que promueven las capacidades humanas y facilitan la inserción futura en el mercado de trabajo.

La capacidad de (re)distribución a través del sistema financiero es de suma importancia para alterar los niveles de desigualdad en el acceso a recursos de los hogares. La distinción entre elementos o circunstancias exógenas al individuo (no dependientes) –tales como el origen social, lugar de nacimiento, género, posibilidad de acceso a educación o la salud, entre otras– de aquellos que los individuos adquieren por acciones dependientes (endógenas) a lo largo de su ciclo de vida – como por ejemplo el esfuerzo en el trabajo y en los estudios –, resulta fundamental para comprender este principio de Igualdad en su matriz de desarrollo horizontal de oportunidades, pues, aunque esta distinción es por cierto discutible en la práctica, las dimensiones a igualar entre individuos debieran abarcar sólo aquellas que son exógenas y se debe respetar la diferencia que provenga de la propia agencia de ésta

(Rezzoagli y Cammarata, 2016; Rezzoagli y Gamberg, 2015).

Este reconocimiento e identificación de condicionantes exógenos resulta importante no sólo para diagramar políticas públicas diferenciadas que brinden un marco adecuado para las oportunidades de desarrollo de cada individuo en cualquier punto del país en un contexto federal (tal como pregonaba la Constitución de la Nación Argentina, fundamentalmente en el artículo 75 inc. 2 y 19), sino también para valorar y controlar su implementación. Varios países cuentan con un reconocimiento constitucional de los derechos sociales, siendo ejemplares los casos de Brasil, Colombia y Argentina, entre otros, sin embargo, pocos incorporan garantías explícitas de derechos en sus políticas y programas de protección social. Asimismo, siguen existiendo grandes brechas en acceso y cobertura para distintos grupos de la población (Cecchini y Vargas, 2014).

En términos económicos, las TMC se revelan como iniciativas efectivas para incentivar los niveles generales de consumo de una economía (Macours *et al.*, 2012), y constituyen un ejemplo claro de políticas contra cíclicas que los Estados llevan adelante, palanqueando el gasto social –demanda agregada– en los sectores que de otro modo no podrían participar –o al menos no del modo que lo hacen con los beneficios obtenidos a través TMC– de la puja adquisitiva de bienes, tan necesaria en un contexto económico recesivo.

En la búsqueda de una economía justa, que sólo puede ser adecuadamente juzgada en tanto y en cuanto contribuya al desarrollo de la sociedad en su conjunto, las TMC son instrumentos que pretenden coadyuvar a la receta keynesiana clásica de paliar los males de la economía recesiva a través de una canalización de recursos públicos que se destinan deliberadamente a atacar la indigencia y pobreza pero también al tiempo que incentivan la actividad económica doméstica y fundamentalmente el consumo interno.

Los programas de TMC forman parte de las políticas públicas financieras, y a su vez, de las políticas sociales que puede llevar adelante un Estado para enfrentar los desafíos mencionados (Cecchini y Martínez, 2011), es por esto que no pueden ser analizados al margen del contexto sociopolítico y económico que influye en su diseño e implementación, ya que resulta lógico que no sea lo mismo implementar las TMC en regiones altamente desiguales que en regiones que tengan homogeneidad respecto al aprovechamiento horizontal de oportunidades (acceso a la salud, educación, servicios públicos) o midan un bajo o medio coeficiente de Gini en relación a la pobreza, y/o cuenten con una adecuada,

o por lo menos no focalizada, en una porción territorial pequeña, distribución del producto bruto geográfico y el empleo formal en todo el territorio del país en cuestión. En estos últimos supuestos, necesariamente las políticas redistributivas y solidarias dentro de las que se enmarcan las TMC pierden importancia frente a la necesidad de articular mayores y mejores incentivos de competencia y corresponsabilidad fiscal.

La promoción efectiva de la inclusión social y el aprovechamiento de oportunidades requiere la comprensión inicial de los factores que actúan en contra de ella. Fundamentalmente podemos mencionar dos muy importantes como lo son la exclusión y la pobreza. La exclusión social describe un estado en el cual los individuos son incapaces de participar plenamente en la vida económica, social, política y cultural, así como define el proceso que conduce a tal estado. La participación y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo pueden ser obstaculizadas cuando las personas carecen de acceso real y efectivo a los recursos materiales, incluidos los ingresos monetarios, el empleo, la tierra, la vivienda o servicios esenciales como la educación y el cuidado de la salud. También se ve frustrada cuando las personas no tienen voz, no pueden ejercer sus derechos, y no cuentan con el mismo respeto por su dignidad.

Por lo tanto, la pobreza es una dimensión importante y quizás la más significativa de la exclusión, aunque no la única (también puede darse por una discapacidad o por la orientación sexual de una persona, por ejemplo, sin que necesariamente vivan en la pobreza). Cuando se trata de ayudar a las personas pobres, hay que tener en cuenta que esta no tiene que ver solo con un déficit de recursos materiales sino que también está relacionada con el contexto de la toma de decisiones, es decir, tiene una carga cognitiva subyacente (Bank, 2015).

Las personas que tienen que centrarse fundamentalmente en asegurarse el acceso a necesidades básicas como la comida o el agua potable no tienen las mismas capacidades ni las mismas energías para embarcarse en una deliberación cuidadosa sobre sus posibilidades de crecimiento, a diferencia de aquellas personas que tienen las necesidades básicas cubiertas. En este mismo sentido, en los primeros años de la vida de un ser humano es particularmente grave (lo es en todas las etapas) la desnutrición (denominada por ese período de existencia del individuo: desnutrición infantil), ésta siempre fermenta en ámbitos donde la autoestima de sus protagonistas es frágil, y donde la falta de higiene consolidan la miseria humana, ya que el desnutrido surge en aquellos sitios donde NO HAY agua potable, agua caliente, cloacas y baños, en definitiva, cuando se

carecen de estos elementos que constituyen Derechos Humanos Inalienables.

“Pues bien, en este entorno de miseria donde destacan la ausencia de fiestas familiares, de música, de colores, de alegría u otras realidades festivas, el desánimo y la tristeza se abren paso por medio de la falta de respeto al propio cuerpo y su apariencia (falta de higiene y belleza), y también por la ausencia de estima al propio hogar... En fin, los padres de los desnutridos no pueden dar alegría a sus hijos si ellos no la tienen (nadie da lo que no tiene); de modo que, si los queremos ayudar, debemos dispensarles agua caliente, higiene, cariño, comprensión, amor y educación. Y con el pasar del tiempo nosotros recogeremos de ellos esas mismas virtudes; y de a poco se irá extinguiendo ese otro gran mal que genera la desnutrición infantil: la inseguridad ciudadana (quien no respeta su cuerpo no puede respetar el de los demás) y con el tiempo cosecharemos lo mismo que sembramos”

(Albino: 34 y 35).

La importancia de este programa de TMC (Asignación Universal por hijo) consiste en otorgar una prestación de carácter no contributivo -similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales o registrados- a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. En dicho decreto, se estableció que el programa de AUH sería financiado con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del ANSES. Debemos hacer la aclaración que en Argentina no existe ningún tipo de instrumento expost a la implementación del programa que permita medir oficial y formalmente el resultado de sus objetivos, por lo que su evaluación como herramienta de política pública sea uno de sus puntos más cuestionados, pero, aunque dicha evaluación de efectividad sea muy difícil de precisar de forma externa por múltiples razones intrínsecas a la propia instrumentalización de los programas, lo cierto es que las TMC han resultado en consideraciones de la CEPAL, Naciones Unidas y el Banco Mundial, a nivel continental, en considerables reducciones de los índices de pobreza entre los beneficiarios, especialmente cuando han sido suficientes -para satisfacer las necesidades básicas-, bien dirigidas y estructuradas de una forma que no desaliente a los receptores a llevar adelante otras acciones individuales para lograr salir de la situación de pobreza. Es, por lo tanto, en los sectores poblaciones considerados con pobreza estructural (también a los llamados nuevos pobres), donde deben cualificarse estas transferen-

cias que complementan la clásica y necesaria provisión de bienes y servicios por parte del Estado a través de la entrega de dinero en efectivo. Las TMC son, por lo tanto, instrumentos financieros que persiguen claramente el cumplimiento y efectivización de los derechos humanos.

Este plan en mención comenzó a implementarse durante el primer trimestre de 2010 con el objetivo primordial de equiparar el ingreso de aquellos niños cuyos padres no estuvieran incorporados al mercado de trabajo formal, y por ende no recibieran la asignación por hijo estipulada en el régimen contributivo de asignaciones familiares (MECON, 2009). La AUH al igual que otras políticas similares anteriormente mencionadas en la región, adquiere la cualidad de centrarse en transferencias directas de dinero, específicamente fundamentadas y focalizadas sobre los menores pertenecientes al hogar, y transferibles a los mayores responsables. A mediados del mes de abril del 2011, se anunció la creación de la Asignación Universal por Embarazo (AUE). El principal objetivo del programa es disminuir la mortalidad infantil, teniendo como beneficiarias a las mujeres embarazadas a partir de la semana 12 del período de gestación, las cuales deben cumplir con la totalidad de los controles prenatales requeridos por el sistema de salud público.

Asimismo, la condicionalidad propia de la AUH –que permite cobrar el estipendio mensual del beneficio– consiste en la presentación anual del Formulario Libreta PS. 1.47 o también denominado “Libreta de Seguridad Social, Salud y Educación del menor”, un documento suscripto por instituciones educativas y sanitarias, en el cual se certifica que el menor –verdadero destinatario del beneficio– asiste regularmente a los establecimientos educativos y posee todas las vacunas que exige el Calendario de Vacunación Oficial, elaborado por el Ministerio de Salud de la Nación, de lo contrario se cancela el pago del 20 % –acumulado mes a mes– del beneficio, y se suspende el pago total mensual del estipendio hasta la satisfacción de la condicionalidad.

Resulta importante en este ámbito analítico realizar algunas aclaraciones: a) sólo un 20 % del monto del estipendio se encuentra sujeto a la condición susodicha, que se acumula mes a mes hasta la fecha de presentación del Formulario Libreta PS. 1.47. Cumplimentada la presentación, se abona íntegramente el dinero acumulado; b) el 80 % restante tiene la naturaleza jurídica de una Transferencia Directa –sin condicionalidad o sujeción alguna–, cuyo pago se realiza mes a mes. No obstante, la no presentación del Formulario Libreta, da lugar a la suspensión del pago del beneficio hasta tanto se regularice la situación. A partir de su implementación diferentes

informes y estudios han destacado el impacto positivo de la AUH para reducir los índices de pobreza e indigencia de nuestro Estado, como así también, los niveles de deserción escolar y trabajo infantil (para la Erradicación del Trabajo Infantil, 2015). A pesar de los efectos positivos que este Programa ha generado sobre la economía en general y el Ingreso Disponible de Hogares en particular, deben destacarse diversas críticas que se han erigido sobre el mismo. A tales fines, reseñaremos los principales debates y cuestionamientos que la dogmática jurídica y económica ha cursado en torno AUH desde su creación hasta la actualidad:

## Universalidad

Es uno de los puntos que mayores cuestionamientos genera y que, al mismo tiempo, produce severas dificultades para su estudio. El punto crucial de este eje radica en la siguiente pregunta: ¿Es la AUH un programa verdaderamente universal? ¿Alcanza a todos y cada uno de sus destinatarios? Y aquí es donde comienzan las dificultades: la ausencia de estadísticas oficiales no permite determinar con precisión el número de destinatarios –menores de 18 años– que residen en Argentina (Lo Vuolo, 2016), como así tampoco, determinar el porcentaje de población que recibe –o no– protección de algún tipo, existiendo informes que concluyen que entre un 18 y 28 % de menores de 18 años no perciben beneficio alguno (Lozano y Raffo, 2010), en contraposición de otros estudios que estiman un nivel de desprotección cercano al 2 % (Bertranou, 2010).

En un contexto jurídico-institucional donde la igualdad de oportunidades es un mandato constitucional que pretende garantizar un mismo punto de partida a toda la población se deben tomar las medidas tendientes a: a) determinar si la prestación es susceptible de llegar a todos sus destinatarios; b) en caso de tener este interrogante una respuesta negativa, se deben precisar las causas de por qué este beneficio no alcanza a sus destinatarios y quiénes son los grupos más afectados; c) actuar en consecuencia ateniéndose a los estudios efectuados.

## La denominada “condicionalidad punitiva”

Otro de las grandes discusiones propugnadas por la dogmática, se relacionan con la supuesta condicionalidad punitiva que detenta la AUH. Tal como analizamos al comienzo de este parágrafo, para acceder al 20 % del estipendio del PTMC, se debe presentar anualmente el Formulario Libreta PS. 1.47. La no presentación o la presentación extemporánea

o fuera de término, elimina el derecho a cobrar el porcentaje restante de la prestación. Por una lado, un sector de la doctrina estima totalmente improcedente que un derecho con pretensiones de universalidad se encuentre sometido a condiciones punitivas principalmente por las siguientes razones: a) el menor –que es el destinatario legal del beneficio– no es quien tiene la carga de presentar dicho formulario, sino sus representantes, por lo tanto no parece adecuado subordinar el derecho a una prestación que no es cumplida por su destinatario; b) la condicionalidad no constituye una característica de los derechos universales: “Lejos de establecer derechos de la niñez, las condicionalidades son un mecanismo que limita la autonomía personal, estableciendo relaciones de subordinación y control social que abren la puerta para el uso de los programas con fines de clientelismo político” (Lo Vuolo, 2016: 221).

Por otra parte, otro sector académico considera que las condicionalidades son fundamentales para la vigencia y operatividad del programa: “de no existir las condicionalidades, los programas de transferencia de ingresos en general –y la AUH en particular– podrían ser criticados con algún fundamento como políticas de carácter “asistencialista”, en tanto no garantizarían el incremento de las capacidades futuras de los receptores” (Kliksberg y Novacovsky, 2016: 23).

Asimismo, el establecimiento de dichas condicionalidades se encontraría respaldado por las mismas valoraciones positivas de sus titulares, quienes lo vislumbran como una obligación-beneficio (Mazzola, 2011), es decir, como un beneficio ganado a cambio de un esfuerzo, lo que consolida una cierta legitimación social de la condicionalidad (Kliksberg y Novacovsky, 2016).

## La metodología de creación

Ciertos sectores académicos, cuestionan que la AUH sea reglamentada por un decreto del Poder Ejecutivo Nacional, cuya importancia radica en el margen de discrecionalidad con el que cuenta la conducción política de turno para introducirles las modificaciones –e incluso eliminarlo– sin afrontar debate parlamentario alguno.

## Ausencia de estadísticas oficiales por parte de los organismos públicos

Este es quizá uno de los mayores déficits que propicia el programa de AUH. Una revisión de los estudios empíricos existentes da cuenta que en su mayoría para medir el impacto de la AUH realizan si-

mulaciones, reconociendo que existen limitaciones para ello, ya que la única información disponible tiene origen en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC), sin embargo, este instrumento no identifica quienes son los receptores de la Asignación (Mecon, 2009; Gasparini y Cruces, 2010; Bertranou y Maurizio, 2012) y a su vez, desde hace algunos años, la calidad de información de dicha encuesta producida por INDEC, se encuentra cuestionada debido a los cambios realizados en la metodología, particularmente en el diseño muestral, sin establecer mecanismos de empalme entre series históricas, afectando la confiabilidad de la misma (Lindenboim, 2011; CEPAL, 2012).

La falta de estadísticas oficiales o mejor dicho, de estadísticas oficiales confiables impiden conocer con seguridad el impacto que han tenido las AUH en la población, es decir, el nivel preciso en el que han contribuido –o no– a reducir la indigencia y la pobreza.

Por último, es importante observar en este tipo de programas que el dinero circula igual que cualquier otro objeto o bien (agua, luz, gas, etc.) generando posibilidades tangibles para reducir la pobreza y la exclusión social, aunque también, desde un uso desvirtuado y discrecional, puede actuar ratificando y hasta profundizando diferencias y desigualdades sociales. El dinero transferido a los sujetos destinatarios, generalmente de bajos recursos, presenta condiciones previas o posteriores referidas a su distribución y goce, propias de evaluaciones y juicios morales que realizan grupos en disímiles posiciones en el campo social, y por ende, con esquemas de apreciación, disposiciones y prácticas económicas y culturales diferentes.

Mientras la selección de beneficiarios se mantenga limitada a la población en estado de pobreza crónica, es poco probable que el aumento de la cobertura se convierta en un problema. La pobreza estructural varía poco a lo largo del tiempo y requiere de intervenciones a largo plazo. El objetivo a largo plazo de esta TMC es asegurar que los niños de los hogares beneficiados estén sanos, saludables y lograsen con el correr de los años un nivel escolar suficientemente alto para permitirles salir de la pobreza a través del empleo, eliminando así la necesidad de que la siguiente generación reciba asistencia social. Los hogares beneficiados se “graduarán” del programa cuando sus hijos finalizaran la escuela secundaria (instrucción media) y tuvieran asegurado un empleo digno.

Estos programas en términos cuantitativos nacionales o totales fueron y son considerados muy positivos por distintos organismos internacionales (ONU, BM, CEPAL) en función de los resultados

que arrojaron, pero la falta de coordinación de los gobiernos subnacionales con el central nos brinda situaciones cualitativas regionales (problemáticas) de urgente solución. Así, respecto al promedio nacional, existe fehacientemente una reducción de los niveles de pobreza e indigencia mediante la utilización de este tipo de políticas, sin embargo, frente a este importante logro podemos vislumbrar la dispar efectividad que tuvo y tiene en relación con cada región del país individualmente considerada.

En definitiva, los parámetros de creación y los fundamentos que acompañan el desarrollo e implementación de la AUH resultan consistentes y aceptables por los expertos como políticas de igualación y de eliminación de condicionantes exógenos limitantes de las potencialidades de desarrollo individual. Evidentemente cuenta con numerosas críticas y desafíos tanto de implementación como de evaluación y control, tal como lo hemos manifestado precedentemente. Ahora bien, más allá de estas cuestiones, en el punto siguiente analizaremos como el sistema recaudatorio, especial referencia al Impuesto al Valor Agregado (IVA), no sólo enerva los efectos económicos del programa, haciendo peligrar su continuidad en los beneficiarios, sino que aumenta la desigualdad y la separación de clases.

## La Tributación Regresiva: El ser detrás del parecer

Estructuralmente los sistemas tributarios están fuertemente influidos por grupos de presión, los equilibrios políticos que implican soluciones de compromiso dejan relativamente conforme a los jugadores con poder de amenaza en el acuerdo social, sesgando los diseños a pautas que pueden estar lejos de la equidad recomendada por la teoría normativa (Rezzoagli, 2013). Las decisiones políticas se producen dentro de un marco definido de relaciones sociales, y como consecuencia de conflictos sociales, económicos y políticos. La élite del poder no solo apoya un cierto tipo de sistema económico y de dominación económica sino que también interviene en la esfera institucional de dicha dominación (O'Connors, 1994). Por medio de la política tributaria y el presupuesto, la élite del poder redistribuye el ingreso nacional y regional. De este modo interviene en la distribución de los valores deseados. La planeación, ejecución y control de la economía se encuentra subordinada a la acumulación de capital privado por ser este el principal promotor de la fuerza de trabajo, esto quiere decir que su actuación se subordina a la economía capitalista y las leyes del mercado (Offe *et al.*, 1990).

En este sentido, el Estado entra en una contradicción operativa debido a que, su/s gobierno/s, en busca de la legitimación, se ve/n obligado/s a operar presupuestariamente en función de las exigencias sociales y esto implica, actualmente, un incremento paulatino e irreversible del gasto (situación actual en la mayoría de los países latinoamericanos), si lo que se pretende es la perpetuidad en el poder (cuando el Gobierno no se hace cargo del costo no asumido por el mercado en su reestructuración pierde legitimidad y peligra su continuidad en el poder, situación ejemplificada perfectamente en países Europeos como España), y por otro lado esto tropieza, en algún momento, con la rentabilidad del sector capitalista, en esta coyuntura marcada por el debilitamiento y vaciamiento de las capacidades endógenas del Estado-Nación Westfaliano, el déficit crece y los gastos públicos tienden a desbordar los ingresos públicos. Sus consecuencias (al ser casi imposible dar con un punto medio entre favorecer el capital y la legitimidad social) son un Estado con problemas fiscales crónicos por los intentos que el Gobierno hace para la socialización de los gastos públicos y la satisfacción de ambos intereses. El paso de la crisis desde la base económica-fiscal hacia la dinámica política institucional estará dado por lo que puede considerarse la contradicción central, emergente de un sistema que opera sobre una lógica que procura hacer convivir este sistema con una permanente socialización de los costos, por mecanismos ajenos al del propio mercado.

La necesidad del Estado de atender a los costos no asumidos por el capital privado dará lugar, no sin amenaza de legitimidad, a la expansión de la presión tributaria (creación o aumento de impuestos, reformas tributarias, generalmente con efectos regresivos enmascarados –peso de la carga en el consumo o en el sector asalariado o cautivo en general-) que, de todas maneras, no logrará alcanzar la dimensión adquirida por los gastos, produciéndose, entonces, un vacío estructural manifestado como crisis fiscal (basta ver, como ejemplo, la preocupación actual de los gobiernos subnacionales que integran los distintos países, fundamentalmente en América Latina, por procurar una reforma fiscal que les permita afrontar de mejor manera los gastos).

Estos planteamientos reflejan al Estado, en un esquema democrático de partidos políticos competitivos, como un actor central que conforma la crisis lógica-contradictoria en el seno del capitalismo global y uno de los actores principales en la auto-regeneración del sistema. Si bien el origen de las contradicciones principales en una economía de mercado se realiza a nivel de las relaciones de producción, estas últimas trasladan la reproducción de dichas contradicciones al ámbito público por la ne-



cesaria actuación del Estado como interventor (mediador entre los grupos económicos que posibilitan su funcionamiento y la legitimación de la población que decide la conformación del gobierno a través del voto) y, finalmente, generan problemas fiscales crónicos que trasladan, junto a otros elementos, la conformación de la crisis al interior del sistema político-institucional del mismo.

De esta manera puede entenderse también la vinculación entre la crisis al interior del Estado y la crisis económica, debido a que el aumento de los gastos que soporta la acumulación y los gastos sociales que acuden al mantenimiento y fortalecimiento de la legitimación termina arrojando, junto a un comportamiento inflacionario para financiar el Estado su propio déficit, un fuerte bloqueo sobre el ámbito privado para la formación de capital genuino, producto de la fuerte rigidez introducida por el complejo de intervención estatal tanto a nivel del mercado de trabajo como de mercancías. En el contexto sudamericano, por lo general y con excepciones como Chile, vemos una clara y precisa aplicación de lo anteriormente mencionado (Rezzoagli, 2013).

Ahora bien, adoptando como base que en Argentina los programas de TMC y los subsidios se financian desde un sistema tributario que recauda siguiendo una lógica desigualadora, que desincentiva el capital productivo y genera brechas cada vez más profunda en la sociedad (vid. Rezzoagli y Gamborg, 2015), que requiere de una reingeniería reformista urgente (lo cual es materia de otra investigación), es que podemos empezar a desarrollar la lógica contradictoria entre un sistema detractivo que provoca, materialmente en ese traspaso de los recursos privados al ámbito público, grietas sociales, y de cuyo resultado recaudatorio se obtienen los fondos que posteriormente se utilizan en programas y subsidios que tienen la finalidad de intentar corregir dichas inequidades (que a su vez se anula en su potencialidad reparativa por el efecto impositivo siguiente), situación que se reproduce período a período fiscal.

Por ello, uno de los elementos claves para un correcto funcionamiento de estos programas financieros, más allá de la coordinación y adecuada articulación del Estado, rol que se manifiesta desde la provisión de bienes públicos y la promoción del bienestar, es la necesidad de impulsar una reforma tributaria que acompañe los objetivos sociales en todo el territorio del país atendiendo a las diferencias y necesidades regionales (CEPAL, 2015).

La estructura tributaria en Argentina, al igual que en los países del continente, no presenta características de progresividad, sino todo lo contrario, se define marcadamente regresiva (CEPAL, 2016:

7-9), y aunque esto a estas alturas pueda resultar una obviedad, es dable destacar que no ha habido ningún intento (intención política real) de modificar esta situación estructural históricamente. No desconocemos que la noción de progresividad y la de confiscatoriedad presentan problemas prácticos severos a la hora de fijar sus límites, más aún si en las últimas décadas en el continente ha persistido un palpable abandono en fortalecer y perfeccionar los impuestos directos y un constante aumento de la tributación al consumo, pues es sabido que los impuestos sobre el consumo son eficientes como herramienta tributaria detractiva (si el punto de análisis es exclusivamente el ingreso público), relativamente fáciles de implementar y administrar y con alto potencial de recaudación.

Un sistema progresivo en el ámbito recaudatorio es especialmente benéfico para países donde la riqueza está concentrada y donde existe desigualdad económica palpable como es el caso de los países de nuestro continente (Jiménez, 2010), considerado como el continente más desigual del mundo (CEPAL, 2016); así el perfeccionamiento de la recaudación a través de impuestos a la renta y fundamentalmente al patrimonio ocioso e improductivo (bienes personales, inmobiliario, impuestos a artículos suntuosos, transmisión de propiedades, herencias, entre otros) sería lo recomendado.

En sentido contrario, en países con mayor distribución de la riqueza (reducida o moderada brecha de desigualdad y concentración de riqueza, por ejemplo siguiendo parámetros del Coeficiente de Gini) es recomendable al existir una clase media estructural fuerte, aligerar la tributación directa y establecer alícuotas proporcionales en el ingreso y fundamentalmente en el consumo.

Paradójicamente hacemos, en muchos países de América Latina, todo lo contrario, prueba de ello es el robustecimiento de los impuestos sobre bienes y servicios, que son una constante de las últimas décadas ampliando brechas de desigualdad.

Tomando el análisis realizado por Gómez Sabaíni y Morán (2016) en América Latina, cerca de la mitad del monto promedio de recursos tributarios corresponde a impuestos sobre transacciones financieras y de capital; otra porción importante corresponde a los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles, y el resto incluye principalmente los gravámenes sobre la riqueza o patrimonio neto; en cambio, entre los países de la OCDE predomina el impuesto sobre la propiedad inmueble, luego se ubican los impuestos transaccionales y, muy por detrás, los impuestos sobre herencias, legados y donaciones (ampliamente difundido), así como los tributos que gravan el patrimonio neto o los activos.

Siguiendo esta línea de análisis, y atendiendo a la distribución de la carga tributaria por regiones y grupo de países, se pueden visualizar diferencias que son muy importantes entre dichas regiones o grupos de países (De Cesare, 2012), y como en Argentina y otros países del continente, literalmente nos alejamos de la eficacia normativa, que llaman a una reflexión profunda y a una toma de conciencia respecto a la importancia de una adecuada recaudación fiscal y el ejercicio de una presión efectiva para combatir la reproducción sistémica de la pobreza; así, los impuestos al consumo “representan más del 50 % de la carga tributaria en América Latina en promedio, mientras que dichos impuestos representan el 31.7 % en los países miembros de la OCDE”. Estos datos, traducidos en palabras simples, significan, entre otras cosas, que el consumidor final en nuestra región tiene mucha más presión fiscal en sus compras que en los países de la OCDE, además de que evidentemente encarece significativamente el valor de los productos finales, con todos los efectos directos e indirectos externalizables en todo el proceso productivo, generación de empleo y competitividad local e internacional.

Para la CEPAL (2016) en América Latina el Coeficiente de Gini apenas desciende 3 puntos porcentuales después de impuestos y transferencias públicas monetarias, es decir, la desigualdad económica entre los habitantes de América Latina sin intervención del Estado y con intervención del Estado es de sólo tres puntos porcentuales menos en este último caso. Esto contrasta notoriamente con los resultados de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), donde, en cambio, este indicador disminuye 17 puntos después de la acción fiscal y financiera directa, es decir, después de la intervención del Estado a través de impuestos y transferencias. Debemos comprender que esto no es sólo una simple diferenciación numérica, sino que esta diferencia porcentual marca un abismo material que se traduce en bienestar, igualdad, reducción de la pobreza, y en definitiva, desarrollo efectivo de los derechos humanos.

Las doctrinas tributarias tradicionalistas han considerado que los impuestos y los tributos en general constituyen meras herramientas de financiamiento de los Estados, mediante los cuales, estos últimos pueden cumplir sus finalidades constitucionalmente establecidas, en otras palabras, los tributos y el sistema detractivo en general, para la doctrina clásica, constituye una herramienta para dotar de recursos al Estado y entonces, con dichos recursos, comenzar a desarrollar políticas públicas.

Para estas dogmáticas el Estado posee ciertas necesidades públicas para cuya realización debe detentar un determinado financiamiento, debe recau-

dar recursos (Villegas, 1999), ejerciendo su poder de imperio frente a los administrados y establece diferentes tributos -impuestos, tasas, contribuciones, entre otros-.

De hecho las posturas más destacadas de especialistas en capacidades estatales y desarrollo regional evidencian que existen 3 (tres) aspectos o dimensiones de análisis en estos procesos: hardware, software y orgware, esquema que se considera flexible para analizar las variaciones y debilidades cuantitativas y cualitativas de las capacidades estatales (Fernández *et al.*, 2006). En este sentido los recursos tributarios, así como los financieros, constituyen el hardware estatal, que ponen en funcionamiento las otras 2 dimensiones, aunque con relevancia de si son endógenos o exógenos; el software lo constituyen los recursos humanos y el orgware está constituido por los recursos organizacionales (como la capacidad organizacional y la capacidad decisional).

Si bien el financiamiento del Estado reviste una importancia trascendental, estas posturas poco han desarrollado el verdadero potencial del sistema tributario, relegándolo a una función meramente recaudatoria y suministradora de recursos.

A pesar de ello, en los últimos años, comenzó a destacarse la importancia de otras funciones o roles del sistema detractivo, como es el caso de la función distributiva del ingreso. En Colombia, atinada es la expresiones de (Serrano, 2015) cuando establecen que: “la necesidad de recaudar tributos no es otra que la de lograr una adecuada redistribución de la riqueza nacional de manera proporcional entre todos los ciudadanos”. De similar manera Juan Pablo (Jimenez, 2014) expresa que “las intervenciones públicas redefinen la distribución generada por el mercado por medio de instrumentos como los impuestos y las transferencias, mecanismos que tienen una incidencia directa en la distribución del ingreso disponible de los hogares [...] y es de suma importancia para alterar los niveles de desigualdad en el acceso a recursos de los hogares”.

El sistema recaudatorio no sólo es importante como instrumento para formalizar recursos al Estado, sino que constituye una política pública en sí mismo, no es neutro y sus efectos impactan en la estructura social además de que coaccionan a todo el andamiaje estatal circundante y al accionar público y privado. El incremento de los ingresos tributarios es clave para la inversión pública en la reducción de algunas de las brechas históricas de la región, como el acceso marcadamente segregado a bienes públicos de calidad en el ámbito de la educación, la salud, el transporte y la infraestructura, pero la forma de obtención de esos recursos es también igualmente importante, por los efectos externalizables que

provoca en forma directa e indirecta el traspaso de la riqueza privada al ámbito público, más que el propio recurso en sí mismo (resultado del proceso recaudatorio). Las finanzas públicas de los países de América Latina, donde resaltamos el caso argentino, se han caracterizado tradicionalmente por la perpetuación de un sistema tributario cuyo eje central es la recaudación de impuestos al consumo y una política impositiva con débil o nulo impacto distributivo.

En muchos países del continente el sistema tributario se apoya principalmente en los impuestos sobre el consumo, que resultan más gravosos para los grupos de ingresos bajos y medianos (Rezzoagli y Gamberg, 2015). Además, los sistemas tributarios de la región suelen estar más orientados a los ingresos laborales (ya sean en relación de dependencia o autónomos, pero que se los considera cautivos) que a las ganancias de capital o a la acumulación de riqueza, y a menudo carecen de impuestos sobre bienes inmuebles y sucesiones (o por lo menos de cumplimiento efectivo), de manera que se incrementa la concentración de la riqueza fundamentalmente ociosa o improductiva, que es aún mayor que la concentración del ingreso.

A lo largo de los últimos años, la conducción política argentina ha intentado, a través del sistema financiero, paliar las desigualdades sociales de nuestra población mediante la consagración de diversos programas de TMC (solidarios o clientelistas). Sin embargo, el gasto público que no es acompañado con medidas (re)distributivas del ingreso desde el sistema impositivo termina consolidando las desigualdades estructurales, con todas las consecuencias perjudiciales que ello conlleva a la población. “En la medida en que una sociedad tenga mayores desigualdades sociales, menor oportunidad tendrá de subsistir sin violencia, sin acceso de todos los ciudadanos a la salud, a la educación, al agua potable, en fin, a todas las necesidades básicas que requiere el hombre para vivir dignamente” (Serrano, 2014: 111).

A partir de los años noventa, con los fenómenos de apertura económica se generaron efectos inmediatos en la regulación estatal, entre ellos la disminución de aranceles, el debilitamiento de muchos sectores económicos, privatizaciones de empresas públicas y reformas de los sistemas de pensiones. Como consecuencia de ello, se produjo la necesidad creciente del Estado de generar ingresos que reemplazarán lo perdido por la rebaja generalizada de aranceles. En efecto, según estudios realizados en materia de evolución fiscal (Bello, 2009), se destaca que desde la fecha indicada precedentemente, en América Latina se ha profundizado una mayor concentración de los ingresos tributarios fundamen-

talmente en el IVA, al que Gómez Sabaíni y Morán (2016) llaman “el gran recaudador” en todo el continente, y secundariamente en el Impuesto a la Renta.

## Decisionismo fiscal y fortalecimiento del IVA

En Argentina, al igual que en muchos países en desarrollo, se observa un sistema tributario basado mayormente en impuestos indirectos (Felices *et al.*, 2016) focalizados, principalmente, en gravar el consumo de la población. Dentro de éstos, el que mayor prevalencia tiene actualmente es el Impuesto al Valor Agregado o Añadido (IVA), que está regulado por la ley 23.349, sancionada el 7/8/86 sin embargo entra en vigencia a partir de su aprobación mediante el decreto 280/97, publicado en el Boletín Oficial el 26/3/97 sustituyendo a la primera ley de IVA N° 20.631 del año 1973. Dicha ley 23.349, desde su creación ha sido objeto de innumerables modificaciones que continúan efectuándose hasta la fecha. Se trata del impuesto más generalizado en la Argentina, ya que se encuentra presente en prácticamente todas las operaciones de compra-venta de bienes y servicios, cuenta con una alícuota general (21 %) y un tratamiento diferencial para algunos bienes y servicios.

El esquema del IVA dentro del sistema tributario argentino, genera efectos severamente regresivos respecto del ingreso per cápita familiar. Si bien, el establecimiento de una alícuota uniforme para todos los contribuyentes conceptualmente implicaría la concepción de un tributo proporcional, materialmente configura la proyección de un impuesto regresivo ya que, al no tomar como parámetro objetivo la capacidad contributiva del destinatario legal del tributo, esto genera, en la praxis, una mayor presión fiscal o carga tributaria sobre los deciles con menores ingresos de la población. En otras palabras, el IVA es cobrado a todos por igual; de modo que la tarifa pagada no guarda relación con la capacidad económica de un contribuyente.

Num (2016) establece que “el total de los gravámenes al consumo duplica lo que se recauda por ganancias, y sitúa a la Argentina por encima del promedio de América Latina, la evasión es elevada y difícil de combatir. Si la evasión descendiera a los niveles que alcanza en Chile, por ejemplo, la tasa general del 21 % podría rebajarse entre 6 y 8 puntos porcentuales”. En este contexto, un sujeto con menor capacidad económica (por ejemplo en situación de pobreza y dependiente de TMC) respecto de uno que sí goza de buen nivel económico, pa-

gará exactamente la misma cantidad de dinero por el impuesto, y evidentemente para el primer individuo, los efectos en la economía personal son más severos.

En el grupo más vulnerable de este impuesto “proporcional” se encuentran inmersos los beneficiarios de programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, donde persiste la continuidad de dicha lógica: los beneficiarios de las ayudas financieras resultan ser quienes se ven más afectados por el carácter regresivo del impuesto, es por ello que consideramos fundamental tener presente este panorama de la realidad a la hora de proyectar posibles cambios en la estructura misma del tributo, o respecto a cualificar situaciones diferenciales para sujetos diferentes (principio de Igualdad).

En la siguiente figura (Figura 1), elaborado en base a datos y estadísticas provenientes de la Encuesta Nacional de Hogares del período 2012/2013, podemos observar que el IVA ejerce una mayor presión tributaria sobre los deciles de menores ingresos de la población que en aquellos que detentan mayores ingresos.

Los resultados en base al ingreso muestran una caída sostenida de la presión tributaria hacia sectores con mayores ingresos, lo cual indica la regresividad del IVA al utilizar este indicador de bienestar. Esto puede deberse a que la propensión marginal a consumir productos de base alimenticia y/o básicos, es decreciente a medida que crece o se fortalece el poder adquisitivo, puesto que los hogares con ingresos medios altos y altos destinan una menor proporción de sus ingresos al consumo, fundamentalmente de la canasta básica, y por lo tanto dedican una menor proporción del mismo al pago de este impuesto.

Para morigerar los efectos adversos que se generan sobre la trayectoria del consumo de los hogares, algunos países implementan estructuras tributarias que minimizan la regresividad del impuesto a partir de la clasificación de los bienes en grupos de consumo: cada uno de ellos posee una tasa diferencial gravando en menor medida aquellos bienes de primera necesidad, y en mayor medida a los bienes de lujo.

A partir de dichas premisas podemos catalogar al IVA como un impuesto altamente regresivo que afecta principalmente a las personas con menores ingresos de la población.

Como se ha señalado precedentemente, en el diseño y configuración del Impuesto al Valor Agregado resulta primordial no sólo tener en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos obligados al pago, sino también ampliar el foco de análisis abar-

cando el ingreso disponible.

Consideramos de crucial importancia dicho concepto ya que de no tenerlo presente, genera en la práctica graves deterioros a la capacidad adquisitiva y a la capacidad de ahorro de las personas.

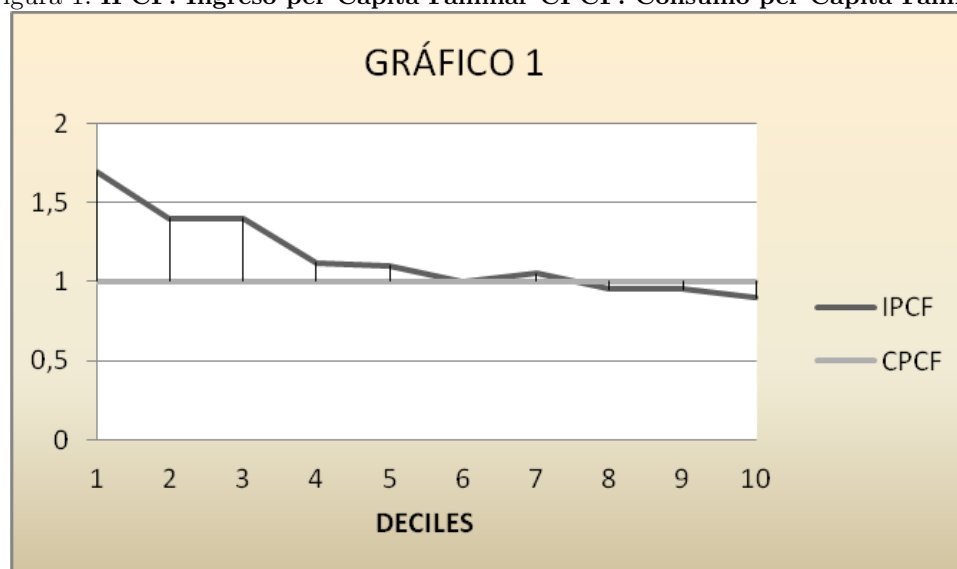
El mismo, desde el punto de vista de la teoría económica y tomando la conceptualización del Sistema de Cuentas Nacionales de la República Argentina al 2016, es el monto máximo que un hogar u otra unidad puede permitirse gastar en bienes o servicios de consumo durante el período contable, sin tener que financiar sus gastos reduciendo su dinero, disponiendo de otros activos financieros o no financieros o incrementando sus pasivos.

Por su parte, Camelo (1998), se refiere al ingreso personal disponible como la suma de los ingresos primarios (remuneración de los asalariados, renta empresarial y renta de la propiedad) más los secundarios provenientes de transferencias corrientes menos los gastos por: a- Impuestos sobre los ingresos y la riqueza, incluidas las multas, b- Contribuciones a los sistemas de seguro social, inclusive por trabajadores autónomos, c- Transferencias a instituciones sin fines de lucro, a otros hogares, al gobierno, etc., d- Intereses y renta de la tierra, e- Diferencia entre el valor de las primas de seguro no de vida pagadas y el consumo de servicios proporcionados por las compañías de seguro, f- Donaciones y transferencias a otros hogares, al gobierno o a instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares.

A fines interpretativos merecen mencionarse los conceptos de “ingreso disponible ajustado” y “ahorro de los hogares”. Respecto del primero decimos que se obtiene sumando el ingreso disponible más las transferencias sociales en especie, mientras que el segundo es la diferencia entre el ingreso disponible y el gasto de consumo, o entre el ingreso disponible ajustado y el consumo efectivo (definido como la suma del gasto de consumo más el valor de las transferencias sociales en especie).

Teniendo en cuenta que nuestra unidad de análisis es el hogar, se vuelve necesario contemplar qué se entiende por hogar y cómo se estiman las variables de ingresos e impuestos, así, puede entenderse como hogar el conjunto de personas que ocupan en común una vivienda o parte de ella, y consumen con cargo a un mismo presupuesto. La información se recaba, entonces, a partir de la estimación de las mencionadas variables a nivel individual, para luego consolidar la información a nivel de hogares, valiéndose de los enlaces individuos-hogares que presentan las encuestas. Asimismo, representa unidades de análisis definidas de forma que resulten útiles, no solo para la medición de ingresos sino también para los

Figura 1: IPCF: Ingreso per Cápitla Familiar-CPCF: Consumo per Cápitla Familiar



Fuente: Elaboración propia en base a ENGHo 2012/2013

estudios sobre el bienestar y el consumo de la población.

En una familia, este ingreso se considera como la suma de los ingresos de sus miembros y dependen de la cantidad de miembros que la conforman (tamaño de hogar) y de sus características tales como su edad, sexo y nivel de educación. Para el hogar, las características más importantes son aquellas del mayor aportante, el jefe del hogar, y del cónyuge.

Definidos dichos conceptos, y en miras a la necesaria reforma del impuesto al valor agregado (IVA) que en Argentina presenta un marcado efecto regresivo dado el sistema fiscal y tributario sobre el cual se enmarca, resulta pertinente poner énfasis en el hecho de que no sólo es necesario tener en cuenta la capacidad contributiva en términos de “lo que una persona gana” antes de ser deducidos los gastos tributarios, sino que también merece fundamental importancia contemplarse al momento de la configuración y diseño de un determinado impuesto - en nuestro caso el IVA- el ingreso disponible de los contribuyentes.

## Conclusiones

Si bien el fortalecimiento del IVA en Argentina se enmarca en falencias endógenas estructurales de las Administraciones e instancias gubernamentales, como la baja capacidad operativa e ineficiencia estructural fundamentalmente de las administraciones tributarias y de los gobiernos locales (como por ejemplo la actualización de un registro de catas-

tro, sistemas y bases de datos fiables) aunado a las circunstancias propias del federalismo clientelista donde priman los arreglos políticos por encima de la eficiencia económica y nadie asume un costo político frente a su electorado, la situación de perpetuación de desigualdades y acaparamientos no da para medias tintas. Por eso decidimos colocar un título relativo a la importancia de parecer más que ser, puesto que este impuesto es un gran recaudador, y pareciera que sólo el resultado del proceso importa y es suficiente para los actores decisoriales de la cosa pública (interés político de mantener la competitividad y la legitimación electoral), puesto que ni siquiera se vislumbra en los últimos años una intención real de por lo menos intentar bajar los estrépitosos índices de evasión fiscal en este impuesto desde la concreción de reformas coherentes e integrales, ya que sin estas las Administraciones se mueven dentro de los parámetros que le son propios, y las reglas de instrumentalización y control permitidas.

De todas maneras, y aunque la evasión pudiese disminuirse, y por lo tanto obtenerse recursos tributarios en promedio iguales o similares bajando la alícuota hasta hoy vigente (por el consiguiente aumento de actividades gravadas), seguiríamos haciendo hincapié en una tributación propia de países y regiones poblacionales que cuentan con una baja o moderada desigualdad de clases sociales y poder adquisitivo.

En un país como Argentina, perteneciente al continente más desigual del mundo, es indispensable empezar a ser, y no parecer: la estructuración del sistema fiscal debe perseguir y alentar la consecu-

ción de una clase media estructural, tomando como punto de partida un contexto de agudas asimetrías económicas tanto a nivel poblacional como a nivel geográfico regional.

En este esquema de establecimiento de impuestos de alícuotas proporcionales que gravan el consumo y los servicios o actividades intermedias (IVA) como el ingreso (Ganancias) las asimetrías no son combatidas desde el propio esquema fiscal, sino que se favorece su perpetuación y acrecentamiento, distinto es el caso de otros países y regiones que poseen características diferentes a las anteriormente mencionadas y donde un esquema fiscal de esta naturaleza pueda justificarse atendiendo a la homogeneidad de las capacidades económicas que lo conforman.

Indudablemente, y tal como se demostró en el presente estudio, la perpetuación de estos impuestos afectan con mayor implicancia y severidad a las capacidades económicas más bajas, a los sectores poblaciones vulnerables, que desde el sistema financiero, los gobiernos de turno hace ya varios años pretender ayudar con subsidios y programas de TMC. El caso de la TMC Asignación Universal por Hijo es paradigmático (dejando de lado las cuestiones estructurales como quien paga el subsidio, quien articula y afronta los gastos de las condicionalidades que los beneficiarios deben acreditar, con todas las externalidades que este esquema plantea), pues si la finalidad es romper inter generacionalmente con el flagelo de la pobreza a través del cuidado sanitario de los niños y la educación para posibilitar jóvenes y adultos sanos y capacitados para su inserción laboral, pues entonces los medios económicos debieran servir para garantizar como mínimo el acceso con dichos recursos a una alimentación adecuada que potencie las capacidades que el Estado buscar promocionar en cada niño y joven beneficiario; sin embargo, tal como las mediciones al consumo en los últimos dos años demuestran y hemos analizado en la Introducción del escrito, son cada vez mas restrictivas las posibilidades de una alimentación de calidad en estos sectores poblacionales, y la reducción del consumo como la necesidad de buscar productos alternativos mas baratos (segundas o terceras marcas en calidad) y hasta la sustitución lisa y llana de productos de necesidad básica para afrontar los costes (dejar de comprar leche por ejemplo) debe reflejarse en la necesidad de que el Estado no quite en impuestos lo que financieramente otorga para la consecución de fines que son un parecer, pero de esta manera jamás un ser.

Necesariamente se requiere un cambio estructural atendiendo a las pautas de ejercicio de la presión tributaria tal y como se ponderó y analizó en el presente estudio científico, pero en un país de parches,

de remiendos, donde el sistema de coparticipación fiscal debió haber finalizado en 1996 y sustituido por una ley convenio, donde los principales impuestos son de excepción y temporalmente agotados, donde se encuentra justificación para contradecir la letra de la constitución respecto a las competencias propias y concurrentes de los diferentes gobiernos en materia fiscal, una solución inmediata, un remiendo legislativo o, mejor aún, de decreto presidencial, debería ser, en este contexto, y atendiendo a que existe certeza de que el total de esta TMC es íntegramente erogada por sus beneficiarios en consumo básico, otorgar la ponderación de un monto adicional al que en promedio restituyen al Estado en materia de impuestos al consumo estos grupos con esos montos dinerarios (fundamentalmente en IVA, pero también los gobiernos regionales debieran contemplar la devolución de un monto promedio al Impuesto a los Ingresos Brutos) para que con esta situación se considere a dichos beneficiarios un grupo incentivado por créditos fiscales o devolución de impuestos, en atención a que formalmente no pueden ser sujetos exentos al no ser responsables inscriptos. Es hora de empezar a SER, para luchar contra la desigualdad y la exclusión social.

## Referencias

- Bank, W. (2015). *World development report 2015: Mind, society, and behavior*. World Bank Group.
- Bertranou, F. (2010). Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las asignaciones familiares.
- Camelo, H. (1998). Subdeclaración de ingresos medios en las encuestas de hogares, según quintiles de hogares y fuente del ingreso.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y Vargas, L. H. (2014). Los desafíos de las nuevas políticas de desarrollo social en América Latina. *Revista de Economía Crítica*, (18):113 – 135.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Benjamin Openhayn (2017). Informe de coyuntura XIX.
- CEPAL (2012). Los bonos en la mira. Aporte y carga para las mujeres.
- CEPAL (2015). Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la po-

- breza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2016). Tributación para un crecimiento inclusivo.
- Cogliandro, G. (2010). El programa Asignación Universal por Hijo y los cambios en los programas de transferencias condicionadas.
- Felices, D. F., Guardarucci, I., y Puig, J. (2016). El Impuesto al Valor Agregado en Argentina. Consideraciones sobre su incidencia distributiva y propuestas de reforma. *Actualidad Económica*, 26(90):29-38.
- Fernández, V. R., Güemes, M. C., Magnin, J. P., y Vigil, J. I. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional: realidades y desafíos para América Latina*. Ediciones UNL, Santa Fe.
- Gómez Sabañi, J. C. y Morán, D. (2016). La situación tributaria en América Latina: raíces y hechos estilizados. *Cuadernos de Economía*, 35(67):1-37.
- INDEC (2017). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2017.
- Kliksberg, B. y Novacovsky, I. (2016). Evaluación de Impacto de la Asignación Universal por Hijo. *Working Paper Series*, 1(2):7-39.
- Lindenboim, J. (2011). Las estadísticas oficiales en argentina: herramientas u obstáculos para las ciencias sociales?: Useful tools or obstacles for the social sciences? *Trabajo y sociedad*, (16):19-38.
- Lo Vuolo, R. (2016). Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y las perspectivas de la renta básica o ingreso ciudadano: un análisis en base a los programas Bolsa familia de Brasil y Asignación universal por hijo para protección social. *Revista internacional de pensamiento político*, (6):193-222.
- Lozano, C. y Raffo, T. (2010). *Bicentenario sin hambre. Evaluación del programa «Asignación universal por Hijo para la Protección Social» en sus primeros 4 meses de implementación*. IDEP-CTA, Buenos Aires.
- Lustig, N. (2017). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana.
- Macours, K., Premand, P., y Vakis, R. (2012). Transfers, Diversification and Household Risk Strategies: Experimental Evidence with Lessons for Climate Change Adaptation.
- Mazzola, R. (2011). *Redefinición de prioridades en la política social de un país federal: la Asignación Universal por Hijo en la Argentina y su impacto sobre la política social de infancia en la Provincia de Buenos Aires*. Tesis doctoral, Universidad de San Andrés.
- Nun, J. (2011). *La desigualdad y los impuestos. Introducción para no especialistas*. Claves para Todos, Buenos Aires.
- Offe, C., Keane, J., y Escobedo, A. (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Alianza Editorial Madrid.
- para la Erradicación del Trabajo Infantil, P. I. (2015). Informe mundial de 2015 sobre el trabajo infantil: Allar el camino hacia el trabajo decente para los jóvenes.
- Rezzoagli, L. (2013). Teoría de la dinámica fiscal contradictoria de los estados latinoamericanos en un ámbito determinado por la coexistencia del capitalismo global y la democracia representativa. *Revista facultad de derecho y ciencias políticas*, 43(118):117-142.
- Rezzoagli, L. y Cammarata, M. (2016). (Re)discutir el federalismo fiscal como instrumento de desarrollo social en la República argentina. *Revista de Finanzas y política económica*, 1(9):93-112.
- Rezzoagli, L. y Gamberg, G. (2015). The equality of opportunity: critical guidelines for the continuity of the Argentine centre-periphery with continental contributions unequalizing process. *Ecorfam Journal*, 5(13):2154-2177.