

Derecho comparado



JOSÉ MARÍA MONZÓN
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, ARGENTINA
monzonjm@derecho.uba.ar

JUSTICIA, RIQUEZA Y EMERGENCIA SOBRE LOS PROYECTOS DE IMPUESTO A LA RIQUEZA

INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas que ha causado la actual pandemia es el referido a los costos que conlleva afrontar esta emergencia para el Estado. Es así que en algunos países de América Latina se han presentado proyectos de ley para establecer un impuesto a la riqueza de modo de solventar la acción estatal. Esto generó una serie de debates centrados básicamente en los aspectos constitucionales y tributarios.¹ Esto sin considerar las discusiones políticas.² Sin embargo, hay un aspecto que conviene repasar a fin de tener una visión más amplia del tema, y es el que aporta la justicia tributaria, porque no sólo favorece una mirada ética de estos proyectos sino también porque esclarece cuál ha de ser la intención del legislador. A tal fin examinaremos el caso argentino – que aún está en debate parlamentario – proporciona datos significativos para analizar proyectos semejantes.³

En primer lugar, es un dato verificable que esta emergencia – como otras similares – crea desigualdades y aumenta las existentes. Bajo estas circunstancias algunos se enriquecen y otros incrementan su patrimonio. Y los Estados acrecientan su poder en orden a manejar las consecuencias de la pandemia. Así éstos se conforman o se fortalecen como mega-estados (por ejemplo, China). Desde esta posición el Estado no sólo dispone de sus recursos sino que también demanda más, los que busca obtener de la sociedad. Por consiguiente, el primer problema pasa por cómo obtenerlo y de quiénes.

¹ Litvin, César, “Política tributaria. Impuesto a la riqueza: 10 puntos de conflicto del proyecto”, Clarín (Argentina), 12 de septiembre de 2020, disponible en https://www.clarin.com/economia/impuesto-riqueza-10-puntos-conflicto_0_oKaQ-9zfs.html

² Núñez, Daniel, “Impuesto a los súper ricos: ¿Chile se sumará a los multimillonarios por la Humanidad?”, El Mostrador (Chile), 23 de julio de 2020, disponible en <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/07/23/impuesto-a-los-super-ricos-chile-se-sumara-a-los-multimillonarios-por-la-humanidad/>; Miguel, Adelina, “La pandemia reaviva el debate del impuesto a la riqueza en Latinoamérica”, LexLatin, 1 de septiembre de 2020, disponible en <https://lexlatin.com/noticias/pandemia-reaviva-debate-impuesto-riqueza-latinoamerica>

³ Strada, Julia, Letcher, Hernán, Rúa, Magdalena y Garriga Olmo, Lucio, Impuesto a los Grandes Patrimonios. Propuestas en Europa y América del Sur y debate sobre propuestas en Argentina en el contexto de la pandemia de COVID-19, Centro de Economía Política Argentina, Abril 2020, disponible en <https://centrocepa.com.ar/informes/250-impuesto-a-los-grandes-patrimonios-propuestas-en-europa-y-america-del-sur-y-debate-sobre-propuestas-en-argentina-en-el-contexto-de-la-pandemia-de-covid-19.html>

Segundo, la respuesta implica saber si el Estado ha previsto cómo controlar una pandemia, y si cuenta con ayuda externa. A esto se responde diciendo que actualmente los Estados tienen dos fuentes normativas para su manejo, por un lado, las recomendaciones que provienen del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, y por el otro, las que se encuentran en las constituciones, algunas de las cuales tienen normas específicas (por ejemplo, el estado de excepción en Ecuador, pero no la Argentina). Y en cuanto a si los Estados cuentan con ayuda externa, la realidad muestra que – en la práctica – se manifiesta un “nacionalismo sanitario”. Por lo tanto, el Estado recurre a la sociedad.

Tercero, por lo dicho precedentemente, el Estado decide crear impuestos para solventar la emergencia. Nada que históricamente no se haya conocido. Pero como en otras ocasiones, las dificultades pasan por cuál impuesto fijar y por determinar quiénes son los sujetos obligados. En la práctica, esto se resuelve gravando a los propietarios de los grandes patrimonios.

En suma, el Estado crea un impuesto a la riqueza, en el cual confluyen cuestiones de justicia, conveniencia, oportunidad o simplemente ideológicas. Pasemos a estudiar seguidamente el caso argentino.

1. El impuesto a la riqueza: el caso argentino

El proyecto argentino denominado “Aporte Solidario y Extraordinario para Ayudar a Morigerar los Efectos de la Pandemia” tiene por finalidad: a) “brindar la mejor protección a las personas afectadas, evitando en todo lo posible que se vea restringida la satisfacción de necesidades básicas como la salud y la alimentación”, y b) “minimizar los impactos negativos en el empleo y en las condiciones productivas de la Nación, apuntando en paralelo a una más rápida recuperación tras la pandemia”, considerando que al Estado le corresponde “garantizar el acceso sin restricciones a los bienes básicos, especialmente aquellos tendientes a la protección de la salud individual y colectiva”, más cuando “la Nación se encontró, al inicio del actual gobierno, con un estado de emergencia

pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social”.

En función de esto se propone “crear un aporte extraordinario y excepcional para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia del COVID-19 y sus impactos laborales, productivos y sociales”, gravando por única vez a “los grandes patrimonios de las personas humanas”, “siendo sus objetivos primordiales la equidad y solidaridad”, porque el Estado necesita “vastísimos recursos para enfrentar los costos sanitarios y económicos que impone la pandemia del COVID-19”.

Con relación al universo de sujetos obligados, el proyecto dice que “Son cerca de 12.000 personas”. Y en cuanto al monto imponible el piso se establece en 200 millones de pesos. En este punto, el proyecto aclara que aproximadamente la mitad de las personas alcanzadas pertenecen a los dos primeros tramos, de entre 200 a 400 millones de pesos. Mientras que los alcanzados con la mayor alícuota son menos de 400 personas aproximadamente. En cuanto a la elección de ese piso, éste es el resultado “de lograr la mejor ecuación, combinando la menor cantidad de personas alcanzadas, y tratando de afectar en la menor medida el ingreso estimativo a recaudar”.

Pero a partir de los debates esto se modificó en parte. Al momento de escribir esto, según datos que publica el diario Infobae en base a un trabajo de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación, se modificó el número de personas obligadas, ahora serían aproximadamente 9.298, lo que equivaldría – de acuerdo a lo informado por el diario – a una recaudación que podría ser de \$ 307.898 millones.⁴

Ahora bien, en principio, no parece que el proyecto sea objetable.

Sin embargo, a medida que se estudia en profundidad asoman algunas dificultades:

⁴ Cayon, David, “Con cambios importantes en el texto, el oficialismo aprobó el dictamen del proyecto de impuesto a la riqueza”, Infobae, (Argentina), 25 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.infobae.com/economia/2020/09/25/con-cambios-importantes-en-el-texto-el-oficialismo-aprobo-el-dictamen-del-proyecto-de-impuesto-a-la-riqueza/>

- a) la primera es – al menos desde el punto de vista del lenguaje – su denominación. Si realmente es un aporte, éste debiera ser voluntario. Pero la lectura del proyecto indica lo contrario. Luego, estamos ante un impuesto, y esto es relevante como se observará luego;
- b) el proyecto indica que se lo crea “con carácter de emergencia”. Pero si bien la excepcionalidad del hecho es una causa justificatoria suficiente, de ello no se deriva que esta fundamentación baste, se requiere indicar cómo afecta la pandemia a la sociedad;
- c) en cuanto al destino de lo percibido dice que se distribuirá de la siguiente manera: 1) un 20% a la compra y/o elaboración de equipamiento médico, elementos de protección, medicamentos, vacunas y todo otro insumo crítico para la prevención y asistencia sanitaria; 2) un 20% a subsidios a las micro, pequeñas y medianas empresas “con el principal objetivo de sostener el empleo y las remuneraciones de sus trabajadores”; 3) un 20% destinado al programa integral de becas Progresar para acompañar “a las y los estudiantes con un incentivo económico y un importante estímulo personal en todos los niveles de formación durante su trayectoria educativa y/o académica”; 4) un 15% a los habitantes de los barrios populares inscriptos en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana para fortalecer dicho proceso “enfocado en la mejora de la salud y de las condiciones habitacionales de sus habitantes” y 5) un 25% a programas de exploración, desarrollo y producción de gas natural, actividad que resulta de interés público nacional (Art. 7). Aquí el punto más débil de justificar – pero no el único - es este último;
- d) la apelación a la solidaridad y a la equidad es conveniente. Empero, podría objetarse que no se puede obligar jurídicamente a las personas a actuar solidariamente. Estamos ante el problema de si toda conducta buena debe ser jurídicamente obligatoria, un tema debatido desde hace siglos. Y a ello se ha respondido que sólo algunas conductas virtuosas pueden ser obligadas legalmente. Empero, tal vez, bajo esta emergencia, dicha conducta pueda ser caracterizada como obligatoria;
- e) el Artículo 9º establece que su aplicación, percepción y fiscalización estará a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos. Esta disposición no ayuda a generar transparencia en la gestión y en el manejo de los fondos y

no abre un camino para la debida *accountability* que se requiere – de manera más intensa – en una emergencia, en la medida que el Estado asume además de su percepción la fiscalización de la misma. Sería adecuado convenir con las ONG's en la construcción de un *stakeholder engagement*, y

f) un tema que fue solucionado recientemente y que figuraba en el proyecto original era que la ley pretendía tener efecto retroactivo. Esto se corrigió y la vigencia se fija a partir de su promulgación. Así se salva el principio de que las leyes rigen para situaciones futuras, y se sostiene durante la emergencia la seguridad jurídica.

2. La justicia tributaria

Si optamos por la justicia tributaria como principio desde el cual examinar este proyecto es porque es necesario contar con un principio ético desde el cual examinar el proyecto así como las normas constitucionales implicadas. En función de esto notamos lo siguiente:

1) no cabe duda – como dice el fundamento de la norma – que “la crisis no afecta a todos y todas por igual. Mientras que los segmentos mayoritarios son los más vulnerables a los efectos de la pandemia, los de mayores ingresos están mucho menos expuestos” y esta emergencia no se resuelve “por el mercado”. Pero lo que resulta extraño es la consideración que se hace seguidamente(...) el Estado debe contar con más recursos para atender las necesidades del actual escenario y sus derivaciones a futuro. Conociendo la existencia de estructuras tributarias regresivas y sus guaridas fiscales, que han acrecentado la desigualdad distributiva a través de la transferencia de riqueza hacia las mayores fortunas, al ir reduciendo las alícuotas de los gravámenes patrimoniales y desviando las ganancias hacia lugares de menor tributación relativa. Y si bien estos rasgos deben ser discutidos en el marco de un debate más profundo sobre la temática tributaria, la emergencia adelanta algunos tiempos y lleva a la necesidad de contar con una serie de herramientas urgentes desde la perspectiva solidaria en materia de gastos y de financiamiento.

Este párrafo muestra una segunda intención del legislador: las de usar del gravamen para penalizar a quienes han desviado las ganancias hacia lugares de menor tributación relativa o a guaridas fiscales. Claramente esto es diferente al propósito de gravar a las grandes fortunas con la finalidad de obtener recursos para el Estado de modo que éste pueda afrontar la emergencia. Quizás por eso se habla de “adelantar algunos tiempos”. La cuestión es que - bajo el marco de la pandemia – se pretende sancionar a quienes han desviado sus ganancias y también para redistribuir la riqueza, lo cual si bien es correcto, esta finalidad pareciera que se convierte en el principal propósito de este proyecto. Entonces, si esto es lo que se quiere lograr, corresponde proponer otra ley. Y esto nos lleva al tema de la justicia tributaria.

Segundo, la apelación a la justicia tributaria nos muestra – en principio – tres temas de interés: a) la capacidad tributaria; b) la igualdad de la carga tributaria y c) progresividad. En pos de esclarecer este punto consideramos oportuno citar lo expresado por la Corte Constitucional de Colombia en su sentencia C-1107-01

Al lado del principio de legalidad del tributo, de profunda raigambre democrática, el principio de igualdad constituye claro límite formal y material del poder tributario estatal y, por consiguiente, las reglas que en él se inspiran se orientan decididamente a poner coto a la arbitrariedad y a la desmesura. No se trata de establecer una igualdad aritmética. La tributación tiene que reparar en las diferencias de renta y riqueza existentes en la sociedad, de modo que el deber fiscal, expresión de la solidaridad social, tome en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos y grupos y, conforme a ella, determine la carga fiscal, la que ha de asignar con criterios de progresividad, a fin de alcanzar grados cada vez mayores de redistribución del ingreso nacional.⁵

Por cierto, el proyecto toma en cuenta que la tributación debe reparar en “las diferencias de renta y riqueza existentes en la sociedad, de modo que el deber fiscal” sea expresión de la solidaridad social, y que “conforme a ella” se determine la carga fiscal “con criterios de progresividad, a fin de alcanzar grados cada vez mayores de redistribución del ingreso nacional”. Empero, también el fallo menciona que

⁵ Cit. en Bolaños Bolaños, Lucía del Carmen, “Justicia tributaria como principio constitucional en el Estado social de derecho”, *Revista de Derecho*, núm. 48, julio-diciembre, 2017, p. 60.

se debe poner “poner coto a la arbitrariedad y a la desmesura” al poder tributario estatal. Por lo cual, el problema pasa por cómo compatibilizar estos principios con la intención real del legislador.

Tercero, se ha observado en otras emergencias que el poner coto a la arbitrariedad y a la desmesura estatal es uno de los mayores obstáculos en una emergencia, por cuanto, el discurso que se hace de la pandemia simplifica sus causas y consecuencias, colocando a la sociedad ante disyunciones como “vida o economía” que no ayudan a percibir lo que esta pandemia implica.

Y cuarto, en este marco, debe recordarse con más intensidad la distancia significativa entre el texto legal y la realidad, por lo cual, hay que prestar atención a la conveniencia, la oportunidad, las razones ideológicas o la justicia que pretenda el legislador, o quien efectivamente gobierne. Frente a esto quién sí puede poner límites al Estado es el poder judicial como se ha observado en otras emergencias. Luego, ¿el proyecto de ley argentino cumple con los requisitos de la justicia tributaria?

3. Conclusiones provisorias

Lo primero que quiero señalar es que no se consideró en el proyecto a las víctimas actuales y potenciales, y a sus familias, así como a quienes realizan tareas esenciales (por caso, el personal sanitario). Esto nos hace preguntarnos ¿por qué no son ellos los principales destinatarios de lo recaudado? Porque si bien se consideran los daños causados en el funcionamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, no queda claro porque parte de lo recaudado se destina a los programas de exploración, desarrollo y producción de gas natural, lo que podría tener como destino a las víctimas actuales y potenciales, y a sus familias, así como a quienes realizan tareas esenciales.

Segundo, estando ante un riesgo global como esta pandemia, su manejo implica costos cuyo fin sea “frenar contagios y muertes” de modo que – como dice el proyecto – “la economía se recupere lo más rápido posible”. Empero, no se indica cómo se reducirá el riesgo sanitario, y cómo se prevé que será la

situación post-pandemia. La falta de un *war room* eficaz y multidisciplinario se manifiesta aquí como un serio problema que el proyecto citado no soluciona.

Tercero, es verdad que “(...) la crisis no afecta a todos y todas por igual. Mientras que los segmentos mayoritarios son los más vulnerables a los efectos de la pandemia, los de mayores ingresos están mucho menos expuestos” y que es tarea estatal “adoptar las medidas tendientes a brindar la mejor protección a las personas afectadas, evitando en todo lo posible que se vea restringida la satisfacción de necesidades básicas como la salud y la alimentación”. Empero, esto no significa que valga cualquier impuesto a la riqueza.⁶

Por consiguiente, es necesario partir del principio de la justicia tributaria. Porque la justicia justifica en determinadas situaciones – como puede ser esta pandemia - que quienes se encuentran en mejor posición económica cedan parte de sus bienes o los compartan (sobre esto existe una tradición de siglos de que los ricos aporten ayuda a quienes se hallan en situación desventajosa), pero la dificultad pasa - en este caso – por un lado, por el destino de lo percibido, y por el otro, por la mezcla de fines que se propone como hemos visto. Entonces o se dice lo que realmente se pretende o se elabora un nuevo proyecto. Hay fuertes razones de justicia tributaria para sostener esto.

Cómo citar el artículo: Monzón J, (2021). *Derecho Comparado: Justicia, riqueza y emergencia sobre los proyectos de impuesto a la riqueza. Derecho Global, Estudios sobre Derecho y Justicia*, VI (17) pp. 197-205 <https://DOI.org/10.32870/dgedj.v6i17.438>

⁶ “Los impuestos a la riqueza o el patrimonio fueron cayendo en desuso a nivel global durante las últimas décadas por dificultades técnicas (valuación de activos, sistemas administrativos, entre otros) pero también por los elevados grados de elusión y evasión que implicaban muy baja recaudación” en Páez, Sergio y Oglietti, Guillermo, “¿Cuánto podría recaudar el impuesto a las grandes fortunas en América Latina?”, 1 de junio de 2020, disponible en <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2020/06/2020-06-01-impuesto-grandes-fortunas.pdf>