



UN SISTEMA TRIBUTARIO PARA EL CRECIMIENTO, EL DESARROLLO Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Noviembre de 2005

*Elaborado por el Grupo de Trabajo
“El Contexto Económico y una propuesta de reforma al Sistema Tributario”
Resolución de Presidencia N° 57/2005 del 10 de febrero de 2005*

FONDO EDITORIAL
 Consejo Profesional de Ciencias Económicas
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Índice

▶ Agradecimiento	3
A - EL CONTEXTO - MÓDELO ECONÓMICO INSTITUCIONAL	4
1 ▶ Introducción	4
2 ▶ Contexto e inserción internacional	4
3 ▶ Crecimiento, desarrollo, progreso	5
4 ▶ El papel del Estado	5
5 ▶ Comportamiento de la inversión. ¿Alcanza con el ahorro interno?	6
6 ▶ La oferta de empleo y el desafío de la “inclusión social”	7
7 ▶ El desequilibrio geográfico	7
8 ▶ Una estrategia de largo plazo	8
9 ▶ Calidad institucional y gobernabilidad republicana	8
10 ▶ La palanca educativa	9
11 ▶ Construir la cultura nacional	10
12 ▶ Conclusión	10
B - EL SISTEMA TRIBUTARIO Y SU MÉTODO	11
I ▶ Introducción	11
II ▶ La relevancia económica del Sistema Tributario Argentino	11
III ▶ Las reglas	12
1- <i>Equidad</i>	12
2- <i>Neutralidad</i>	12
C - REFORMAS ESPECÍFICAS AL SISTEMA	13
I ▶ Síntesis de las reformas propuestas	13
II ▶ Impuesto a las Ganancias	13
III ▶ Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta	16
IV ▶ Impuesto a los Bienes Personales	17
V ▶ Impuesto al Valor Agregado (IVA)	18
VI ▶ Impuestos Internos	19
VII ▶ Impuesto a los Débitos Bancarios	20
VIII ▶ Retenciones a la Exportación	20
IX ▶ Gastos Tributarios	21
D - LA EVASIÓN	22

Agradecimiento

El presente trabajo ha sido realizado en cumplimiento de lo dispuesto por la Resolución de Presidencia N° 57/2005 del 10 de febrero de 2005.

Han participado en el Grupo de Trabajo que tuvo a su cargo la redacción del documento que hoy presentamos y a quienes agradecemos su colaboración:

ASESOR DEL PROYECTO: Dr. Jorge Macón

ECONOMISTAS:

- ▶ Dr. Ignacio Chojo Ortiz - *Director Informe Económico de Coyuntura*
- ▶ Dr. Armando De Angelis - *Presidente de la Comisión de Estudios Económicos*
- ▶ Dr. Alfredo Gutiérrez Girault - *Director del Programa de Economía y Finanzas del Instituto de Ciencias Económicas*
- ▶ Dr. Luis María Ponce de León - *Vicepresidente 1º del Consejo*
- ▶ Dr. Julio Rotman - *Presidente de la Comisión de Actuación Profesional Lic. en Economía*

TRIBUTARISTAS:

- ▶ Dr. Humberto Jesús Bertazza - *Consejero Titular*
- ▶ Dr. Guillermo Héctor Fernández - *Secretario del Consejo*
- ▶ Dr. Armando Lorenzo - *Presidente de la Comisión de Estudios Tributarios*
- ▶ Dr. Roberto Sericano - *Asesor de la AFIP*

Dr. Humberto Á. Gussoni

*Presidente del Consejo Profesional de Ciencias Económicas
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

A - El Contexto - Modelo Económico Institucional

1 ► INTRODUCCIÓN

El retroceso argentino de los últimos años pone en peligro no sólo a los grupos sociales más castigados. También amenaza con corroer la institucionalidad y el funcionamiento democrático. Por ello, tales riesgos han comenzado a plantearse en diversos foros, donde se analizan cada vez con más frecuencia las cuestiones de gobernabilidad e insuficiencia republicana.

Estos temas aparecen hoy, reiteradamente, en la reflexión de los expertos sobre la administración del Estado, pero también se han incorporado a la agenda de pensadores e intelectuales cuya mirada abarca plazos históricos más largos.

Coinciden, además, con la angustia de la gente común, hombres y mujeres que no advierten un porvenir asegurado para ellos y sus hijos. Por consiguiente, se refuerza así una tendencia muy grave que lleva a emigrar a una parte importante de los recursos humanos más preparados cuando su concurso es indispensable para modificar la curva hacia la decadencia.

Ya no se trata sólo de una preocupación sobre el curso de la economía o el empleo. Son los propios lazos sociales y la cultura que identifica a los argentinos los que están siendo puestos a prueba por una crisis que tuvo su manifestación más aguda en 2002.

La recuperación de la economía, que ha sorprendido a muchos observadores locales y extranjeros, crea un marco propicio para un replanteo de fondo. A ello quiere contribuir el presente aporte, que, en su segunda parte, incluye recomendaciones específicas de política tributaria.

En efecto, la tributación define no sólo el modo como se financia el sector público, sino también las tendencias en las prioridades sectoriales y funcionales que éste concibe para el sector privado, a través de las cuales se modela toda la sociedad. Se trata de un asunto central en el diseño de país.

2 ► CONTEXTO E INSERCIÓN INTERNACIONAL

La Argentina ha perdido posiciones no sólo en el plano mundial, sino en relación con sus vecinos. Desde hace años, no ejerce el liderazgo regional que solía tener a mediados del siglo pasado.

En el contexto mundial, su retroceso es aún mayor, puesto que han emergido algunos países, no sólo en América, sino en Asia y en Europa, que han logrado cierta consideración a escala de todo el planeta.

La situación internacional dista, a su vez, de presentar un horizonte claro. No están eliminadas las posibilidades de nuevas intervenciones militares. La teoría de la acción preventiva unilateral frente al terrorismo introduce un nuevo factor de inestabilidad internacional.

La puja y las contradicciones no sólo se expresan entre sistemas de organización económica y social distinta, como es el

caso de China y la India frente a sus vecinos y a los EE.UU., sino que también hay una tensión política y económica entre los antiguos aliados luego de la caída del régimen soviético.

La Argentina está situada en el Cono Sur de América y ha desarrollado escasas relaciones de intercambio con los países de Asia. Sus principales contrapartes comerciales siguen siendo todavía las naciones de la "vieja" Europa y los EE.UU., además de haberse registrado en los 90 un incremento del comercio intra Mercosur, que en los últimos años aparece estancado y con resultados netamente favorables para el Brasil.

El fenómeno de la globalización, que en la Argentina se presentó combinado con una política interna de sobrevaluación del peso, y el consiguiente estímulo a las importaciones y desaliento a la producción local y sus exportaciones, tiende a unificar los mercados que están constituidos por los "vértices de las pirámides" socioeconómicas, imponiendo así patrones de consumo que privilegian los bienes más sofisticados y desprecian aquellos que supondrían abastecimientos baratos para las grandes masas carenciadas.

La movilidad de los capitales y las mercancías no se ve acompañada por un traslado equivalente de trabajadores. Al contrario, este último movimiento está restringido y se aplican estrictas políticas migratorias que seleccionan a los más capacitados.

Por otro lado, las rentas generadas por la transnacionalización de la economía de los países subdesarrollados son transferidas desde éstos a los países desarrollados, si bien debe reconocerse que en muchos casos se reinvierten en el país. Esto surge claro de la balanza de pagos.

El intercambio global está protagonizado por grandes corporaciones transnacionales, que son las que titularizan también los flujos de innovación tecnológica.

Los movimientos de capitales acompañan y hacen fluido el comercio mundial, pero al mismo tiempo tienden a volverse crecientemente autónomos respecto de la masa de la producción de bienes y servicios, lo cual configura un hecho relativamente nuevo en la historia económica y puede alimentar —si no se toman medidas a escala mundial— crisis monetarias que impacten sobre sociedades, gobiernos y economías locales, como de hecho ha sucedido con nuestro país, en tanto no sean compensadas con políticas macroeconómicas prudentes. La arquitectura del sistema financiero internacional debe ser corregida para mitigar la volatilidad de los movimientos de capitales en un marco de cooperación entre las principales economías y con un papel relevante de los organismos multilaterales financieros. Lo mismo debe ocurrir con los organismos dedicados a articular el comercio internacional, en particular la OMC. Por eso, en la ronda de Doha es prioritario avanzar en la liberalización del comercio agrícola.

Las posibilidades de determinar un modelo de expansión de la producción y de inserción beneficiosa en el mercado mundial chocan a escala nacional, por una parte, con aquellos patrones

de consumo selectivo que se han mencionado, pero también con el escaso valor agregado que caracteriza a la mayor parte de las exportaciones argentinas y con la ausencia de mecanismos aceptados en el largo plazo por la sociedad, que transfieran la renta creciente de los sectores primarios al resto.

El desafío de una inserción exitosa en el mercado regional y mundial pasa, en la Argentina, por agregar valor a las exportaciones, de modo que en el largo plazo ello se traduzca en acumulación a escala local y no a la inversa, como ha ocurrido en forma secular. Más aún, esta acumulación en el ámbito local puede producirse en forma directa o indirecta, estimulando la canalización de la renta de los exportadores de commodities hacia la inversión productiva.

Como el mundo tiende a organizarse en grandes bloques económicos, la apuesta de la Argentina parece encaminarse hacia una buena negociación previa a escala continental, en el marco de una asociación con los países vecinos, que le permita desenvolver una estructura productiva capaz de albergar una población en aumento y con creciente capacidad de consumo.

3 ▶ CRECIMIENTO, DESARROLLO, PROGRESO

Cada vez que se plantea el debate sobre el modelo de país al que debe tender la Argentina para asegurar su prosperidad, se incurre en una cierta confusión de contenidos conceptuales entre crecimiento, desarrollo y progreso.

Estos conceptos se vinculan entre sí, pero también tienen diferencias cualitativas sustanciales. No se los puede igualar so pena de empobrecerlos como conceptos y al mismo tiempo restarles valor referencial y analítico.

El crecimiento económico es el aumento cuantitativo de la producción en el marco de una estructura económica dada, que en el caso argentino está centrada, aunque no es excluyente, en la extracción de recursos naturales y/o la explotación de productos primarios (hidrocarburos, minerales, productos agropecuarios), todos ellos con escaso proceso de transformación, y cuyas inversiones se aplican a reforzar la estructura vigente. Existen, además, segmentos industriales básicos que han logrado sobrevivir a las crisis y complementan la estructura productiva argentina.

El desarrollo económico, en cambio, es un fenómeno más complejo que está vinculado con un proceso de inversiones de alta calidad que amplía la estructura productiva y tendencialmente mejora el empleo y añade valor a la economía.

Así entendido, el desarrollo supone una modificación de la estructura productiva, de sus proporciones y relaciones, de modo de pasar de una organización centrada en la producción primaria a otra, donde el valor agregado sea creciente y permita un acelerado proceso de inversiones que diversifiquen las características de la producción. En este proceso, no sólo aumenta el stock de capital instalado en la forma de edificios, máquinas, infraestructura de transportes, energía, comunicaciones, sino también se perfecciona el capital humano, lo cual implica tener una población educada, técnicos calificados y actualizados, profesionales bien formados y capaces.

Por último, el progreso es la culminación de este proceso y lo experimentan los países más avanzados, por cuanto todos los frutos del crecimiento y el desarrollo son reaptados por la gran mayoría de la población.

Con esto se advierte que no hay un salto de calidad cuando sólo hay un crecimiento de determinados sectores, pues se requiere un despliegue cualitativamente superior de las fuerzas productivas y una sustancial mejora en la convivencia para que haya “progreso” en un sentido cabal.

Hay progreso, en definitiva, cuando hay una vida social y cultural más plena, y entonces existe el respeto a la ley y la democracia expresa realmente las apetencias sociales más genuinas, y, fundamentalmente, cuando no hay exclusiones ominosas de compatriotas que no tienen lo elemental para considerarse primero personas y luego ciudadanos.

El nivel cultural medio de la población –tanto en lo educativo como en lo que hace a la observancia de valores– tiene mucho que ver con el funcionamiento genuino de las instituciones, simplemente porque los ciudadanos, conscientes de sus derechos y obligaciones, no toleran que aquellas funcionen de modo perverso o con bajo nivel de calidad.

4 ▶ EL PAPEL DEL ESTADO

La legitimidad de la intervención del Estado en la economía, orientando, protegiendo a los más débiles, efectuando inversiones en áreas que se juzgen prioritarias y aplicando la parte del gasto que corresponde a la construcción de la infraestructura, entre otras funciones indelegables, supone una tenaz reforma del sector público, que pasa por la profesionalización de sus agentes, la simplificación y eficiencia de los procesos administrativos, como también la transparencia en la aplicación y empleo eficiente de los recursos.

Tras muchos años de experiencia y toneladas de papel escrito sobre el tema, queda claro que el Estado no puede cumplir adecuadamente sus funciones si no dispone de personal altamente capacitado y bien remunerado. Ese objetivo debe alcanzarse en un proceso de mejora continua, donde la masa de la economía nacional crezca sostenidamente con el concurso activo de los trabajadores del sector público, quienes debieran estar en la vanguardia de la batalla general por poner al Estado al servicio de la gente común, haciendo de su profesionalización una bandera prioritaria.

La tendencia a apropiarse de los recursos y las estructuras del Estado en beneficio de intereses particulares es practicada por diversos sectores, desde lobbies empresarios y organizaciones sindicales hasta quienes organizan, a partir de funciones políticas circunstanciales, dispendios injustificables en su propio provecho.

Es que el Estado se ha convertido en la Argentina en un “bien mostrenco” que no tiene dueño y que puede ser apropiado impunemente. Esa es la contrapartida, por difícil que sea asumirlo, del desinterés que genera una estructura que se presenta, si no hostil –lo que ocurre en infinidad de casos–, al menos completamente ajena.

Recuperar el Estado como un bien de todos es una prioridad absoluta, pues es el principal instrumento con que cuenta la comunidad nacional para actuar.

Esa condición del Estado de representar al conjunto de los intereses con la función de orientarlos hacia el bien común es lo que fundamenta su intervención en la economía, no sólo como árbitro y garante del funcionamiento leal del mercado, sino también como quien proyecta hacia el futuro la mejora global de la sociedad.

5 ► COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN. ¿ALCANZA CON EL AHORRO INTERNO?

Si bien la inversión interna se ha recuperado en la Argentina en los últimos dos años, dista aún de haber alcanzado un nivel apropiado para lograr un crecimiento significativo del PBI en forma sostenida.

Se requiere, para que el fenómeno regenerativo del capital físico y del equipamiento productivo pueda considerarse como tal, que la inversión bruta interna fija sea del orden del 24 % del PBI.

Precisamente, la idea de que no toda la inversión cumple el mismo efecto sobre el resto de la economía lleva a plantear el papel que tiene para la sociedad y su progreso la incorporación de capital bajo la forma de equipamiento, construcciones etc.

En particular, la Argentina registra un importante déficit en infraestructura, tanto energética y de transportes como en materia social.

Como se sabe, el principal cuello de botella está constituido hoy por el retraso en la ampliación de la oferta energética. Se ha podido paliar la situación recurriendo a importaciones de combustible para centrales térmicas (fuel oil) y a otras medidas complementarias, incluyendo la restricción a las exportaciones de gas y que se hayan registrado temperaturas templadas promedio en invierno. Sin embargo, el horizonte de oferta energética está comprometido para los próximos años y se presenta como un freno al crecimiento potencial de la producción industrial.

La terminación de Atucha II y la elevación de la cota de Yaciretá han dejado de ser, por la crisis de abastecimiento que tiene el país, materia de discusión y conveniencia técnico-económica para ser asignaturas pendientes de ejecución en el plazo más breve posible. En el mismo orden de importancia estratégica, aunque necesariamente con mayor plazo de ejecución, se inscriben las obras del Paraná Medio, que tienen además un efecto regulador de crecidas de suma importancia.

La paradoja de ser un país geológicamente rico en gas y con un alto componente de este combustible en su matriz energética, pero que no ha hecho las inversiones necesarias tanto en exploración como en transporte, plantea un desafío a resolver que obviamente califica la gestión de todos los gobiernos de los últimos lustros. Las condiciones favorables para la inversión requieren un sinceramiento de las variables económicas que lleve tendencialmente a precios relativos no distorsionados por conveniencias políticas o ventajas sectoriales.

Por otro lado, debe promoverse mayor eficiencia en el consumo energético, como lo han hecho la UE y los EE.UU., contribuyendo a ajustar la demanda a un uso racional en un contexto donde la oferta debiera anticiparse a los cuellos de botella que hoy existen.

La infraestructura de comunicaciones y transportes debe resolver un desafío muy argentino, que está dado por la amplitud de la geografía nacional y su escasa ocupación territorial, de lo cual nos ocuparemos en el punto 7 de este informe.

La infraestructura social (vivienda, escuelas, hospitales, obras sanitarias, etc.) suscita al mismo tiempo el desafío de movilizar los recursos productivos y atender urgencias que están profundamente vinculadas a la fractura social que caracteriza a la sociedad argentina.

Todo indica que se puede hacer “de la necesidad virtud” y aprovechar el déficit en estos rubros sociales para desenvolver programas con mano de obra intensiva.

El interrogante sobre si es suficiente el ahorro interno para alcanzar el desarrollo apunta a una cuestión central del debate sobre el modelo que todos deseamos para la Argentina y que, en consecuencia, “ordena” la política económica a aplicar a lo largo del tiempo con coherencia y consenso.

A partir del enorme peso que supone para la economía nacional atender los compromisos externos, ha ido surgiendo en los últimos años una corriente del pensamiento económico argentino que postula la necesidad de no aumentar el endeudamiento neto y resignarse a invertir en el desenvolvimiento de la economía nacional sólo aquellos recursos que resulten del ahorro interno, aun admitiendo la inversión externa directa, que no implica aumento del endeudamiento.

La cuestión así planteada tiene indudablemente buenas intenciones, pero es pertinente preguntarse si la tasa de ahorro interno es suficiente para generar la inversión necesaria para sostener un ritmo de expansión a lo largo del tiempo que permita a la economía argentina incorporar al mercado de trabajo –y en consecuencia también al consumo– a los sectores sociales que hoy se encuentran sumergidos.

La respuesta a este interrogante es negativa. El ahorro externo debe cumplir un papel importante en el financiamiento de la inversión sin desplazar al ahorro doméstico, y lo es más aún si se plantea la realización de las grandes obras que requiere un país desarrollado, por lo que es imprescindible atraer un flujo de inversiones externas en el marco de una política que al mismo tiempo desaliente el ingreso de capitales especulativos. Sólo en el marco de un sistema severamente autoritario puede imponerse el sacrificio que implica generar un modelo de acumulación sin aporte externo, como ocurrió con la extinguida Unión Soviética, y aun así queda sin resolver el problema de la generación autónoma de la tecnología.

Es comprensible que la presunción de poder “vivir con lo nuestro” esté inspirada en los resultados que ha dado en el país el endeudamiento con el exterior. Pero el mal uso de un instru-

mento no invalida la herramienta, sino que obliga, en todo caso, a utilizarla correctamente.

El país necesita dar un salto en pocos años, desde una condición de retraso muy marcada, hacia los niveles que está en condiciones de alcanzar. Para lograrlo, la masa de inversión debe incluir todo el capital (incluso con su componente tecnológico más actualizado) que sea capaz de convocar tanto de origen local como extranjero.

6 ▶ LA OFERTA DE EMPLEO Y EL DESAFÍO DE LA “INCLUSIÓN SOCIAL”

El subdesarrollo genera desempleo estructural. La moderna tecnología prescinde de la mano de obra, sobre todo de la menos calificada.

El mercado, librado a su suerte, no tiene respuesta para ambos fenómenos, muy distintos entre sí, pero que producen el mismo efecto de prescindir del empleo. El antiguo paradigma de que la industrialización resolvía el problema de la falta de empleo no se constata más en la realidad concreta.

Las pequeñas y medianas empresas son las que hoy generan mayor demanda de mano de obra y, en determinadas condiciones, hasta pueden convertirse en verdaderos motores del crecimiento económico. Por ello se considera en general que un apoyo decidido a las PyME, tanto para recrear encadenamientos productivos como para favorecer que tomen empleados, es una solución aceptable para corregir la desocupación resultante de la modernización de la industria.

En casos agudos de desempleo y descalificación de la mano de obra, como ocurre en la Argentina, donde el problema lleva décadas de agravamiento, todo indica que será necesario complementar una política de apoyo al empleo que, además, haga centro en la capacitación y la formación continua.

La transformación de los planes de asistencia social en empleo genuino es indispensable también para reconstruir la cultura del trabajo y superar situaciones donde se desprecia no sólo el trabajo, sino también los derechos elementales y la vida misma.

Las políticas de empleo deben cuidar asimismo la reconstrucción de lazos sociales y sentido de pertenencia que anteriormente satisfacía la sindicalización. Es muy probable que deban formularse políticas de empleo en las que las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones gremiales y profesionales tengan activa participación como estructuras de contención de quienes deben volver a aprender a trabajar y a comportarse como ciudadanos plenos de una sociedad que hasta ahora los rechaza y margina.

Tampoco deben descartarse fórmulas nuevas, en las que el Estado favorezca el autoempleo, o prestaciones laborales parciales, que actúen como estaciones intermedias hacia el pleno empleo.

Las propuestas de asignar un ingreso mínimo a toda la población, si bien son loables por su inspiración solidaria, pueden

generar nuevas formas de parasitismo social. Se las ha calificado de “beneficencia institucionalizada” y, aunque en un momento dado pueden ayudar a superar circunstancias de aguda crisis laboral, corren el riesgo de instalar definitivamente la cultura de la dádiva en lugar de la del trabajo.

Es algo sustancialmente distinto pensar un país para 20 millones de personas que hacerlo para otro donde vivirán, pronto, 40 millones. La plataforma geográfica es la misma, pero las actividades económicas que se llevan a cabo alcanzan un despliegue totalmente distinto en un caso y en otro.

Cuando el análisis se resigna a hacer abstracción del número real de almas que tenemos para alimentar, educar, vestir o habitar, nos encontramos con lo que bien podríamos llamar un “vicio de la ciencia” porque esa realidad terminará imponiéndose de un modo u otro. Y esa imposición será más traumática y violenta en la medida en que menos sean tenidos en cuenta los seres humanos que de todos modos comparten el mismo suelo.

Sobran ejemplos que muestran que la calidad de vida de un pueblo está directamente determinada por la distribución del ingreso que permite su estructura económica y el papel equilibrador que al respecto produce el sector público no sólo con el gasto social, sino con su presencia en el conjunto de la economía articulando los principios de solidaridad y subsidiariedad. Sociedades nacionales, donde la cultura y los valores dominantes premian la libre empresa, por ejemplo, registran una masa importante de recursos públicos destinados a subsidiar por diversos procedimientos la actividad económica. No hay contradicción en ello, pues ésa es la forma como tales países resuelven la compleja administración de la riqueza que generan.

Hasta el funcionamiento mismo de las instituciones democráticas y participativas está determinado en gran medida por el grado de “inclusión” que registre la sociedad. Inclusión es un concepto cualitativo sin duda difícil de medir. Un cartonero que durante la noche recoge desechos urbanos reciclables y obtiene por ello un ingreso insuficiente para alimentar a su familia sin duda que integra el circuito de la economía, pero en modo alguno se lo puede considerar un integrante pleno de la vida comunitaria en la medida en que no tiene acceso a la mayor parte de los bienes –tanto espirituales como materiales– que permitirían reconocerlo como ciudadano que ejerce libremente sus derechos. Carece de una atención adecuada de su salud, sus hijos no tienen acceso garantizado a la educación, y así sucesivamente. Su participación en la vida democrática está fuertemente condicionada por su situación social y es altamente probable que, si de todas maneras tiene una participación formal en el proceso electoral, no lo haga ejerciendo libremente sus derechos políticos.

7 ▶ EL DESEQUILIBRIO GEOGRÁFICO

No es un problema menor de la Argentina sus enormes espacios deshabitados. Ello tiene consecuencias sociales y económicas muy marcadas, toda vez que el costo del transporte adquiere una proporción muy alta respecto del precio final de los bienes. Lo mismo ocurre con la infraestructura, pues es fácil de advertir que su construcción en estas condiciones geográficas impone la aplicación de recursos superiores, medidos

en términos relativos, para los que requiere un espacio más acotado en su extensión.

Este aspecto, no usualmente tratado en las consideraciones sobre la economía nacional, llevó a los constructores de la Argentina moderna a definir trascendentes políticas de Estado. Desde Sarmiento, que consideraba que “el mal de la Argentina es la extensión”, a Roca, que lidera la incorporación de las regiones australes y del nordeste a la efectiva unidad geográfica argentina, existe el enorme arco del debate sobre la forma de cómo llevar a cabo la integración territorial. Ambos protagonistas, sin embargo, contribuyeron extraordinariamente a construir nuestro perfil nacional. Sarmiento se ocupó más que nadie de la educación de la población local e inmigrante y Roca aconsejó no prestar atención a la industria, sino basarse en la producción agropecuaria para generar la riqueza argentina. Ambos hicieron aportes a cuestiones esenciales y también fueron víctimas –no sin consecuencias para la nación en construcción– de confusiones muy gravosas para el país que contribuyeron a modelar.

Un país con concentraciones urbanas importantes en el mundo (el Gran Buenos Aires configura uno de los desafíos metropolitanos más complejos) y al mismo tiempo con amplias regiones desiertas, carentes de hombres y actividades productivas, a lo largo de la mayor parte de su territorio, es una muestra de contrastes muy grandes que imponen condiciones especiales a su política económica. Aquí también la omisión de la particularidad que presenta la situación argentina lleva a decisiones que no son aplicables o que, cuando se intenta aplicarlas, no producen los efectos deseados.

Siendo imposible la “vuelta al campo” (la Argentina es un país urbanizado en muy alta proporción), corresponde desarrollar una política espacial que planifique la ocupación productiva del territorio y proyecte el crecimiento de las ciudades del interior del país con un criterio de integración tanto económica como social.

8 ▶ UNA ESTRATEGIA DE LARGO PLAZO

Sólo desde una óptica estrecha se puede asumir posiciones contrarias al planeamiento estratégico por parte del Estado, creando una falsa antinomia entre Estado y mercado. Así como el mercado es insustituible como mecanismo de transacción de bienes y servicios, la planificación estratégica y participativa es indispensable incluso para que el mercado funcione y se amplíe.

Obviamente, debe evitarse por inepta la planificación tecnocrática, cerrada sobre sí misma y ajena a las necesidades y posibilidades concretas, pero la forma más racional de prever el futuro es planificándolo con toda la flexibilidad que imponen siempre las circunstancias cambiantes de la realidad, tanto local como mundial.

En un contexto económico internacional protagonizado por grandes corporaciones transnacionales y bloques de países o agrupamientos regionales que tratan de mejorar permanentemente el desempeño de sus miembros, la planificación es un dato insoslayable tanto de las empresas como de los estados encargados de administrar los pueblos y representarlos.

Lo ideal es perseguir una convergencia armoniosa entre los intereses en juego, expresada en marcos regulatorios equitativos que aseguren –siempre que ello sea posible– una competencia amplia y leal.

Las empresas buscan legítimamente la obtención de ganancias mediante la producción y colocación en el mercado de bienes y servicios, algunos de los cuales no tienen competencia cuando se trata de servicios públicos. Corresponde entonces al Estado asegurar que se persiga el bien común, que se acate la ley en forma irrestricta, que se respeten los derechos de los consumidores, de los productores y demás agentes económicos, y que se preserve el ambiente de modo que sea compatible con la calidad de la vida humana. Sin acción deliberada a su favor, el ambiente se degrada por la acción del hombre. No olvidemos que el principal enemigo del ambiente no es la industria –que puede ser controlada–, sino la miseria y la indignidad.

La planificación –en cuya elaboración debe asegurarse la participación de los interesados– supone fijación de metas y plazos de ejecución, además de determinar con precisión los pasos y herramientas que serán utilizados para alcanzarlos y poder evaluarlos ex ante y ex post. Sin estos elementos no habrá criterios objetivos para evaluar los desempeños tanto del sector público como del privado.

Sólo con planificación participativa puede aplicarse una visión “sistémica”, que con un horizonte de largo plazo identifique las limitaciones y apunte a desenvolver al máximo las posibilidades con que cuenta el país e, incluso, advertir sobre desarrollar aquellas actividades de las que carecemos y que necesitamos.

9 ▶ CALIDAD INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD REPUBLICANA

La necesidad de reconstruir el Estado como instrumento de administración del interés común va de la mano con la condición de asegurar la gobernabilidad y la vigencia de las instituciones republicanas.

Los intentos actuales de mejorar la administración de justicia, que son plausibles, deben contar con mayor apoyo, continuidad y ritmo. No hay seguridad jurídica (algo vital para establecer una corriente de inversiones sostenida en el tiempo) sin garantía de tribunales que fallen en tiempo y forma. Este asunto concierne tanto a la buena marcha de la economía como a las garantías individuales y los derechos de la familia.

La calidad de la política, a partir de la aguda crisis de representatividad y la amenaza a la institucionalidad que significó la conmoción de fines del 2001, es una preocupación que está tomando creciente estado público. Ese cuestionamiento a la capacidad de expresar las aspiraciones sociales por parte de los partidos políticos abarca tanto a las agrupaciones cercanas al poder como a los que se postulan como alternativa. Lograrán mayor credibilidad aquellos que mejor expresen las inquietudes de una sociedad angustiada por su destino.

Al respecto, sin duda estamos viviendo una transición en las representaciones políticas y una interrogación comunitaria sobre el genuino funcionamiento de las instituciones y de la

división de poderes, que es la base de la organización republicana junto con la periodicidad de los mandatos. En esa inquietud se plantea, nada menos, que la sustancia del funcionamiento democrático, cuestión que por su magnitud supera largamente las instancias electorales inmediatas, pero que no puede manejarse sino por medio de ellas para arrojar resultados positivos.

Para alcanzar una calidad ciudadana completa es insuficiente una democracia formal y “delegativa” que pone en manos del gobernante el destino de vidas y haciendas. Necesitamos ir desplegando un sistema democrático donde, además de elegirse libremente a los representantes, existan instituciones republicanas sólidas que cumplen su deber por razones de su propia profesionalidad, ayudadas por una sociedad civil que interactúa con el poder en forma permanente, además de su participación en elecciones cada dos años.

En lo que hace a la gobernabilidad, parece indispensable recuperar los instrumentos que –por ejemplo, en la política económica– permitan asegurar la estabilidad macroeconómica, lo que significa que los ajustes entre las principales variables y los precios relativos (salarios, tipo de cambio, tasas de interés, solidez en la cuenta corriente del balance de pagos, etc.) se logren sin grandes convulsiones. No hay muchos antecedentes al respecto en la historia económica argentina reciente, pero tampoco faltan hoy condiciones favorables para ello, por lo que se puede alimentar expectativas al respecto.

Para sostener el actual crecimiento y transformarlo en desarrollo se requiere estabilidad fiscal y cambiaria, pero también desenvolver el mercado de capitales y favorecer decididamente la inversión productiva, sobre todo en las áreas estratégicas y más movilizadoras del conjunto, incluyendo aquellas que pueden significar trabas estructurales importantes.

Por eso, el debate sobre el perfil productivo deseable está a la orden del día. Ciertos sectores productivos han logrado, pese a todo, sobrevivir y exportar, por lo que su ejemplo puede ilustrar lo que conviene hacer con el resto.

Subyace, sin embargo, una puja de intereses que impacta en las decisiones de política económica y puede absorber el crecimiento general, concentrándolo en pocos segmentos. Por eso hace falta tener un proyecto amplio y abarcativo, en el que todas las aspiraciones legítimas puedan realizarse en el tiempo.

10 ► LA PALANCA EDUCATIVA

El enorme cambio cultural que se requiere para reconstruir una convivencia solidaria en la Argentina es una tarea de largo plazo y pasa por convertir a la educación en su principal instrumento. Para ello hay que recuperar la educación como factor decisivo del progreso a largo plazo. A ello apunta el proyecto del gobierno nacional de llevar en cinco años al 6 % del PBI el gasto en educación, objetivo cuyo cumplimiento debe asegurar toda la comunidad.

El fracaso de las últimas reformas educativas se debe menos a la oposición política llevada a cabo por algunos distritos que a la falta de una participación protagónica de los docentes en ese pro-

ceso, cuando se trata de una actividad en la que el factor humano es decisivo. Esas reformas terminaron siendo propuestas –en muchos casos plausibles– “venidas de afuera” del circuito real donde funciona la educación argentina en todas las provincias.

El balance de la forma en que se realizó la transferencia a las provincias de las escuelas públicas –en muchos casos sin los recursos suficientes como para que ellas mejoren– y los resultados obtenidos revelan que se generaron condiciones que conspiran contra la calidad del sistema educativo como mecanismo insustituible de la igualdad de oportunidades. Además, ante la crisis, en muchos casos, la escuela se transforma así en una boca de expendio de ayuda social sacrificando en parte su función sustancial.

La pugna distributiva esteriliza en una importante proporción a la educación argentina en un marco inaceptable de escasez de recursos. Las excepciones sirven para mostrar la enorme distancia que se registra entre lo deseable y lo palpable en materia de educación primaria y secundaria. La fractura entre lo que ofrece el sistema educativo en términos de especialización de sus egresados y la demanda de mano de obra reclamada por las empresas muestra una grave falta de adaptación, a la que no son ajenos el descuido y hasta la desarticulación de la enseñanza técnica. Ésta, si se había rezagado, debía actualizarse en lugar de ser desmantelada.

Sobre esa endeble base, es explicable que la universidad haya registrado, por una parte, una notable baja de su nivel y, por la otra, sus servicios se concentren cada vez más en una clase media crecientemente pauperizada.

La gratuidad de la enseñanza superior brindada por el Estado funciona, entonces, como un subsidio a los sectores medios. Lo que se defiende en el plano retórico como una apertura amplia en pro de la igualdad para todos termina constituyendo un fenómeno restringido –a pesar de la abundancia de matrícula estudiantil– con poco éxito en términos de graduados y mucho menos en la producción científica y el debate de ideas. No podrá restablecerse el criterio igualitario, en consecuencia, sin un amplio y generoso sistema de becas para estudiantes sin recursos.

La universidad pública debe ser defendida por la sociedad como algo propio para poder ser al mismo tiempo la conciencia crítica y la vanguardia en la capacitación de alto nivel técnico y científico. El reclamo de mayor presupuesto, que tiene plena legitimidad, no es tan ampliamente compartido como debería serlo, y ello entraña una debilidad del conjunto nacional.

La división antagónica entre educación pública y privada termina siendo no sólo odiosa, sino contraria al interés nacional. El país necesita, cada vez más, hacer un gigantesco esfuerzo educativo para ponerse a la altura de los tiempos, y en esa perspectiva no puede prescindir ni de los esfuerzos públicos ni de los privados. Es un desafío unitario, mirado en términos nacionales, que debe ser respondido por todos los sectores que participan del ámbito educativo.

Podría decirse entonces que toda la educación es de interés público, aunque la gestión con la que se la otorga sea de

naturaleza estatal o privada. Se trata de colmar un enorme retraso que tenemos respecto del mundo contemporáneo en materia no sólo técnica, sino también en relación con las humanidades y el aprendizaje de los derechos y las obligaciones que caracterizan a la civilización actual.

Como en tantas otras paradojas argentinas, los males generales de la educación contrastan con resultados de excelencia en algunas especialidades que el país produce. Jóvenes argentinos se destacan en olimpiadas internacionales de ciencias y profesionales o investigadores nacionales de alta calificación son requeridos a nivel mundial, en países donde encuentran empleos bien remunerados, y se suman –muchas veces involuntariamente– a la corriente de fuga de capitales que caracteriza a las economías subdesarrolladas. Fuga de capital que, en este caso, está invertido en la cabeza del profesional e investigador que no encuentra ocupación en su propia tierra o que no recibe remuneraciones acordes con la preparación obtenida en el circuito académico.

11 ► CONSTRUIR LA CULTURA NACIONAL

La cultura tiene un aspecto material, donde habría que incluir todos los “cultivos” que significa la producción de bienes y por extensión los servicios que la hacen posible, y un aspecto espiritual que hace no sólo al arte, la ciencia y las manifestaciones superiores de la inteligencia y el alma humanas, sino también de un modo especial a los valores que determinan o inspiran la conducta social.

La identidad de una cultura tiene pues una composición compleja que está dada tanto por las formas de trabajar, comer, vestirse o expresarse como por las obras que expresan al conjunto y apelan a los elementos sustanciales de la condición humana.

Por eso, la construcción de una identidad cultural tiene que ver tanto con la educación como con un exitoso despliegue de la actividad productiva.

Es verdad que la tecnología tiende a universalizarse, pero no es menos cierto que en cada país y región del mundo ella se adapta de modo diferente a los desafíos de la vida material y es experimentada con la particularidad de los valores de cada cultura.

En nuestro caso, es indispensable superar dilemas ficticios que traban el desarrollo pleno. Es la falsa antinomia entre campo e industria, o entre producir para el mercado interno o para el mercado externo como orientación de fondo de la economía argentina. En un plano ideológico más profundo, pero no por ello menos gravitante, existe también la falaz contradicción entre mercado y Estado, cuando es evidente que no puede existir un mercado pujante sin un Estado que establezca claras reglas de juego y vigile su observancia.

Las falsas ideas pueden –de hecho ocurre– confundir o desviar la acción. Por ello es indispensable que exista un cuerpo de convicciones compartidas por una mayoría sustancial que impulse el proyecto nacional hasta su materialización concreta. Nuestro aporte se inscribe, con la humildad del caso, en esa búsqueda de un cuerpo de certezas que sea lo suficientemen-

te sólido como para basar en él una tarea prolongada en el tiempo. Entre esas certezas debe estar, sin lugar a dudas, la modernización de la estructura productiva de la Argentina, fomentando la industrialización selectiva (algo que incluye la ya avanzada tecnificación agrícola) como una forma de vida que obligue a la capacitación continua de todas las nuevas camadas de estudiantes que acceden anualmente a la vida activa.

La recuperación de los valores, con toda la actualización que imponga la vida contemporánea, no puede hacerse sin el aspecto refundacional de la solidaridad social. Existe el enorme riesgo de que se instale como una verdad consagrada la imposibilidad práctica de rescatar a los sectores sumergidos. La inercia de la historia, el egoísmo y el individualismo como valores funcionales al progreso (nada más falso que esto) tienden a contaminar la cuestión social con una apariencia de neutralidad que termina siendo indiferencia. Pero nada ocurre sin contrapartida. Si insistimos en desentendernos de los indigentes, la secuela de delincuencia y violencia será creciente, porque el respeto a la vida y a la propiedad constituye los valores de una sociedad integrada, pero no existe de la misma manera fuera de ella. Ya se asume como normal, por ejemplo, la existencia de vigilancia armada en los barrios residenciales cuando es un síntoma clarísimo de desintegración social.

La reconstrucción de un sistema de valores compartido no es sólo una tarea del espíritu. Es ante todo un desafío que abarca tanto el aspecto material como las instituciones y las creencias. Y no nace espontáneamente, sino que se difunde a través del ejemplo, de arriba hacia abajo y horizontalmente.

El papel de los medios de comunicación es vital. Si funcionan como mecanismos entronizadores de la vulgaridad y la superchería, serán un obstáculo importante y habilitarán a un debate de fondo sobre los límites del ejercicio de la libertad de opinión y las responsabilidades emergentes. Tan mala como televisión sin calidad es una prensa adicta al poder, porque traiciona su deber de independencia y presenta como información lo que es propaganda, obligando al público a ejercer una vigilancia crítica a la que cuesta acceder, pero, una vez lograda, no retrocede.

12 ► CONCLUSIÓN

La calidad de la vida democrática, cuestión candente en un país con crisis de representatividad y amplios sectores sociales sumergidos, pasa por reforzar las instituciones favoreciendo que su contenido se enriquezca con las demandas reales de la sociedad y procesando en ellas respuestas eficaces a los problemas de fondo.

Ello implica asumir compromisos con un modelo de desarrollo que genere riqueza, pero también ofrezca oportunidades para todos sin exclusiones. No basta con la estabilidad macroeconómica, puesto que, como estamos viendo, ella termina siendo discutida por las demandas sociales cuando una porción muy grande de compatriotas está excluido del trabajo y del consumo.

La comunidad argentina ha madurado al atravesar la crisis que generó un modelo parcial, basado en el endeudamiento, pero también ha emergido de la crisis con una sociedad más

fragmentada y con los valores de solidaridad cuestionados por la conducta de sectores que no advierten que su suerte está ligada a la del conjunto.

Se ha logrado preservar las instituciones republicanas y la continuidad democrática, pero sería un grave error darse por conformes con ello, puesto que lo que está hoy en cuestionamiento es el contenido de esas instituciones, enfrentadas al riesgo de ser parodias de sí mismas.

La necesidad de restablecer el servicio de Justicia –que implica la sanción y corrección de las conductas contrarias a la

ley– es posiblemente la primera prioridad en materia institucional, pero las urgencias al respecto no terminan allí. Es indispensable reconciliar la sociedad con la política, volviendo a ésta permeable a los desafíos fundamentales que son ignorados aunque continuamente utilizados en la retórica confrontativa.

Y al mismo tiempo que se vuelva a llenar de contenido de servicio a las instituciones públicas, será preciso recuperar el futuro, retomando el ideal todavía vigente, pero aún inalcanzado, de “educar al soberano”, porque, para que pueda ejercer su soberanía, el pueblo debe saber de qué se trata.

B - El Sistema Tributario y su método

I ► INTRODUCCIÓN

Diseñar un sistema tributario para el nivel federal es una tarea compleja pero necesaria. Tal diseño debe, simultáneamente, financiar el sector público, ser compatible con los requerimientos del desarrollo y con la mejora en la distribución del ingreso, atendiendo sobre todo a la disminución de la pobreza y teniendo en cuenta las restricciones administrativas.

El sistema vigente, generado a lo largo del tiempo teniendo en cuenta las debilidades de la administración fiscal, arrojó una recaudación insuficiente a pesar de sus altas tasas. Pero, como la calidad de la administración está cambiando a buen ritmo, y es previsible que siga haciéndolo, cada vez hay menos razones para mantener el sistema actual sin modificaciones.

El punto de partida metodológico es la neutralidad en el monto de la recaudación. Aumentar o bajar la recaudación es una decisión política, estrechamente vinculada con otras áreas, incluso no tributarias. Desde luego, las medidas recomendadas –a corto o largo plazo– implican cambios en la recaudación en ambos sentidos, bajando o aumentando las tasas. Debe señalarse muy especialmente que se considera deseable una reducción de las tasas, ya que las argentinas se encuentran –en la comparación mundial– entre las altas. El rol de la evasión como determinante de esas tasas altas no es precisamente menor.

Este trabajo se referirá exclusivamente a reformas de tipo estructural, es decir que no se considerarán: 1) modificaciones en la calidad de la redacción; 2) correcciones de cuestiones que hayan originado problemas administrativos; 3) correcciones por aspectos que hayan causado problemas derivados de su interpretación judicial.

II ► LA RELEVANCIA ECONÓMICA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO

Sin perjuicio de causas históricas y estructurales que han limitado el desarrollo argentino (como las insuficiencias de la infraestructura energética o la existencia de segmentos industriales fuertemente dependientes de materias primas e insumos importados), se asume como uno de los factores que causaron la crisis de las finanzas públicas en los años 90 la caída

registrada en la recaudación tributaria. Ésta ocurrió, en efecto, y precipitó el desenlace en el año 2001 cuando el bache no pudo cubrirse con nuevo endeudamiento.

Sin embargo, analizada en términos históricos, se advierte que es la propia debilidad de la recaudación tributaria la que constituye uno de los indicadores básicos del retroceso argentino, en particular en la segunda mitad del siglo XX. En la década del 80, la insuficiencia de la recaudación tributaria se financiaba con emisión y desembocó en la hiperinflación.

La recaudación por tributación nunca superó en la Argentina el 20% del PBI, y este indicador es elocuente si se lo compara con la presión tributaria de algunos países que pueden tomarse como referencia, como es el caso de los EE.UU. (28.2), España (34.1), Reino Unido (36.8), Alemania (37.3), Francia (43.6) o Suecia (51.5). Brasil y Uruguay, para citar dos países vecinos con importantes diferencias entre sí, están en el 30% del producto como presión tributaria. Ya se dijo en la Introducción que las tasas son en nuestro país más bien altas por comparación con el resto del mundo, lo cual establece como paradoja que el resultado de la recaudación no lo sea.

Todo indica, en consecuencia, que una reforma del sistema tributario debe tener en cuenta como dato liminar este marco de referencia. Siendo la evasión en la Argentina aún muy amplia en su extensión sobre el cuerpo social y las actividades económicas, y muy alta en su proporción, todo incremento de la presión tributaria real que no esté precedido de un profundo cambio de la conducta social al respecto va a generar consecuencias muy marcadas, acentuando la desigualdad entre quienes pagan impuestos y quienes no lo hacen.

Nada estaría más alejado del criterio de equidad si la mayor carga se estableciese sólo sobre el esfuerzo de quienes ya pagan impuestos. El perfil regresivo o progresivo de la reforma también cuenta sobre la realidad que se obtendrá tanto en el resultado como en su impacto sobre la sociedad.

Los aumentos en las sanciones y penalidades a los evasores no han dado resultado exitoso ni generado ejemplos sociales a seguir, toda vez que el historial judicial al respecto arroja escasos resultados.

Por el lado del gasto del Estado, sin duda es previsible que implique su incremento la puesta en marcha de un modelo de desarrollo basado en la equidad y la búsqueda de la ampliación de las actividades productivas. Esa es otra poderosa razón para sincerar la situación de la tributación en la República Argentina. Puesto que, sin haber promovido una gran expansión, se han producido crisis fiscales como la del 2001, con más razón ello debe ser anticipado y evitado con las medidas del caso.

III ▶ LAS REGLAS

Las reglas que determinan la naturaleza de un sistema tributario que apoye el crecimiento y sea compatible con una mejora en la distribución del ingreso son las clásicas del análisis económico y pueden ser sintetizadas en dos palabras: equidad y neutralidad.

1 - Equidad

La noción de **equidad** –igual tratamiento para iguales– tiene un origen más institucional que económico, ya que explícitamente la mencionan las constituciones. Un carácter institucional implícito en la noción de República.

La Constitución Argentina no es una excepción y en su artículo 16 –tanto de 1853 como de 1994– aparece la regla básica de que “la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”.

La jurisprudencia argentina, juntamente con la literatura internacional, señaló el hecho de que igualdad no significa igualdad aritmética, es decir, no implica un sistema de capitación, en el cual todas las personas paguen la misma suma, sino igualdad en igualdad de circunstancias, es decir que los que son iguales tienen que pagar lo mismo.

La jurisprudencia argentina formaliza el concepto y cubre un campo muy amplio, pero deja sin base una parte muy importante de los casos comparativos. En efecto, es perfectamente admisible que los que son iguales –en algún sentido relevante– paguen lo mismo. Pero ¿cuánto deben pagar los diferentes?

La misma inhibición de nuestra Constitución la padece la literatura internacional. Es decir, es perfectamente posible –aunque no siempre fácil– definir que los iguales paguen lo mismo, pero la diferencia de tributación entre los diferentes es un problema distinto y mucho más complejo. Por ello, estudia ambos conceptos, separándolos netamente: tratamiento para iguales, equidad horizontal y tratamiento para diferentes, equidad vertical. Ambos, con resultados esencialmente distintos.

a) Equidad horizontal

La equidad horizontal, igual tratamiento para iguales, tiene un origen claramente constitucional, como se vio, pero contiene muy fuertes implicaciones de carácter económico, como se observará con claridad más adelante.

Implica, y vale la pena repetirlo a pesar de su aparente redundancia, que los que consumen lo mismo, los que ganan lo mismo, los que tienen lo mismo, deben pagar lo mismo.

Se trata de una norma que parece haber sido olvidada por la literatura especializada. Por ejemplo, en materia de impuesto a la propiedad, lo que se requiere no es que los valores fiscales sean bajos, como piden los contribuyentes, ni altos como piden los administradores. Lo que se requiere es que la “ratio”, es decir, la relación aritmética entre el valor fiscal y el probable valor venal sea uniforme –por lo menos aproximadamente– de tal manera que inmuebles de igual valor paguen lo mismo.

b) Equidad vertical

Surge lógicamente la pregunta acerca de cómo tienen que ser tratados los diferentes. En la realidad social encontraremos muchas más personas diferentes que iguales, desde luego vistas desde un punto de vista relevante a estos efectos.

En cuanto al bienestar, que es el que importa en nuestro caso, si hablamos del sistema tributario, todavía no hay solución en el plano teórico.

Si pudiéramos medir la utilidad y ésta fuera decreciente, como es probable, estaría dada la base de la redistribución del ingreso. Entonces sabríamos que, si transferimos un peso de un rico a un pobre, se aumenta la utilidad total.

Pero, en términos actuales, es imposible decir semejante cosa y la redistribución del ingreso como rol del sistema tributario y del sector público en general no es una cuestión objetiva, sino un problema de decisión política.

Sin embargo, debe señalarse que existe prácticamente unanimidad –al menos entre los economistas de los países desarrollados– acerca de que ésta es una función indelegable del sector público.

2 - Neutralidad

La expresión **neutralidad** está prácticamente ausente de la literatura argentina actual, aunque se la podía encontrar, no muy bien interpretada, hace años. Lo que está presente es la noción de “distorciones”, que no es otra cosa que ausencia de neutralidad.

Tiempo atrás se consideraban neutrales aquellos sistemas tributarios que no alteran las decisiones económicas de las personas, pero esta definición es incorrecta puesto que no existe ni puede existir un sistema tributario ni siquiera un simple impuesto, que no altere las decisiones económicas de las personas. Ello ocurre, por definición, por el hecho de requerir un aporte compulsivo de dinero.

Como caso ilustrativo tomemos el IVA, que se suele considerar el más neutral de los impuestos. A pesar de ser neutral, está claro que no es lo mismo comprar a 100 que a 121. Desde luego, tampoco vender. De modo que es imposible que semejante impuesto no tenga influencia en las decisiones de las personas que venden o compran bienes o servicios.

La neutralidad, en realidad, se refiere en consecuencia a los precios y costos relativos, no a los absolutos. Este es el ámbito en que se mueve normalmente el análisis económico.

C - Reformas específicas al sistema

I ▶ SÍNTESIS DE LAS REFORMAS PROPUESTAS

Se mencionan a continuación los criterios generales propuestos:

I - Impuesto a las Ganancias

- ▶ Dar igual tratamiento a todas las sociedades reconocidas por ley.
- ▶ Evaluar en el largo plazo la posibilidad de disminuir la tasa.
- ▶ Implementar el sistema de amortización acelerada.
- ▶ Ampliar de cinco a diez años el plazo para la deducción de pérdidas.
- ▶ PyME: a) Deducción automática de un mínimo no imponible.
b) Eximición del impuesto por utilidades reinvertidas.

II - Ganancia Mínima Presunta

- ▶ Derogarlo en un lapso prefijado.
- ▶ Generar un sistema de transición por tres años a través de un impuesto al patrimonio.

III - Bienes Personales

- ▶ Propiciar la derogación futura sin plazo.

IV - IVA

- ▶ Eliminar exenciones excepto para salud y educación.
- ▶ No aplicar tasas diferenciales.
- ▶ Discriminar en todas las etapas.
- ▶ Imputación por método percibido: ampliación del plazo de pago.
- ▶ Posibilidad en el largo plazo de disminuir la tasa.
- ▶ Monotributo sólo para pequeños contribuyentes.
- ▶ Importación: homogeneizar base de precios.

V - Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios

- ▶ Reducir la tasa y/o cómputo a cuenta de otros tributos.

VI - Gastos tributarios

- ▶ Efectuar una revisión periódica.
- ▶ Fijar un tope descendente como porcentaje de la recaudación hasta su desaparición.

Comentario general de la síntesis: lo propuesto para Ganancias y Ganancia Mínima Presunta apunta a mejorar las condiciones favorables a la inversión por parte de las empresas. La eliminación del Impuesto a los Bienes Personales mejora el ingreso de los sectores medios, y lo propuesto para el IVA, si permite bajar la tasa, contribuye a mejorar el ingreso en general, mientras que lo que se sugiere para los Gastos Tributarios apunta a liberar recursos del Estado para aplicar a salud, educación y seguridad o reducción de tasas.

La reforma propuesta debe partir del principio de mantener o mejorar la recaudación actual.

II ▶ IMPUESTO A LAS GANANCIAS

El impuesto a la renta argentino, denominado legalmente Impuesto a las Ganancias, recaudó en 2004 casi cinco por ciento del PBI, un comportamiento que mejoró notablemente las *performances* anteriores sin ninguna reforma legal importante, lo que pone en evidencia la mejora de la administración.

Se trata de un impuesto que recaudaba, en algunos ejercicios, menos de medio por ciento del PBI a pesar del costoso aparato administrativo, legal, reglamentario y de jurisprudencia que lo instrumenta. Si se incluye el costo administrativo del sector privado, es probable que el costo global del impuesto resultara en ocasiones mayor que su recaudación. Al respecto, conviene evaluar la conveniencia de disminuir su tasa en el largo plazo para promover la inversión, implementando asimismo, como se explicará luego, el sistema de amortización acelerada y la duplicación del plazo para deducción de pérdidas.

En la Argentina es muy nítida la separación entre el impuesto a las personas físicas (alrededor de un tercio de la recaudación) y el impuesto a las sociedades (los dos tercios restantes), como si fueran dos impuestos separados, que solo comparten algunas reglas de determinación de la base imponible

El primero tiene una tasa progresiva. Parte de tasa cero y crece rápidamente hasta el 35%. El segundo tiene una tasa proporcional igual al máximo de la primera, 35%, es decir, es claramente mas fuerte. En la comparación internacional, ambas se encuentran entre las tasas altas

La magnitud de la recaudación del 4.8% del PBI se encuentra ya dentro de lo razonable en el contexto mundial. Podemos mencionar solo a título ilustrativo, porque las comparaciones internacionales no son aceptables sin examinar la legislación: Chile 4.4%, USA 8.9% -solo nivel federal; existen además estaduales y municipales-, Alemania 8.9%, India 3.5%, Indonesia 8.9 %, Reino Unido 13.3%.

Entre los aspectos legislativos que deberían examinarse para un juicio de valor al respecto, se encuentra el nivel de las tasas que se aplican. Las argentinas están entre las altas. Por ejemplo, para las sociedades de capital, Chile tiene el 17 %, Estados Unidos 35%, Alemania 25%, India 36%, Indonesia 30%, Reino Unido 30%. Debe subrayarse que en algunos casos los dividendos se incluyen, como ingreso adicional, a veces con crédito por lo pagado por la sociedad, en la declaración jurada de los accionistas, mientras que las tasas personales no son demasiado diferentes de las argentinas.

A - Depreciación acelerada

Una de las distorsiones notables en el Impuesto a las Ganancias, que pocas veces se menciona en nuestro país, es el sistema de depreciación lineal.

La Argentina tiene, a los efectos del Impuesto a las Ganancias, un sistema de depreciación de cuotas iguales durante, normalmente, 5, 10, 15, 20, 33 ó 50 años, según la duración del bien estimada, que en los hechos casi siempre es diferente.

Hace ya varias décadas, se señaló que este sistema es distorsivo.

En efecto, supongamos un bien de capital de un costo de "100", con una duración estimada de cinco años. Ese bien se despreciará y será una deducción a razón de "20" por año.

El sistema de depreciación sería el siguiente:

$$100 = 20 + 20 + 20 + 20 + 20$$

Aritméticamente, el sistema cierra.

Sin embargo, si la ecuación se formula en términos financieros, el enfoque cambia.

Supongamos que la inversión se haya efectuado al principio del período “1” y la primera depreciación fuera al fin de ese mismo período. Para que el sistema sea totalmente neutral, la depreciación debería deducirse agregando intereses a partir de la fecha de adquisición del bien, debido a que la erogación se efectuó en el período inicial y la deducción sólo se pudo practicar tiempo después.

El sistema resulta así:

$$100 < 20(1+i) + 20(1+i)^2 + 20(1+i)^3 + 20(1+i)^4 + 20(1+i)^5$$

Es decir, la deducción admitida, vista en términos financieros y no sólo contables, es insuficiente para cubrir el costo del bien en cuanto se tienen en cuenta los intereses pertinentes a la demora en efectuar la deducción

La pretendida aparente igualdad entre la inversión y la depreciación no se mantiene en cuanto no se usan métodos sólo contables y se introduce un examen financiero adecuado.

Es decir, en esos términos, la depreciación normal en la praxis contable es insuficiente para cubrir el costo de la inversión. Ello implica que los mayores usuarios de bienes de capital –las industrias por ejemplo–, que efectúan normalmente inversiones de capital más importantes, estén discriminados en relación con el comercio, donde ese tipo de inversiones es de menor magnitud relativa.

Una alternativa sería permitir la deducción de esos intereses. Pero eso es poco menos que imposible a partir de que no se puede determinar por anticipado la tasa correcta que, desde luego, es variable e imprevisible. Y, además, sería bastante complicado

Como ha señalado la literatura especializada, la única depreciación posible, que es realmente neutral, es la del 100 %. Es decir, la deducción en el mismo año de adquisición. Concretamente, una deducción lisa y llana de todo el monto de la adquisición del bien de capital. Para atenuar el problema, se sugiere la aplicación de sistemas de depreciación acelerada.

Debe subrayarse que la propuesta de efectuar depreciaciones aceleradas no constituye un “gasto tributario”. El sistema de depreciación normal en varios años es, por el contrario, una distorsión que aquí se propone atenuar. No se propone eliminarlo totalmente, lo que sería una decisión de neutralidad efectiva, por las dificultades que quedan expuestas más arriba.

B - Tratamiento de las sociedades

El tratamiento de las sociedades en general, en la mayor parte de los casos y de los países, consiste en que la sociedad presenta a la administración tributaria su balance y la declaración de sus ingresos del año sin efectuar pago alguno. Luego informa a cada uno de sus socios el monto que le corresponde y los socios, como contribuyentes individuales, incluyen ese monto, juntamente con otros ingresos, en su declaración anual como contribuyentes individuales.

Existen ciertos casos en los cuales este procedimiento es imposible, fundamentalmente cuando el número de socios es muy grande. Ello ocurre no tanto porque sea imposible entregarles la información acerca de cuál fue su participación en las utilidades de la empresa, pues ello es relativamente fácil con los métodos de información actuales. El problema real radica en qué ocurre cuando la sociedad es objeto de un reajuste de su tributación por la administración tributaria.

En esos casos, cuando el número de accionistas es muy grande, la administración se vería obligada a formar tantos expedientes como socios, incluso con la posibilidad de que algunos se discutan judicialmente y, además, que se requiera ejecución judicial. El número, por ejemplo, en sociedades que cotizan en bolsa puede ser muy grande e inadministrable.

Además, la mayor parte de los accionistas, en esos casos, suele tener muy poco que ver con la liquidación impositiva efectuada por la sociedad y no tiene relación alguna con el criterio que se siguió al establecer el monto del ingreso imponible, por lo cual difícilmente el accionista pueda ser objeto de una sanción y, si lo es, resulta muy poco probable que pueda defenderse.

Es por ello que este tipo de sociedades están sujetas a imposición por sí mismas y ello implica –dado que se trata de muchas personas diferentes– que la tasa deba ser proporcional.

El tratamiento ulterior es diferente en los distintos países.

En algunos casos, el sistema es el generalmente llamado del “ente separado”, que consiste en la independencia total de la sociedad y del accionista en lo que se refiere a la tributación. En ciertos casos no hay tributación ulterior, como en la Argentina, y en otros, como en Estados Unidos, los dividendos pagan impuesto nuevamente en cabeza de los accionistas, es decir, hay doble tributación. Durante décadas se discutió en este último país el tema de si hay o no doble imposición. Hace pocos años, un informe del gobierno aceptó el punto y propuso varias alternativas de solución. Todavía no se ha adoptado ninguna, pero el informe sugiere que la preferencia es por un sistema similar al argentino, de exención de los dividendos en cabeza de los accionistas. Al parecer, la vacilación obedece a la pérdida de recaudación que la medida implica. No hay que olvidar que en ese país la distribución de dividendos en efectivo es muy difundida y tal medida significaría una fuerte pérdida de recaudación.

En otros, llamados de “integración”, los contribuyentes complementan individualmente la tributación efectuada en cabeza

de la sociedad. Es el régimen actualmente vigente en Chile y que rigió en la Argentina durante dos períodos bastante prolongados.

En general, la necesidad de este tipo de excepción –el tratamiento personal por separado– es solamente atribuible a sociedades con un número muy elevado de accionistas que suelen ser empresas muy grandes y, desde luego, pocas. Como es sabido, en prácticamente todos los países, este tratamiento está sobreexpandido en relación con la verdadera necesidad.

Por ejemplo, en Estados Unidos están incluidas todas las sociedades anónimas cuando sólo un número muy reducido de ellas, las más importantes, requieren un tratamiento de ese tipo. En Brasil y en Chile –con un sistema diferente– se incluyen todas las empresas.

En la Argentina están incluidas, desde el principio, todas las sociedades anónimas y sociedades en comandita por acciones, habiéndose incorporado en años recientes las sociedades de responsabilidad limitada y en comandita simple. En realidad, estrictamente, de acuerdo con el origen de esa necesidad, a las únicas que les correspondería ese tratamiento es a las sociedades anónimas de interés público, como las clasifica la ley argentina actual de sociedades.

La legislación argentina es innecesariamente discriminatoria. Por ejemplo, una sociedad de responsabilidad limitada paga un 35% de impuesto, mientras que, en una sociedad colectiva, los socios pagan la tasa progresiva que es siempre menor, cuando no hay verdadera diferencia entre esos dos tipos de sociedades desde un punto de vista impositivo.

Es decir que existen dos caminos posibles. En primer lugar, limitar el tratamiento proporcional de las sociedades a los casos pertinentes, o sea, a las sociedades anónimas de interés público. En segundo lugar, ampliar el tratamiento proporcional a todas las empresas.

Este último es el camino deseable. Todas las empresas deberían estar sujetas a la tasa proporcional, como en Brasil.

Pero, en una primera etapa, se ha resuelto proponer que se acuerde ese tratamiento proporcional a las sociedades de todo tipo reconocidas por ley. Más adelante debería seguir ampliándose ese universo, de tal manera de cubrir todas las empresas, para que el sistema sea neutral en la medida de lo posible.

C - Imputación de pérdidas

En la legislación argentina se las llama impropriadamente “quebrantos”.

La deducción de pérdidas (experimentadas en determinados ejercicios) de las ganancias de ejercicios futuros se puede efectuar durante un período no mayor de cinco años, que, por la forma de computarse, se transforma prácticamente en seis. En algún período anterior fue de diez, es decir, prácticamente once.

Aunque, por cierto, existen países con plazos más breves todavía –Uruguay y Paraguay, por ejemplo, solo admiten tres años–, en general, las disposiciones al respecto son mucho más generosas.

En Chile, la deducción no tiene vencimiento, o sea, puede practicarse indefinidamente siempre que haya ganancias. En Estados Unidos no sólo es permanente, sino que inclusive puede deducirse retroactivamente; es decir, si en un año se obtuvo una ganancia y se pagó impuesto y en un año posterior se experimentó pérdidas, es posible reliquidar el primero, deduciendo las pérdidas posteriores, y obtener la devolución del impuesto pagado en exceso. En la Unión Europea se puede deducir internacionalmente: si una empresa obtuvo utilidades en un país “A” y pérdidas en un país “B”, y ambos están en la Comunidad, éstas pueden ser conjugadas contra las primeras.

Esta restricción en la deducción de pérdidas no afecta demasiado al capital financiero, cuya rentabilidad normalmente es menor pero segura. En cambio, sí incide sobre el capital de riesgo. Por ello, los potenciales inversionistas externos requieren específicamente información sobre las normas referentes a este tema.

Las inversiones de riesgo son prioritarias, si se piensa en el desarrollo económico, puesto que se trata de empresas que innovan y registran en promedio mayores pérdidas que las que actúan rutinariamente, asumiendo poco o ningún riesgo. Si la deducción de las pérdidas se limita en la forma que lo hace la legislación argentina, el resultado práctico en el largo plazo es que el Impuesto a las Ganancias grava en mayor medida por peso invertido a las empresas que más aportan al desarrollo. Este hecho, desde luego, es advertido tanto por los empresarios nacionales como por los extranjeros.

En consecuencia, una medida pertinente, desde el punto de vista del desarrollo, es que las normas para imputar pérdidas se conviertan en más generosas en nuestro país si se persigue atraer inversiones de riesgo.

Debería pensarse, como mínimo, en una ampliación a diez años para la deducción de las pérdidas. Incluso debería considerarse la posibilidad de hacerlas permanentes. Quizá –visto desde el punto de vista administrativo– es temprano para pensar en deducción retroactiva, al estilo de los Estados Unidos, que seguramente es la meta.

Debe subrayarse que la modificación sugerida no implica cambiar el período de prescripción general de cinco años, cuya permanencia no es incompatible con la medida sugerida. Después de finalizado dicho período, la pérdida declarada se consolidaría, como ocurre actualmente con todas las declaraciones presentadas.

Una ampliación del plazo de deducción de ese tipo debería limitarse a las pérdidas que se originen en el futuro. Sin embargo, debería pensarse en una extensión específica a los años 2001 y 2002, debido a las especiales circunstancias económicas de esos años.

D - Pequeñas y Medianas Empresas (PyME)

El apoyo a las empresas medianas y pequeñas es uno de los objetivos compartidos más reiterados de los últimos años. Se sugiere que deberían ser favorecidas en la tributación y en otras áreas. No obstante ello, en nuestro país se ha avanzado muy poco al respecto.

Se trata de un objetivo plausible sobre el cual existen políticas explícitas en muchos países, especialmente en los industrializados. En nuestro medio se ha manejado este tema generalmente desde el punto de vista social, es decir, pensando en términos de distribución del ingreso, lo cual ha determinado que se hayan tomado decisiones contrarias a las PyME cuando la opinión de los funcionarios no comparte esa óptica sin tener en cuenta su importancia económica.

Por ejemplo, hace algunos años se estableció, respecto del Impuesto a las Ganancias, que las sociedades de responsabilidad limitada –característico refugio de las PyME– se incorporaran al sistema de imposición a las sociedades anónimas, como ya se ha visto. Esto implicó –para las sociedades afectadas– un severo aumento de tasa ya que, de una tasa progresiva que llega como máximo a 35%, pasaron a tributar ese porcentaje.

Es decir que para estos entes hubo incremento del impuesto, y este aumento fue mucho mayor para las sociedades pequeñas, cuya tasa promedio en el amplio contexto de la tasa progresiva es menor que para las grandes. Las PyME carecen, además, de las economías de escala que pueden aprovechar las grandes, por lo que en general tienen mayores gastos proporcionales para cumplir sus obligaciones fiscales.

Pero esta cuestión, que sin duda posee esas características relacionadas con la distribución del ingreso, también tiene implicancias de carácter económico, lo que pocas veces se ha dicho en nuestro país.

En términos generales, se admite que las empresas que lideran el desarrollo económico no son las grandes, sino las pequeñas y medianas. Esto es así porque, si bien es cierto que el desarrollo económico se origina en las inversiones, las empresas generan mayor crecimiento económico global, a igual suma invertida, cuando son pequeñas y medianas que cuando son grandes.

Esto ocurre porque, aunque las empresas grandes tienen una enorme capacidad para generar capital en bancos y mercados de valores, normalmente se trata de empresas más bien conservadoras, que no innovan porque la innovación simplemente es riesgosa.

En las empresas pequeñas y medianas, en las que los socios tienen el debido *affectio societatis* y por consiguiente participan en las decisiones, cuando se efectúa una inversión de riesgo, y en consecuencia es posible que en ciertos casos haya pérdidas, es de esperar que la ganancia sea más alta para compensar el riesgo. Por tanto, generalmente, suele valer la pena correr esos riesgos.

El nivel de desenvolvimiento de empresas alcanzado por la Argentina exige tomar decisiones favorables a las PyME en esta

área (ganancias), teniendo en cuenta que la mayor parte de los países industrializados ya lo ha hecho oportunamente.

Las propuestas son dos:

1) *Deducción de una suma fija por contribuyente*

En el punto “B” se ha propuesto la uniformación del impuesto a las empresas en la tasa proporcional del 35%, lo cual implica, para toda las empresas que actualmente están sujetas al sistema de imposición progresiva individual, incluidas las PyME, un incremento del impuesto. Por consiguiente, en lo que se refiere a las pequeñas y medianas empresas, esta situación debería rectificarse, compensándolas de alguna manera, incluso en mayor medida.

La propuesta consiste en autorizar por ley una deducción estándar de la base imponible de las empresas gravadas a tasa proporcional, igual al monto final de esta última, hasta un tope fijo predefinido; por ejemplo, una suma fija entre \$ 50.000 y \$ 500.000, luego de deducidas las pérdidas de años anteriores.

Por esta medida sumamente sencilla, las empresas cuya ganancia neta sea igual o menor que la suma que se establezca quedarán totalmente exentas del impuesto. Las empresas medianas tendrán una reducción más sensible cuanto más baja sea su ganancia, mientras que para las empresas grandes la deducción será prácticamente indiferente.

La virtud intrínseca de esta forma de aliviar la presión tributaria en mayor medida sobre las PyME, además de su extrema sencillez, radica en que –contrariamente a lo que ocurre con la mayor parte de las medidas tributarias redistributivas– el sistema no es distorsivo y pierde muy poca neutralidad.

En efecto, en términos marginales, una vez que se supera el límite que se establezca, cualquier operación tributará el mismo porcentaje de impuesto. Es decir, se trata de un sistema distributivo de progresión menos rigurosa pero económicamente mejor que las tasas progresivas, en las cuales cada ingreso adicional, no sólo genera más impuesto, sino que origina un impuesto proporcionalmente mayor.

2) *Deducción de inversiones*

Para confirmar la importancia que se les asigna a las PyME en el crecimiento económico, se propone definir apropiadamente una deducción adicional del monto de las inversiones de capital de estas empresas.

Dado que esa deducción adicional se constituye en un gasto tributario cuya reducción se recomienda en otra parte de este informe, se sugiere que esta deducción adicional rija por tiempo determinado.

III ▶ IMPUESTO A LA GANANCIA MÍNIMA PRESUNTA

La recaudación de este impuesto en 2004 es de alrededor del 0.3% del PBI.

Se trata de un impuesto complementario del Impuesto a las Ganancias que consiste en el 1% sobre el monto del activo, con

la peculiaridad de que el Impuesto a las Ganancias del año se computa en la medida necesaria para cancelarlo.

Es decir, es una obligación, en los hechos, existente sólo para contribuyentes que experimentaron pérdidas o una ganancia muy baja, inferior a alrededor del 3% del activo.

Es claramente una señal de debilidad administrativa, que presume que aquellos que declaran pérdidas lo hacen falseando su declaración. Sin embargo, puede ocurrir, y ocurre fácilmente, que los que declaran ganancia, incluso ganancia alta, también falseen sus números. Y es plausible, asimismo, que, en el caso de quienes experimentan pérdidas, éstas sean totalmente reales, y -frecuentemente- que se trate de capital de riesgo.

La existencia de este impuesto es una prueba más de la hostilidad de la legislación argentina hacia el capital de riesgo, que se manifiesta en forma evidente en la brevedad del período en que se admite el cómputo de las pérdidas contra ganancias futuras, lo que se ha examinado más arriba.

Por ello este impuesto debería ser derogado, sobre todo teniendo en cuenta que las causas originales de su existencia, la debilidad de la administración, se están atenuando seriamente.

Debería pensarse en un período transitorio -de tres años, por ejemplo-, en el cual el impuesto se podría calcular admitiendo la deducción del pasivo. El capital es una magnitud más idónea para el caso que el activo.

Las razones que abonan esta propuesta de derogación son las mismas que impulsan la propuesta de mayor generosidad en la deducción de pérdidas.

IV ► IMPUESTO A LOS BIENES PERSONALES

La recaudación de este impuesto representó en 2004 un 0.4% del PBI.

Se trata de una variante del impuesto al patrimonio, vigente en pocos países, en el cual no se deducen las deudas.

El impuesto padece dos problemas básicos: el valor impropio de los bienes, especialmente de los inmuebles, y la ausencia de deducción de los pasivos para implicar un impuesto al patrimonio, definición de base imponible mucho más adecuada desde el punto de vista de la distribución del ingreso, el propósito esencial de un impuesto de esta naturaleza.

A - El valor de los inmuebles

El primero es el de valuación de las propiedades, normalmente el activo más importante. El problema afecta a otros bienes también, pero en mucho menor medida, debido básicamente a que su valor suele ser menor y sobre todo a que se renuevan

más rápidamente. El método de valuación consiste en el valor de adquisición indexado, pero sólo hasta marzo de 1992.

Existen dos problemas vinculados a este método de valuación.

En primer lugar, es notorio que el valor de transacción de los inmuebles se deprime sensiblemente a los efectos de la escrituración.

En segundo lugar, aunque no hubiera sido así, a partir de marzo 1992 -fecha hasta la que se indexa-, el nivel de precios ha crecido más de un 150 %, medido por el nivel de precios mayoristas, lo cual sugiere que el impuesto que se paga depende bastante de la fecha en que se ha escriturado, aun en los casos de escrituración a valor real.

Las propiedades no son una excepción de ese incremento general de los precios y -aunque no hay estadísticas confiables- parecen incluso haber aumentado en mayor medida. Esto no afectaría específicamente a la recaudación -porque podría compensarse con una corrección de la tasa-, pero sí a la equidad horizontal. Contribuyentes iguales tendrían distinto tratamiento porque la adquisición fue efectuada en fecha diferente.

Por otra parte, en el largo plazo, las indexaciones son sumamente inexactas. Por ejemplo, si se basan en los precios mayoristas, puede ocurrir que el valor de los inmuebles crezca más o menos que este índice de precios, y esto puede ser cierto con cualquier índice que se elija.

La cuestión básica que se está planteando no es un problema de baja recaudación por baja valuación de los inmuebles, que podría fácilmente ser resuelta con modificaciones en la tasa. De lo que se trata es de ausencia de equidad horizontal, donde existe distinto tratamiento a contribuyentes iguales, puesto que los inmuebles están valuados de manera diferente, según sea el ocultamiento del precio real pagado en la escrituración y según cuál sea la fecha de adquisición.

Un auxiliar para estos casos podría ser acudir a la valuación fiscal para los impuestos locales inmobiliarios, por ejemplo como valor mínimo. Sin embargo, el estado de esa valuación es variable en las distintas provincias; y, en general, en lo que se refiere a la constancia de la relación valor fiscal/valor venal, aunque no hay muchos estudios empíricos, puede presumirse que es de mala calidad, en el sentido de que la llamada "ratio", es decir, la razón aritmética valor fiscal/valor venal es dispersa afectando la equidad horizontal. ⁽¹⁾

Mala calidad no quiere decir valuación baja -el problema que señalan los administradores- ni alta -el problema que sufren los contribuyentes-, sino valuaciones que no tienen una relación constante con los valores de mercado, que es lo que requiere la equidad horizontal, destacada por la literatura y fijada por la Constitución Nacional.

(1) Un estudio empírico efectuado en cuatro partidos de la provincia de Buenos Aires, sobre la base de una tecnología de muestras muy difundida en Estados Unidos, arrojó una dispersión promedio de la razón valor fiscal/valor venal de alrededor del 60%. La muestra fue efectuada inmediatamente después de una revaluación sumamente tecnificada, realizada por la Dirección de Catastro de la Provincia, que intentó corregir este problema.

En términos de equidad y neutralidad, lo esencial en un impuesto a la propiedad no es que su valor esté actualizado. No importa que su valor sea el 10 % del valor del mercado o el 90% o incluso el 150%, siempre que lo sea en todos los casos. Si se produce depresión o expansión de los valores, el exceso o escasez de recaudación se puede compensar mediante la tasa. Y eso es cierto también para el Impuesto a los Bienes Personales en la medida en que haya inmuebles.

De lo que se trata por consiguiente es de hacer un análisis de la dispersión de la relación valor fiscal/valor venal en las distintas jurisdicciones para determinar si es posible utilizar el valor fiscal como control de este impuesto.

En el caso contrario, se impone la realización de revalúos para poder usar esa información. De paso se mejoraría la calidad de los impuestos provinciales y municipales. Se trata de tareas largas y costosas.

En el ínterin debería reanudarse la indexación de los valores. Este sistema no es un buen método, porque solo tiene en cuenta la variación de los precios absolutos y no los relativos y además porque no corrige los falsos valores de las escrituraciones, pero es el único disponible.

B - La deducción de los pasivos

Una de las limitaciones más importantes del Impuesto a los Bienes Personales radica en que rehúsa la deducción de los pasivos.

De esa manera puede dudarse del aporte real a la distribución del ingreso, que implícitamente es su propósito. Las personas endeudadas pagan un impuesto mayor en relación con su patrimonio –que es la base apropiada a efectos distributivos– que las que no lo están.

La razón que se adujo en su momento para diseñar un impuesto a los bienes personales, en lugar de un impuesto al patrimonio que resolvería el problema, radica en el hecho de que suele ser muy difícil controlar la existencia real de las deudas. Eso es cierto cuando se refiere básicamente a las deudas en el exterior. Las deudas en el país se pueden controlar fácilmente acudiendo al acreedor.

Por consiguiente, se sugiere la conversión del Impuesto a los Bienes Personales en un impuesto al patrimonio, con una sola restricción, de tal manera de contemplar el problema. La restricción de las deudas deducibles se limitará a aquellas en la que el acreedor está radicado en el país.

V ▶ IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)

La recaudación del Impuesto al Valor Agregado representó en 2004 un 7% del PBI. Es decir, desde el punto de vista del volumen de la recaudación, es el impuesto más importante.

En general, el IVA argentino muestra pocos problemas estructurales, ya que su diseño obedece a la típica estructura neutral característica de este tipo de impuestos en los restantes

países. (La redacción de la ley tiene sus problemas, originados en la débil estructura lógica del texto original, que ha ido empeorando con las sucesivas reformas. Pero el costo de efectuar una nueva redacción, que es perfectamente posible, es demasiado grande para los usuarios y la administración, teniendo en cuenta que hay ya abundante experiencia y también jurisprudencia con la redacción vigente.)

El único caso problemático, probablemente menor, es la existencia de monotributistas. Cuando éstos están situados a nivel minorista experimentan una tributación distinta de la de otros contribuyentes por la venta de los mismos bienes y servicios, es decir, hay una distorsión; pero ésta es relativamente menor frente a la que generan los monotributistas si están situados dentro del proceso, pues interrumpen la cadena de créditos y débitos fiscales a recuperar en las exportaciones, que es esencial a la neutralidad del IVA tipo destino. Es por esto que, por ejemplo, en Chile, sólo se obtiene un tratamiento especial como pequeño contribuyente si se trata de minoristas.

De todas maneras, esta es una distorsión necesaria administrativamente y parece inevitable que se mantenga.

La tasa del IVA (21%) no es la más alta del mundo, pues existen tres países con 25%, pero se encuentra entre las más altas. Si se le agrega el Impuesto a los Ingresos Brutos provincial, la imposición general a las ventas argentina –una de las pocas con dos impuestos generales a las ventas– está muy próxima del máximo mundial.

A - Facturación explícita del Impuesto

Una de las novedades que implicó en muchos países el establecimiento de un impuesto como el que grava el valor agregado es la difusión del sistema de facturar por separado el impuesto, que antes sólo existía aisladamente en el impuesto a las ventas en la etapa minorista de Estados Unidos.

El propósito explícito de ese sistema consistió en que, en los casos que correspondía, es decir en la venta entre empresas, operara el conocido mecanismo de valor agregado tipo débito-crédito de impuesto.

Contrariamente a lo que ocurre en experiencias de otros países, en la Argentina se resolvió que existirían dos tipos de facturas: una para la facturación entre empresas –donde era un mecanismo imprescindible– y otra para facturación a los consumidores, donde no se consideró necesario hacer facturación explícita.

La razón de esa diferenciación no se halla en ningún documento, pero se ha sugerido que consistió en evitar que las empresas acreditaran el impuesto en los casos de adquisiciones para consumo personal, un viejo problema del sistema en todos los países. Si es ese el objetivo, el éxito parece haber sido bastante limitado a partir de que es muy común escuchar en los negocios de venta minorista el pedido de factura “A”, es decir, con facturación explícita. Puede sospecharse que en muchos casos no es pertinente y no hay otra forma de controlar ese problema que con fiscalización.

Uno de los problemas que ha originado esa no facturación explícita es que, recientemente, el gobierno tuvo la intención de reducir la tasa del IVA –cosa por cierto muy oportuna en términos de distribución del ingreso– y ha desistido de hacerlo por el momento debido al justificado temor de que la reducción tributaria no se manifieste en los precios finales.

Dado que es totalmente legítimo pensar en una reducción de la tasa que es francamente alta, en este documento se propone formalmente adoptar el método, rutinario en otros países, de facturar explícitamente el impuesto en todos los casos, de tal manera que se adquiriera el hábito de que los precios se formulen netos y esté implícito el agregado posterior del IVA.

B - Imputación por método percibido

La imputación tanto del llamado débito fiscal de las facturas de venta como del crédito fiscal en las facturas por insumos se efectúa –tanto en nuestro país como en la mayor parte de los restantes– por el método llamado “devengado”, que consiste en imputarlos en la fecha de la facturación.

A pesar de que coincide con la experiencia internacional, este sistema puede originar distorsiones de cierta magnitud. En efecto, existen diferencias en un sentido u otro entre la fecha en que la empresa cobra los débitos y su depósito bancario en la cuenta fiscal. Y también hay diferencias, en lo que se refiere al crédito fiscal, entre la fecha del pago efectivo de ese crédito al proveedor y la acreditación contra la deuda por débitos, también en el momento del depósito bancario.

Incluso existe una diferencia, aunque menor, en las empresas que compran y venden al contado, que se derivan de los días que van desde el cobro del débito y el pago del crédito hasta el depósito efectivo. En este caso es un beneficio financiero para la empresa.

Pero, si las empresas compran al contado y venden a plazo, tienen un perjuicio financiero porque cobran más tarde el débito depositado. Y, si venden al contado y compran a plazo, tienen un beneficio financiero porque pagan el crédito más tarde que la imputación. Desde luego, si se vende y se compra en distinto plazo, hay diferencias en un sentido o en otro que afectan la neutralidad.

Cuando existe estabilidad de precios y las tasas de interés son bajas, la distorsión no es importante. Pero con tasas de interés altas o crecimiento del nivel de precios considerable, la distorsión puede ser importante y perjudicar la característica y aceptada neutralidad del IVA.

La propuesta que se ha efectuado a menudo consiste en imputar tanto el crédito como el débito del IVA en el momento del pago o del cobro, es decir, lo que se llama habitualmente “método de lo percibido”; por ello, todavía subsistirá una pequeña distorsión por la diferencia entre el momento del pago–cobro de las facturas y el pago del impuesto, pero para todos igual.

Esta innovación significaría un cambio sustantivo de los métodos contables de las empresas, que deberían adoptar todas en una fecha preestablecida.

En efecto, actualmente en el IVA se imputa, a través del registro de compras, el crédito fiscal y, a través del registro de ventas, el débito fiscal. A partir de una innovación de esa naturaleza, estos dos registros sólo deberían incluir el monto de la factura neto de IVA de cada operación, mientras que el IVA que consta en la factura recién se imputará por registro de caja en la fecha de cobro o de pago.

Es por ello que se propone como solución, no ideal pero viable, una moderada ampliación del plazo para el depósito. Con ello mejoraría la neutralidad para algunos contribuyentes, aunque empeoraría para otros, pero se aliviaría la severa situación de las empresas que venden a largo plazo.

C - Tasas y exenciones

La existencia de exenciones y de tasas menores que la general es muy nutrida y perjudica seriamente la recaudación, a veces sin motivo aparente, y debería reconsiderarse a fondo.

La situación actual justifica ampliamente la imputación de impuesto regresivo que tiene el IVA.

Es por eso que debería efectuarse una revisión a fondo, tanto de las exenciones como de las tasas menores, que en general parecen ser el resultado de una acumulación a través del tiempo de decisiones que se mantienen sin que haya preocupación por revisarlas. Los tratamientos favorables vinculados con la educación y la salud deberían permanecer

Podría pensarse en la creación de bienes y servicios con tasas mayores con propósitos de distribución del ingreso. Pero tal alternativa empeoraría seriamente la administración tanto respecto de los contribuyentes como de la administración tributaria, debido a que, a nivel mayorista y minorista, es muy difícil distinguir las magnitudes de venta de diversos ítem.

Se sugiere este rol distributivo, que se verá enseguida para los llamados “impuestos internos”.

VI ▶ IMPUESTOS INTERNOS

El grupo de impuestos específicos a la venta de bienes y servicios, establecido en la etapa industrial, es el más antiguo de los impuestos vigentes, con más de un siglo de existencia. Recaudó en 2004 un 2.1% del PBI. De esa suma, casi el 90 % está constituido por cigarrillos y combustibles.

La crítica hecha a este sistema es la clásica: la falta de neutralidad que implica gravar ciertos bienes y servicios, y no otros. Es decir que se trata de un impuesto distorsivo por definición. De hecho, la crítica a este tipo de impuesto fue la base del famoso artículo de Ramsey, de 1927, que creó la noción de distorsiones y neutralidad, y dio origen a una ola mundial de creación de impuestos generales a las ventas a partir de los años 30.

Pero, a pesar de la sofisticación de la noción de neutralidad o quizás por ella, estos impuestos han permanecido en casi

todas las legislaciones y todo hace creer que continuarán. La razón básica es que implican una recaudación importante con bajo costo.

A - Tabacos

En el caso de los cigarrillos, existe una “supuesta” cuestión sanitaria porque los resultados no parecen ser efectivos. A pesar de las altísimas tasas vigentes, el consumo no ha disminuido en medida apreciable como consecuencia del impuesto, como podría presumirse.

Esto señala que se trata de un producto de demanda inelástica. Ello implica también la existencia de distorsiones menores, a pesar de que se trata de un impuesto específico.

B - Combustibles y lubricantes

El caso exactamente contrario, en lo que se refiere a distorsiones, es el de los combustibles y lubricantes, especialmente los primeros, cuya elasticidad, aunque no hay noticias de que se haya medido, parece ser mayor y por consiguiente implica una distorsión más severa. La neutralidad podría recuperarse, al menos parcialmente, gravando todas las fuentes de energía según las calorías que contengan, pero eso significaría abandonar las bases distributivas del sistema, que exigen gravar más intensamente la nafta

Un problema importante de los impuestos a los combustibles es su incidencia en los bienes que se exportan, por ejemplo, del sector agropecuario. De acuerdo con el principio de destino que rige el Impuesto al Valor Agregado, la incidencia de este impuesto en las exportaciones debería ser nula.

Habría que proveer un mecanismo de acreditamiento –por ejemplo contra el IVA– de los impuestos a los combustibles, por lo menos con los insumidos por los productores de productos agropecuarios.

C - Distribución del ingreso

En el examen del IVA efectuado más arriba, se excluye el uso de ese impuesto como mecanismo adicional al Impuesto a las Ganancias para la distribución del ingreso.

Si bien a nivel mayorista y minorista es administrativamente complejo darle al impuesto el rol de distribución del ingreso, los mecanismos contables con relación a la producción permiten hacerlo.

Una alternativa ampliatoria en el rol de este impuesto consiste en utilizarlo con ese destino, seleccionándolo para gravar con tasas especiales los llamados bienes superiores

Esta alternativa tiene una dificultad aunque superable técnicamente. En efecto, por su naturaleza misma, el impuesto se aplica sobre el precio de venta industrial. Por consiguiente, se excluyen de la base imponible los márgenes posteriores, mayorista y minorista. La reducción de la base no es un problema mayor a partir de que puede compensarse aplicando tasas

mayores. Pero el problema es que los márgenes son distintos en los diferentes productos y, en consecuencia, la incidencia efectiva sobre el precio final no es conocida; es necesario, para fijar las tasas, hacer estimaciones de los márgenes brutos, posteriores al industrial.

VII ► IMPUESTO A LOS DÉBITOS BANCARIOS

Se sugiere el mantenimiento de este sistema por lo menos hasta que la acción de la administración, que aparentemente está en el buen camino, reduzca la evasión a magnitudes aceptables. Simultáneamente, se recomienda una reducción de la tasa y/o el cómputo a cuenta de otros impuestos, como ya se ha propuesto.

La recaudación de este impuesto en 2004 representó 1.7% del PBI, es decir, recaudó más que el Impuesto a las Ganancias de personas físicas, notoriamente mejorado en ese año.

Es un impuesto generalmente criticado y, aparentemente, existe la intención de eliminarlo.

Una causa de la crítica parece ser el hecho de que hay escasa experiencia en otros países. En efecto, se desconocen otras experiencias, salvo el caso de Brasil, que, al parecer, lo ha incorporado permanentemente. Y lo ha hecho a partir de una experiencia argentina anterior. Sobre todo por su alto rendimiento y por el intenso uso del cheque que se hace en ese país.

El principal problema radica en que no recae sobre un hecho económico, como es usual en los impuestos. Ingreso, consumo, propiedad, son todos hechos económicos. El cheque es sólo un documento financiero. Pero eso es cierto también con respecto al impuesto de sellos de las provincias, al que estamos tan acostumbrados y que no suele sufrir la misma crítica.

Lo cierto es que el impuesto al cheque, que se aparta de la naturaleza ortodoxa de los sistemas tributarios, ya que no grava hechos económicos, posee la enorme ventaja de recaudar con escasa evasión, aunque quizá con alguna elusión. Y se trata de una suma importante.

Por otra parte, no parece haber evidencias de que haya reducido los depósitos bancarios.

VIII ► RETENCIONES A LA EXPORTACIÓN

Las retenciones a la exportación recaudaron, en 2004, 2.3% del PBI.

Este impuesto existe como una consecuencia de la política económica, a la que se adapta la política tributaria. Aparece como una necesidad objetiva del tipo de cambio alto para equilibrar sus consecuencias internas, pues tiene como efecto la reducción del precio interno de bienes producidos por el sector agropecuario que se exportan masivamente. En sentido inverso, el tipo de cambio bajo castiga a la industria y a los pequeños y medianos productores.

Tiene, en consecuencia, ventajas importantes desde el punto de vista de la distribución del ingreso, ya que reduce el precio interno de los alimentos.

Una vez lograda la competitividad de la economía por baja de los costos de producción, este impuesto debería desaparecer, lo que ya ha ocurrido antes sin que se verificara la premisa condicional. Pero no se aconseja eliminarlo sin proveer fuentes sustitutas de recaudación y redistribución del ingreso.

A - Compensación

Sin embargo, es posible –debería investigarse sistemáticamente el punto– que a los productores agropecuarios les interese menos un precio alto (el cual a veces puede bajar demasiado, es decir, ser fuertemente fluctuante) que un precio constante en términos reales.

Una alternativa, no fácil de implementar pero que sería económicamente muy importante, es una propuesta que se hizo en alguna oportunidad de establecer un sistema que alterne retenciones con subsidios, de manera de asegurar no un precio alto, sino un precio razonable pero constante. Un precio razonable en términos reales pero seguro y constante sería un incentivo a la producción mucho más fuerte que un precio alto. Nuestro país, no sólo tiene experiencia en gravar la exportación de productos cuando el precio es alto, sino también de subsidios a la producción agropecuaria cuando los precios son bajos. Ninguna de las experiencias ha sido sistemática y obedecieron a necesidades circunstanciales. Pero las dos existieron y esto es un antecedente importante para diseñar un sistema que dé seguridad de precios constantes a los productores. Sería un incentivo mucho mayor que precios altos que pueden bajar inesperadamente.

Desde luego, no se trata de fijar de una vez y para siempre precios fijos resultado de una retención o un subsidio. Los precios finales deberían modificarse lentamente, según las circunstancias del mercado –no se trata de ignorar sus efectos, sino de moderarlos en el tiempo–, pero evitando fluctuaciones importantes.

IX ▶ GASTOS TRIBUTARIOS

La expresión **gastos tributarios** es relativamente novedosa en la terminología especializada y merece un examen definitorio.

La noción de gastos tributarios se refiere a la magnitud, en términos de recaudación perdida, de las excepciones a las reglas generales que definen la naturaleza de los hechos y operaciones gravadas. Es decir, de lo que habitualmente se denomina “exenciones”.

Se sugiere tender a su eliminación o marcada reducción aplicando una estrategia escalonada en el tiempo, con revisiones periódicas, mediante la fijación de un tope descendente como porcentaje de la recaudación. Una alternativa consistiría en fijar metas anuales, por ejemplo, por un plazo de seis años, para ir eliminando los gastos tributarios. En cada año se debería eliminar un 30% de los gastos tributarios restantes, según el cálculo de Hacienda. Así, al cabo del período, éstos quedarían

reducidos a menos de un 12% de lo que eran al principio, situación que puede considerarse razonable.

Las medidas sugeridas implicarían un sensible aumento de la recaudación, que podría ser utilizada para compensar una reducción de tasas, por ejemplo, del IVA. Es decir, sería un proceso exactamente contrario al experimentado hasta ahora.

A - Determinación del problema

Se trata de una forma distinta de elaborar el cálculo de recursos del presupuesto anual. En lugar de aparecer, para cada impuesto, la suma total que se espera realmente recaudar, surge primero el monto total de la recaudación probable en ausencia de exenciones, es decir, en ausencia de gastos tributarios. Luego aparecen como deducción estos últimos y después el saldo, que constituye la recaudación total final.

Ello posibilitaría que, cuando el Congreso necesitara fondos para financiar los gastos establecidos en el presupuesto, en lugar de recurrir a nuevos impuestos o al aumento de la tasa de los existentes, echara mano a la supresión de alguna de las exenciones; en consecuencia, poco a poco éstas irían desapareciendo.

En el año 2004 la Secretaría de Hacienda elaboró la versión argentina de gastos tributarios, que forma parte de la información presupuestaria, pero no como deducción de la recaudación global, al menos por ahora.

En 2004, los gastos tributarios federales argentinos llegaron a 10.615 millones de pesos, es decir, más que las retenciones a la exportación y como un 50% más que el impuesto a los cheques. Por último, como un tercio de la recaudación del IVA y la mitad de la recaudación récord del Impuesto a las Ganancias.

Está claro que actuar sobre este rubro puede significar varios resultados: aumentar el superávit, reducir algunos impuestos regulares o suprimir los provisorios, en todos los casos, reduciendo las distorsiones. Por ejemplo, si se eliminaran totalmente, podría pensarse en un IVA del 14%.

O sea que su supresión total –desde luego, el caso extremo– puede implicar una reducción de las tasas, de tal manera que los contribuyentes no favorecidos no paguen la parte que dejan de pagar los demás.

No debe dejar de subrayarse que el gobierno sigue utilizando estos instrumentos, es decir, aumentando los gastos tributarios, aunque en forma moderada si se compara con otros períodos. Sigue creando entonces condiciones que pueden llegar a requerir aumento de tasas o nuevos impuestos para los restantes contribuyentes.

No es que se trate de una herramienta que corresponda inhibir totalmente, pero, en cada utilización, deben estar perfectamente cuantificados los beneficios que los contribuyentes regulares recibirán de las nuevas actividades, porque tendrán que pagar más. Además, debe quedar determinado fehacientemente el hecho de que se requiera inevitablemente la exención para que la nueva actividad sea encarada.

Debe subrayarse asimismo que una parte, menor pero importante, de los gastos tributarios se refiere a la llamada promoción industrial, sobre la que no sería posible ni deseable actuar de inmediato desde el momento que tiene una fecha de vencimiento.

B - Estrategia

La estrategia apropiada para llevar a cabo esta reforma debe tener en cuenta que se trata de una modificación totalmente racional desde el punto de vista del análisis económico, pero muy dura desde el político. Quienes gozan de exenciones tienen internalizada la cuestión de la ausencia de obligaciones y ni siquiera se imaginan que deban pagar sin haberlo hecho nunca. Creen que se trata de un derecho adquirido.

Desde luego, la formación de los gastos tributarios se origina lentamente. Los responsables de las decisiones, generalmente obedeciendo a algún tipo de presión en un sentido no siempre irrazonable en términos humanos pero inaceptable en términos financieros, aceptan la exención advirtiendo que rara vez la pérdida en la recaudación es individualmente importante.

D - La Evasión

Existe un nivel importante de evasión en un grupo no pequeño de contribuyentes, pertenecientes a la mayor parte de los sectores, seguramente en medida diferente en cada uno de ellos, que no cumple o lo hace en medida deficiente.

Es así como impuestos normalmente no aceptados por los autores, como las retenciones a la exportación y el impuesto al cheque, parecen aceptables para la Argentina porque implican un bajo nivel de evasión, aunque seguramente un cierto nivel de elusión.

La cuestión básica es cómo se compatibiliza la visible necesidad de equidad horizontal y de neutralidad en los sistemas tributarios con el hecho de que muchas personas, por cierto muchas más de las que son aceptables, no cumplen con sus obligaciones tributarias o sólo cumplen con ellas parcialmente. Y eso no es lo peor. Lo peor es que los buenos contribuyentes tienen que pagar por los que no lo hacen a través de tasas más altas.

La respuesta es: no se compatibiliza de ninguna manera. El supuesto implícito contenido en las partes anteriores de este informe es que todas o, por lo menos, la gran mayoría de las personas cumple rigurosamente con sus obligaciones.

La medida de esa evasión no es conocida, aunque se descarta que debe ser importante teniendo en cuenta las tasas relativamente altas de los impuestos de nuestro país en comparación con otros, mediando un sector público de volumen moderado como es el argentino.

Lo que sí es significativo es la suma de los ítem, no caso por caso, que es como se analizan casi siempre. Por ello, al fisco le cuesta poco aceptar la presión o la sugerencia de aplicación. Pero esa situación se repite una y otra vez, y el conjunto de decisiones de ese tipo acumuladas termina sumando las importantes cifras que se mencionaron.

Pensar en la misma estrategia, es decir, en un proceso lento para desarmar el sistema, parecía racional en el momento en que la propuesta se formuló. Pero es muy difícil encontrar responsables de decisiones que se atrevan a asumir constantemente esos costos políticos, aunque sean menores.

La sugerencia que surge de la experiencia es que el problema debe ser resuelto –por lo menos su parte más importante– de una sola vez, o por lo menos en breve tiempo. Habrá naturalmente fuertes resistencias, desde luego acumuladas, pero ello ocurrirá en un período relativamente menor.

El proceso rápido tiene una ventaja enorme desde el punto de vista político y es que permite exhibir los resultados de inmediato, proponiendo al mismo tiempo una rebaja en las tasas vigentes, hecho que compensa ampliamente, en esos términos, las pérdidas experimentadas.

En otra época, la administración tributaria hacía cálculos del volumen de la evasión en porcentajes de la recaudación potencial. Pero estos cálculos eran inaceptables a partir de que se estimaban sobre la base de la magnitud de las cuentas nacionales de producto-ingreso. La razón de la inaceptabilidad radica en que las cuentas nacionales son estadísticas y no contables. Es decir, no reflejan magnitudes de valor absoluto, sino relativo, por lo cual solo tienen sentido haciendo comparaciones en el espacio y en el tiempo. La única forma de hacer esas estimaciones, suponiendo que sean necesarias, es por medio de inspecciones seleccionadas por métodos muestrales.

Por otra parte, si bien su estimación como porcentaje de la recaudación potencial tenía sentido porque reflejaba la medida en que las tasas vigentes podían ser reducidas en ausencia de evasión, el cálculo más interesante hubiera sido alguna medida de dispersión que reflejaría la proporción en que el sistema se aparta de la equidad horizontal y de la neutralidad.

No debe dejar de señalarse que el problema parece haberse atenuado en los últimos años, en gran medida por acción efectiva de la administración tributaria a partir de que la recaudación ha aumentado sin incremento de las tasas, y no sólo ha aumentado por la presencia de impuestos extraordinarios, como el impuesto al cheque y las retenciones a la exportación, sino en los impuestos tradicionales, cuya comparación es posible en el tiempo.

Solo cabe alentar a los funcionarios de la administración para

que sigan haciendo su trabajo, tanto por los métodos tradicionales como por los más novedosos.

En ese sentido, cabe celebrar la tendencia a utilizar métodos de fiscalización no tradicionales, como la citación de contribuyentes sobre la base de información de bases de datos, que en otros países se ha revelado como el sistema de más eficiente fiscalización.

En efecto, la fiscalización tradicional, mediante inspectores a domicilio, suele ser eficaz en los resultados individuales, ya que efectúa ajustes completos, pero es muy costosa porque requiere personal altamente calificado durante largo tiempo por contribuyente.

Los métodos de citación sobre información originada en base de datos son más imperfectos, porque inevitablemente señalan solo aspectos parciales del problema, dejando a veces rasgos importantes al margen, pero sus efectos globales son más importantes desde el momento que permiten verificar un número mayor de contribuyentes con recursos limitados. No debe olvidarse que esta forma de fiscalización, cuando se planea con cuidado, requiere también personal menos calificado.

Por consiguiente, sus efectos finales son mayores porque influyen en mayor medida el comportamiento ajustado a derecho de los restantes contribuyentes.

Para concluir, cabe señalar que la evasión es un mal endémico cuya erradicación supone un importante proceso de maduración cultural y aumento del grado de compromiso y solidaridad interna de la sociedad argentina.

Una estrategia de cambio de esta conducta desigualmente repartida en la comunidad nacional debe necesariamente desenvolverse en forma coherente y sistemática en un plazo largo, empezando por la escuela primaria a lo largo de un proceso educativo sostenido en el tiempo. Durante el despliegue de ese esfuerzo continuado, adecuadamente monitoreado para ir midiendo sus efectos sobre la población, la administración tributaria debe mejorar en forma continua su desempeño, aplicando la más moderna tecnología y la capacitación de su personal. La legitimidad de tal política cobrará mayor cohesión social en la medida en que sea públicamente asumida y respetada por las principales personalidades de la vida pública en todos los órdenes, no sólo institucional, sino también sectorial, sindical, cultural y confesional. ■

UN SISTEMA TRIBUTARIO PARA EL CRECIMIENTO, EL DESARROLLO Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

1ª ed. - Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2005

ISBN 987-1281-01-3

1. Ciencias Económicas. 2. Tributación. I. Título

CDD 330 : 336.2

1ra. Edición

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización previa del CPCECABA.

FONDO EDITORIAL

Consejo Profesional de Ciencias Económicas
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Viamonte 1549 - CABA

www.consejo.org.ar

FONDO EDITORIAL

 Consejo Profesional de Ciencias Económicas
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires