

VOCES

en el Fénix

¿MISIÓN IMPOSIBLE?

LA REFORMA FISCAL, CADA VEZ MÁS NECESARIA, ES UNA CUENTA PENDIENTE EN NUESTRO PAÍS. ES UN ARMA FUNDAMENTAL PARA COMBATIR LA DESIGUALDAD SOCIAL, CAPAZ DE REDISTRIBUIR LA RIQUEZA A PARTIR DE LOS IMPUESTOS Y EL GASTO PÚBLICO. EL ABANICO DE MEDIDAS ES AMPLIO, DESDE LA REFORMA DEL IVA Y GANANCIAS, HASTA UNA NUEVA LEY DE COPARTICIPACIÓN. EL DESAFÍO ESTÁ PLANTEADO.



sumario

n°13

abril

2012

editorial

REFORMA FISCAL LA MÁS DESEADA Y LA MÁS AUSENTE

Abraham Leonardo Gak

MARCO HISTÓRICO (Y PROPÓSITOS DE ESTA EMPRESA) J. Gaggero 06 **LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA: PASADO RECIENTE, PRESENTE Y FUTURO** J. P. Jiménez, A. Podestá 12 **NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ARGENTINA** O. Cetrángolo 22 **LAS POLÍTICAS TRIBUTARIAS, ARGENTINA EN EL MARCO REGIONAL** J. C. Gomez Sabaini, D. Morán 28 **DEUDA PÚBLICA: DE LA CRISIS AL DESENDEUDAMIENTO** F. Eggers 36 **LA PROBLEMÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA NACIONAL** H. Castagnola 44 **EL IMPACTO DEL PRESUPUESTO SOBRE LA EQUIDAD (2010)** D. Rossignolo 50 **EL MARCO GLOBAL PONE SERIAS RESTRICCIONES A UNA FISCALIDAD DE PROGRESO** M. Meinzer 56 **ESBOZO DE UNA PROPUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA** J. Valerdi 64 **IMPUESTO A LAS GANANCIAS: ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA** L. Fernández 72 **LA IMPOSICIÓN AL "CAMPO" (PASADO, PRESENTE Y FUTURO)** S. Treber 78 **ESTRATEGIAS PARA EL SECTOR ENERGÉTICO Y FISCALIDAD: UN DESAFÍO CRÍTICO** S. Kozulj 84 **¿POR QUÉ AUN NO TENEMOS UNA NUEVA LEY DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL?** J. R. Lenicov 92 **LA CUESTIÓN FISCAL FEDERAL (UNA VISIÓN NACIONAL DESDE LA PROVINCIA DE SANTA FE)** A. Sciara 98 **EL APOORTE FEDERAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES** L. di Gresia 108

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano

Alberto Edgardo Barbieri

Vicedecano

Humberto Luis Pérez
Van Morlegan

Subsecretario General

Walter Berardo

Secretario Académico

José Luis Franza

Secretario de Investigación y Doctorado

Eduardo Scarano

Secretario de Hacienda y Administración

César Humberto Albornoz

Secretario de Extensión Universitaria

Emiliano Yacobitti

Secretario de Bienestar Estudiantil

Federico Saravia

Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Juan Carlos V. Briano

Secretario de Graduados y Relaciones Institucionales

Catalino Núñez

Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Núñez

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Claustro de Profesores

TITULARES

Humberto Luis Pérez
Van Morlegan
María Teresa Casparri
José Luis Giusti
Enrique Luis Scalone
Leopoldo Halperin Weisburd
Walter Fabián Carnota
Gerardo Fernando Beltramo
Pablo Cristobal Rota

SUPLENTES

Héctor Chyrikins
Heriberto Horacio Fernández
Juan Carlos Aldo Propatto

Claustro de Graduados

TITULARES

Gabriela Verónica Russo
Luis Alberto Cowes
Roberto Darío Pons
Mayra Daniela Trujanovich

SUPLENTES

Rubén Antonio Arena
Álvaro Javier Iriarte
Daniel González
Jaime José Korenblum
Juan Carlos Jaite

Claustro de Estudiantes

TITULARES

Juan Manuel Oro
Natalia Indelicato
Ailen Cristina Risso
Bruno Razzari Brion

SUPLENTES

Julián Gabriel Leone
César Agüero
María Laura Fernández
Schwanek
Diego Alejandro Parras

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819
Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

staff

DIRECTOR

Abraham L. Gak

COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo
Aldo Ferrer
Oscar Oszlak
Fernando Porta

Alejandro Rofman
Federico Schuster

COORDINACIÓN TEMÁTICA

Jorge Gaggero

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Martín Fernández
Nandín

PRODUCCIÓN

Paola Severino
Erica Sermukslis
Tomás Villar

CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa de Fotógrafos]

DISEÑO EDITORIAL

Alejandro Santiago

DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti
Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 4370-6135. www.vocesenelfenix.com / voces@vocesenelfenix.com

REFORMA FISCAL LA MÁS DESEADA Y LA MÁS AUSENTE

En este primer volumen de los números 13 y 14 de Voces en el Fénix dedicados al problema fiscal, encontrarán intervenciones que contienen más de un hilo conductor.

En primer lugar, la relación a lo largo de la historia que nuestra sociedad tuvo y tiene con la fiscalidad, incorporando desde ya los elementos que hacen a nuestra cultura nacional.

Una segunda línea es la referida al desarrollo fiscal de nuestro país y nuestra región, teniendo presentes los efectos diferenciados de su impacto en cada caso particular. De los artículos se desprende que, en líneas generales, los países de América latina se caracterizan por la primacía de los impuestos al consumo por sobre los impuestos directos, ya sean estos a las ganancias, a las rentas o a las exteriorizaciones de riqueza, dándoles a los sistemas fiscales un carácter regresivo que sostiene los elevados niveles de desigualdad social.

Un tercer hilo conductor es la mirada de los efectos fiscales en el desarrollo de las políticas sociales y en los procesos de distribución del ingreso. Así, podremos encontrar desde el análisis acerca de la composición de los ingresos fiscales hasta la manera en que impacta el gasto público en los sectores menos favorecidos, todo esto acompañado de propuestas metodológicas claras y realizables para mejorar esta situación.

Además, contamos en esta edición con artículos dedicados a dos de las problemáticas sectoriales más relevantes y sensibles en la actual coyuntura, como son el sector agropecuario y el sector energético. Allí aparecen diagnósticos y propuestas para encaminar el sistema fiscal actual en una línea más progresiva, siempre teniendo como faro la distribución de riqueza con equidad.

También está presente un tema inevitable cada vez que lo fiscal se cuele en las relaciones entre las provincias y la Nación. Me refiero a la coparticipación federal que, como todos sabemos, es una asignatura pendiente de lo dispuesto por nuestra Constitución nacional sancionada en 1994.

Como el título de este número lo menciona, una reforma tributaria es urgente y necesaria, pero una transformación realmente profunda es muy difícil de llevar a cabo si no se cuenta con dos elementos clave: el poder político y el consenso social.

De todos modos, y en opinión del que suscribe estas líneas,

hay reformas parciales que pueden llevarse a cabo si existe la decisión política de hacerlo.

Avanzar sobre las exenciones a determinadas actividades y modificar el gravamen del impuesto a las ganancias a las sociedades, estableciendo que esa erogación represente un pago a cuenta del mismo impuesto que cada accionista o socio debería pagar según sus ingresos, son propuestas viables y de relativa rápida y sencilla aplicación.

Por otra parte, y dejo a los especialistas la crítica, creo que debería modificarse la escala progresiva de los impuestos en general y del impuesto a las ganancias en particular, estableciendo valores iniciales más bajos, con un paulatino incremento de los topes superiores, que deberían superar largamente el 35% actual.

Estamos pues frente a aportes muy significativos para generar un cambio sostenible en el tiempo en materia de distribución, desarrollo y equidad; aunque es cierto que la sola existencia de una legislación moderna, equitativa y eficaz no garantiza resultados óptimos tanto en la percepción como en la ejecución del gasto.

Los altos grados de evasión y elusión podrán ser reducidos en función de la legislación, pero no cabe duda de que la administración del sistema y la fiscalización son herramientas fundamentales para que los resultados buscados sean efectivos.

Por último, resta decir que en cuanto al gasto público es conveniente un mayor grado de participación popular en la toma de decisiones y el control de su ejecución. Los presupuestos participativos que algunas jurisdicciones municipales han instituido son un avance, pero aún pecan de insuficientes. La constitución de nuevas prácticas y herramientas puede ayudar a horizontalizar la disposición de los recursos y generar metodologías de participación ciudadana que nunca pueden ser negativas.

Queda aún otro volumen, de próxima aparición, para seguir debatiendo un tema tan estratégico como conflictivo. Es ineludible accionar en este terreno porque, mientras tanto, todo sigue igual, los ricos son cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres.

ABRAHAM LEONARDO GAK
(DIRECTOR)



UN RECORRIDO POR LOS 80 AÑOS DE LA FISCALIDAD MODERNA EN NUESTRO PAÍS. LOS DISTINTOS SISTEMAS IMPOSITIVOS, LAS REFORMAS, LAS PRESIONES POLÍTICAS, LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN. BALANCE Y PERSPECTIVAS DE NUESTRO SISTEMA FISCAL.

MARCO HISTÓRICO (Y PROPÓSITOS DE ESTA EMPRESA)

por **JORGE GAGGERO** *Economista; miembro del Plan Fénix, del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y de Tax Justice Network (TJN)*

El objetivo de este y el próximo número de “Voces en el Fénix” es el de intentar cubrir las cuestiones cruciales de las reformas fiscales largamente pendientes en la Argentina, abordadas en muchos casos con enfoques de tipo estructural y –necesariamente– en horizontes de mediano y largo plazo. Comparado con los casos de las naciones más avanzadas de Occidente (las europeas) y también de las emergentes más poderosas (China, India y Rusia, por ejemplo) nuestro Estado-nación es muy joven; apenas ha cumplido el bicentenario y se acerca a los dos siglos de vida independiente. Sin embargo, la Argentina ha logrado construir una fiscalidad –un aparato del Estado que recauda y distribuye entre múltiples funciones los recursos tributarios– bastante madura, que medio siglo atrás estaba más cerca de la alcanzada por la Europa desarrollada que del resto de América latina, bastante atrás entonces, y que aún hoy –a

pesar de sus graves involuciones y de los déficits subsistentes– muestra todavía logros por encima de los alcanzados por la mayoría de los países de la región (en materia de equidad, por ejemplo).

En el rol de “coordinador temático” del contenido de ambos volúmenes, me ha tocado convocar a un gran número de entendidos en las múltiples disciplinas y problemáticas implicadas en la cuestión fiscal. Hemos logrado reunir, después de recibir una muy alta proporción de respuestas positivas, una treintena de trabajos variados y de muy buen nivel. Dentro de un cierto abanico de “ideas de progreso”, el pluralismo ha sido otro de los valores centrales que ha inspirado nuestra empresa.

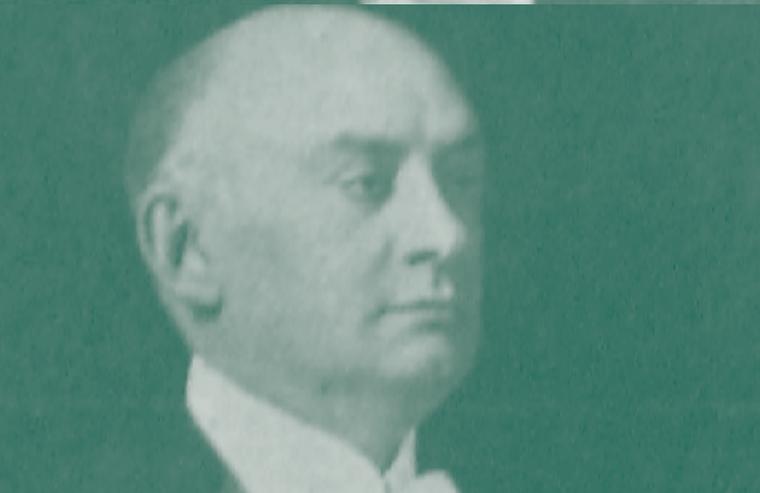
Para “abrir el juego” se presenta entonces un breve bosquejo de los desarrollos principales que, desde la fundación de la fiscalidad moderna (unos 80 años atrás), nos han traído hasta la presente realidad; que aspiramos a transformar.



“El impuesto al mayor valor de la tierra que el Poder Ejecutivo prestigia, aunque conocido desde siglos en la legislación universal, ha poco que entrara a formar parte firmemente de los regímenes financieros de naciones que marchan a la vanguardia de la civilización contemporánea”.

PRESIDENTE ROQUE SÁENZ PEÑA

[Mensaje enviado al Congreso en las sesiones inaugurales de 1912, propiciando la implantación del “impuesto al mayor valor” (“a los plusvalores”), que no fue convertido en ley; Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación, año 1912, T. I, pág. 411-2]



“No creo necesario insistir en un ambiente favorable a la realización de esta reforma exigida por imperiosas circunstancias, una de las cuales es la deficiencia de nuestro sistema actual de impuestos, igual en su base a la que se aplicó en la época remota del gobierno colonial”.

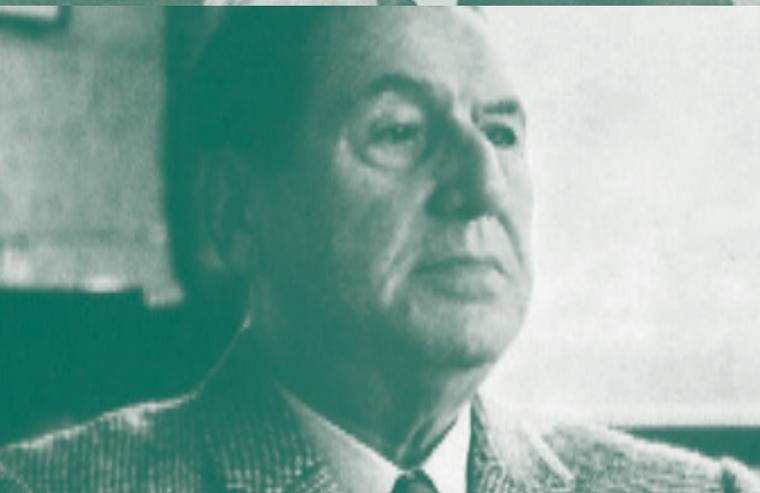
MINISTRO VÍCTOR MOLINAS

[Ministro del Presidente Marcelo T. de Alvear, al elevarse al Congreso en 1924 un proyecto de impuesto a la renta que no fue aprobado; Mensajes y Proyectos de Legislación Impositiva y Bancaria, Buenos Aires, año 1924, pág. 13]



“Se equilibró el presupuesto, se estableció el impuesto sobre la renta en Argentina. Escribí yo el Decreto-ley sobre este impuesto [...], había proyectos en ese sentido desde 1916 [...] y no obstante todo el poder político de Hipólito Yrigoyen, no se pudo sacar esa legislación [...] significaba la reforma del sistema tributario en Argentina: hacer pagar a la gente que ganaba más. Y lo curioso es que, como tantas veces ha sucedido, fue un gobierno conservador y reaccionario el que hizo esa reforma”. **RAÚL PREBISCH**

[Acerca de la adopción del impuesto sobre la renta durante el gobierno del general José Evaristo Uriburu, a principios de la década de 1930; Diálogos con Raúl Prebisch, Mateo Magariños, Banco Nacional de Comercio Exterior/Fondo de Cultura Económica, México DF, 1991]



“El nuevo régimen impositivo, basado en el principio de la desgravación de las pequeñas rentas y el aumento de los gravámenes a las clases más pudientes, cumple una alta función social, cual es la de contribuir a una más equitativa distribución de la riqueza”.

PRESIDENTE JUAN DOMINGO PERÓN

[Impuesto a los Réditos, Ministerio de Hacienda de la Nación, Buenos Aires, 1952]

El cenit y la caída

En el Occidente desarrollado han sido la guerra, la presión social, las tendencias hacia la democratización y, finalmente, el “compromiso” de las clases dominantes con las mayorías emergentes, los hitos que han definido el curso del avance y el perfeccionamiento de la imposición y de la construcción del Estado (desde fines del siglo XIX hasta, al menos, fines de la década de 1970). Esta secuencia es la que explica entonces, en términos históricos, el desarrollo de una progresividad fiscal basada en el avance de la imposición sobre la renta (y los patrimonios).

¿Qué ocurre entretanto en América latina (AL)? Estos mismos procesos se plantean con menor intensidad. En particular, la disposición al “compromiso” de las clases dominantes aparece mucho más difusa y demorada (en la mayor parte de los casos, directamente inexistente). Los países en que, a pesar de esta restricción, se han verificado avances relativos de importancia en distintos momentos de su historia han sido la Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. En el caso de la Argentina, la presión social y el avance de la democratización política forzaron el envío al Congreso nacional de los tres primeros proyectos de impuesto a las ganancias, bajo las primeras presidencias democráticas surgidas del sufragio universal (1912), las de Yrigoyen y Alvear (durante la segunda y la tercera década del siglo pasado). Sin embargo, la Cámara del Senado de entonces (de filiación conservadora) logró bloquear todas estas iniciativas (así como una previa, en el mismo año de la adopción del sufragio universal).

Recién después de la crisis de 1930, cuando el país podía verse obligado a dejar de pagar las cuotas de su deuda externa (prolijamente canceladas desde 1905 hasta entonces, durante más de un cuarto de siglo), un régimen político “de facto” y conservador es el que introduce por primera vez el impuesto a las ganancias en la Argentina. Ya no para impulsar el progreso social, sino evitar el default y contribuir al financiamiento de las nuevas gestiones estatales que demandaba el naciente modelo de “industrialización sustitutiva de importaciones” (ISI). Expo-

En el caso de la Argentina, la presión social y el avance de la democratización política forzaron el envío al Congreso nacional de los tres primeros proyectos de impuesto a las ganancias, bajo las primeras presidencias democráticas surgidas del sufragio universal (1912).

nentes de las mismas fuerzas “conservadoras” que habían cerrado el paso al impulso de redistribución y compromiso del primer movimiento democrático de la Argentina moderna (liderado por Hipólito Yrigoyen), fueron los que terminaron estableciendo el nuevo impuesto.

La Argentina concretó en los años '30 su gran reforma tributaria “moderna”: impuesto sobre la renta; refuerzo de la imposición sobre las ventas; definición del nuevo sistema federal de responsabilidades fiscales e implementación de un sistema de transferencias interjurisdiccional de recursos fiscales. Todo esto se hizo al calor de la crisis global, con una gran demora respecto de las necesidades de una economía en fuerte ascenso desde fines del siglo XIX. Recién entonces pudo ser sustituido un sistema impositivo ya vetusto, de raíz liberal y características “decimonónicas”. En un plazo muy breve se diseñó e instaló un sistema bastante moderno, que no persiguió –sin embargo– fines redistributivos.

Con el advenimiento de los gobiernos del general Juan Domingo Perón se produjo, una década más tarde, la efectiva utilización del andamiaje moderno

establecido en los '30 para impulsar un proceso de fuerte redistribución de los ingresos a través del gasto social (principalmente en educación, salud y acción social) y crear un sistema de seguridad social de alcance universal. Esta redistribución aseguró la continuidad y el fortalecimiento del nuevo régimen económico (de la ISI), con los avances que el peronismo supuso; entre ellos, la expansión del crédito y la promoción fiscal con especial impacto en la industria.

El primer peronismo logró un *shock* de progresividad en la distribución prefiscal –llamada “primaria”– que por el devenir de las circunstancias históricas no fue sostenible, al que sumó una redistribución fiscal –denominada “secundaria”– también potente. Para asegurar esto último se expandieron los recursos provistos por los tributos a los consumos y se fortaleció el impuesto sobre la renta: se lo hizo más progresivo, extendiendo ampliamente su base, y sumando un nuevo tributo para alcanzar a las “ganancias de capital” (llamado impuesto “sobre las ganancias eventuales”). La presión tributaria alcanzó en la Argentina niveles desconocidos en AL. Entre los años '40 y '60 la presión de la administración nacional fue del orden del 15% del PIB (incluyendo los fondos de la redistribución federal que eran transferidos a las provincias) y la consolidada (incluyendo la recaudación provincial y de los municipios) osciló alrededor del 18% del PIB. En esos años, la imposición sobre las rentas recaudaba cerca de 5 puntos del PIB (sumando al impuesto sobre las ganancias el tributo sobre las “ganancias eventuales”), mucho más que en el resto de AL.

Para dar una idea comparativa con respecto al período posterior de decadencia económica y fiscal, el nivel de presión tributaria alcanzado por la administración nacional a mediados del siglo pasado recién pudo ser superado al promediar los años '90. Vale decir, cuatro décadas más tarde. No obstante, la mejora en la recaudación del impuesto a las ganancias no había logrado alcanzar entonces, en términos de PIB, los niveles máximos de mediados del siglo pasado (después de haberse ubicado en apenas 1%,

en promedio, durante el largo período de crisis económica y fiscal que transcurrió entre 1975 y 1990).

El modelo tributario argentino de fuerte redistribución logró sobrevivir al “primer peronismo” durante casi dos lustros –hasta la mitad de los años '60, digamos–, cuando se inició un proceso de largo y gradual deterioro que se aceleró a partir de 1975.

Resulta notorio que el esquema económico y fiscal de mediados del siglo pasado no pudo sostenerse. Las causas principales hay que buscarlas en los muy severos “quiebres” político-institucionales que, con el tiempo, afectaron también a la estructura económico-social. Estos “quiebres” implicaron –durante un confuso y largo proceso– el amplio triunfo, en el plano económico-social, de los sectores económicos de mayor poder (en el agro, la industria y las finanzas), los cuales lograron resistir primero y luego destruir aquel sistema productivo con fuerte equidad social, tan característico (como inusual en AL). Sólo se verificaron algunos reflejos temporarios fuera de la Argentina –en Brasil y en Chile, principalmente– con regímenes políticos que mostraban algunas similitudes (fueron breves los tiempos del “ABC” en el Cono Sur, alianza regional impulsada por los presidentes Perón, Vargas e Ibáñez).

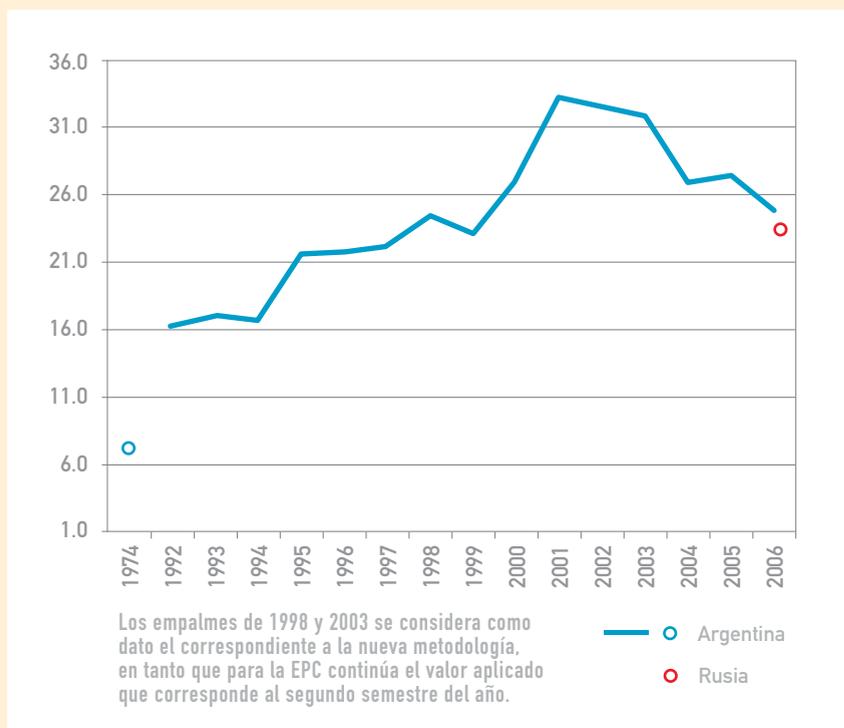
Como consecuencia de las señaladas “rupturas” y de sus efectos en términos de deterioro económico-social el país entró en un extenso período de

*La Argentina concretó en los años '30 su gran reforma tributaria “moderna”:
impuesto sobre la renta;
refuerzo de la imposición sobre las ventas; definición del nuevo sistema federal de responsabilidades fiscales e implementación de un sistema de transferencias interjurisdiccional de recursos fiscales.*

sustancial inestabilidad y estancamiento de largo plazo. Una extensa fase de alta volatilidad, caracterizada por crisis cada vez más fuertes, frecuentes y destructivas de casi de treinta años (1975-2002). Desde mediados de los '70 se extiende un período de una década y media de duración, durante el cual impera una altísima inflación –que culmina en un proceso hiperinflacionario– con un paralelo y creciente deterioro fiscal.

El sistema impositivo progresivo se derrumbó a partir del '75. La combinación de alta inflación, eficaces acciones de los sectores del establishment orientadas a minar la progresividad del sistema y emergencias económicas sucesivas –que, sistemáticamente, llevaron a la aplicación de políticas de corto plazo tendientes a “tapar agujeros”– terminaron por erosionarlo y, finalmente, hacerlo desaparecer. El primer gobierno democrático posterior al “Proceso” (1983-89) hizo algunos esfuerzos para restablecer cierta progresividad tributaria. Pero estos intentos fueron frustrados y luego largamente revertidos por la administración subsiguiente, de un modo tal que a la caída de la convertibilidad (2001) el sistema tributario mostraba un patético contraste con el que imperó entre 1945 y 1960.

GRÁFICO 1. Ratio Decil 1/Decil 10 de la distribución del ingreso familiar equivalente para la Argentina (1974, 1992 a 2006) y Rusia (2006)



Al final de este proceso la estructura tributaria resultó muy regresiva debido al predominio de los impuestos indirectos; principalmente un IVA de altísima alícuota, de tipo francés o sueco, y sin excepciones para los pobres (en alimentos básicos y vestimenta, como es usual en los países avanzados). Esta circunstancia pervive en el presente. En contraste, un débil impuesto a las ganancias se aplicaba –y se aplica aun hoy, con pocos cambios– en gran medida a las empresas, con un impacto muy limitado sobre las personas (sin incidencia significativa sobre los más ricos; una cuestión que, incluso, se ha agravado). Esto ocurre por dos razones: por una parte, la alícuota marginal máxima del impuesto es baja (35%, igual a la alícuota general que tributan las empresas) y, por la otra, las bases de tributación son muy limitadas para las personas (se grava casi exclusivamente el trabajo personal, con una débil progresividad y un relativamente alto nivel del mínimo no imponible).

En la Argentina no están gravadas las “ganancias de capital” que obtienen las personas físicas (el impuesto establecido en los años '40 fue eliminado por el ex presidente Menem en 1991) ni las herencias (este tributo fue eliminado en 1977 y a la fecha, después de casi tres décadas de restablecida la democracia, sólo la provincia de Buenos Aires lo ha restablecido). Esta es una circunstancia muy anómala a nivel mundial y constituye quizá la nota más provocativa del carácter extremadamente regresivo que muestra todavía el sistema impositivo argentino (y lo distingue de los de Chile y Brasil).

La precedente es una descripción necesariamente sintética y estilizada del devenir de esos casi treinta años. En su transcurso hubo, por supuesto, hitos de progreso: sólo a título de ejemplo, la adopción durante la década de los '70 –sin gran demora respecto de Europa– del IVA, un moderno y eficaz instrumento tributario, y la recuperación de la gestión presupuestaria a principios de los '90, luego de tres lustros de virtual desaparición de este crucial instrumento para el planeamiento, ejecución y control del gasto público.

Fuente: Elaboración propia en base a Altimir (1986) y http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/estadisticas_arg/excels/desigualdad_arg.xls

Los avances de los últimos años

Se han realizado algunas reformas positivas de relevancia en el sistema tributario después del derrumbe del régimen de convertibilidad, que se han apoyado en gran medida en la creación de impuestos extraordinarios (no tradicionales). Los derechos sobre las exportaciones son los principales; aportaron mayor progresividad, porque gravan las ganancias extraordinarias de las exportaciones en un período de precios internacionales favorables para las *commodities* que produce la Argentina y tipo de cambio relativamente alto. Ha sido fuerte su aporte, que en rigor debe sumarse a la recaudación adicional que provee el impuesto a las ganancias –debido al gran crecimiento económico y los altos márgenes de las empresas durante la última década– para completar el peso de la imposición a las ganancias “en sentido amplio”. El capítulo de los recursos previsionales es también uno en el que se han sumado transformaciones estructurales necesarias y avances sustanciales en los ingresos respectivos.

Subsisten sin embargo, en el caso del impuesto a las ganancias de las personas, las desgravaciones que benefician a los ingresos de los más ricos; vale decir, el decil y –en especial– el centil superiores de la escala de ingresos (el diez y el uno por ciento más afortunado de la población, respectivamente). Este segmento social “se las arregla” para poner su patrimonio y la mayor parte de sus flujos de ingreso “a buen resguardo” –a cubierto de la acción fiscal– a partir de una eficaz gestión que aprovecha las graves fallas en la legislación y en la administración tributarias, en un contexto global que estimula la “ubicuidad” del capital.

La “anomalía argentina” ha consistido, como se vio, en un proceso de “caída” desde el cenit alcanzado por el país, integrante del grupo de naciones “de desarrollo intermedio”, en los años cincuenta. Una “caída” que ha durado medio siglo. No se encuentra en la literatura otro caso histórico de tal deterioro de un sistema tributario, de tan severísima reversión de una situación de notable progresividad (y de “logro” final de su opuesto: una gran regresividad). No al menos en Occidente y hasta fines de los años

'70. La “caída” de la Unión Soviética sí ha acarreado retrocesos abismales en términos de equidad social: expertos rusos han estimado, hace casi seis años, en 25 veces la distancia que separaba el nivel de ingresos medio del primer decil del que beneficiaba al último (vale decir, la brecha entre el 10% peor dotado y el 10% más favorecido). Una brecha similar fue estimada para la misma época para la Argentina, cuando en 1974 tal diferencia era de sólo 8 veces (ver Gráfico 1).

Por otra parte, la estructura del gasto público consolidado no parece mostrar aún en la Argentina un sesgo progresivo suficiente para avanzar hacia una mayor equidad al ritmo que la mayor parte de la sociedad parece reclamar, para asegurar –a la vez– la estabilidad en el tiempo de los progresos alcanzados. Esto a pesar del aumento sustancial del nivel del gasto estatal: unos 12 puntos de PBI en los últimos años, lo que nos ha acercado en este punto a Brasil. Las razones de las limitaciones distributivas de la presente asignación del gasto público se deben a:

- 1 El peso de los servicios de la deuda externa; a pesar de la fuerte quita y las adecuadas condiciones obtenidas por el país en un muy exitoso proceso de renegociación y la adecuada política de “desendeudamiento” posterior, mantenida “a rajatabla”.
- 2 Las abultadas transferencias a empresas privadas y los subsidios orientados a sectores sociales que no los necesitan (que están hoy en un todavía lento proceso de “desarme”).
- 3 Las ineficiencias y “filtraciones” en la inversión pública.
- 4 El limitado alcance e insuficiente “progresividad” en el suministro de “bienes públicos”, aun después de alcanzarse altos niveles de gasto en términos de PIB (por ejemplo, en los casos de educación y salud).
- 5 La baja eficiencia general del aparato de gestión estatal (y también las limitaciones en el funcionamiento de los tres poderes del Estado, al nivel político); y
- 6 Las propias debilidades y “desvíos” en la gestión de los programas sociales.

Las ya mencionadas reformas previsionales de los últimos años, que han culminado en la recuperación de la gestión pública del sistema, y la “asignación universal por hijo” establecida después constituyen –junto a la estrategia de reducción de la deuda pública neta– las más importantes transformaciones recientes que van en el sentido correcto.

De todos modos, mucho queda por hacer para darle al sistema fiscal argentino la necesaria sustentabilidad en el tiempo, mayor eficacia en la gestión (en particular, la necesaria frente a los ciclos económicos), mayor equidad, una más alta eficiencia de cara a las necesidades de los sectores productivos y mayor equilibrio federal.



LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA PASADO RECIENTE, PRESENTE Y FUTURO

A PESAR DE LAS MEJORAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DEL ÚLTIMO DECENIO, AMÉRICA LATINA SIGUE SIENDO LA REGIÓN MÁS DESIGUAL DEL PLANETA. ¿QUÉ POLÍTICA FISCAL SE NECESITA PARA CAMBIAR ESTA SITUACIÓN? EL ROL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL, LOS IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS, Y LOS RECURSOS NATURALES.



por
JUAN PABLO
JIMÉNEZ ¹

ANDREA
PODESTÁ ²

La evolución económica y social de los países de América latina se destaca por dos aspectos principales: una alta volatilidad macroeconómica y una elevada desigualdad en la distribución del ingreso. El problema de la volatilidad en la región está ligado a rasgos estructurales profundos de las economías, como las pautas de especialización del comercio internacional, el dualismo, las instituciones y la falta de desarrollo en todos los mercados en general y en los financieros en particular. Por el lado de la desigualdad, a pesar de las recientes mejoras distributivas alcanzadas en los últimos años, América latina sigue siendo la región más desigual del planeta, lo que se observa en múltiples dimensiones que abarcan desde una alta concentración del ingreso hasta una significativa disparidad regional al interior de los países.

Estas características generales, que por supuesto observan rasgos particulares entre subregiones y países, hacen especialmente importante la acción del Estado a través de la política fiscal. Sin embargo, evaluada por su desempeño y resultados, la política fiscal en la región parece haber sido poco efectiva para atenuar la volatilidad y reducir la desigualdad.

En este contexto, cabe preguntarse por qué la política fiscal no ha cumplido en forma adecuada con estos roles. Varias características explican estas limitaciones que van desde carga fiscal insuficiente y volátil; estructura tributaria sesgada hacia impuestos indirectos; baja inversión pública, hasta gasto público social y acceso al financiamiento procíclicos.

No obstante, esto parece haber cambiado, al menos en parte, en los últimos años, lo que permitió a los países enfrentar la crisis de 2008-2009 de manera diferente al pasado. Pero la gran incertidumbre externa y las múltiples tareas todavía pendientes hacen que sea necesario concentrarnos también en los desafíos presentes y futuros de una política fiscal orientada hacia la igualdad y que al mismo tiempo sea compatible con una estrategia de crecimiento sostenible.

Principales características de la política fiscal en América latina

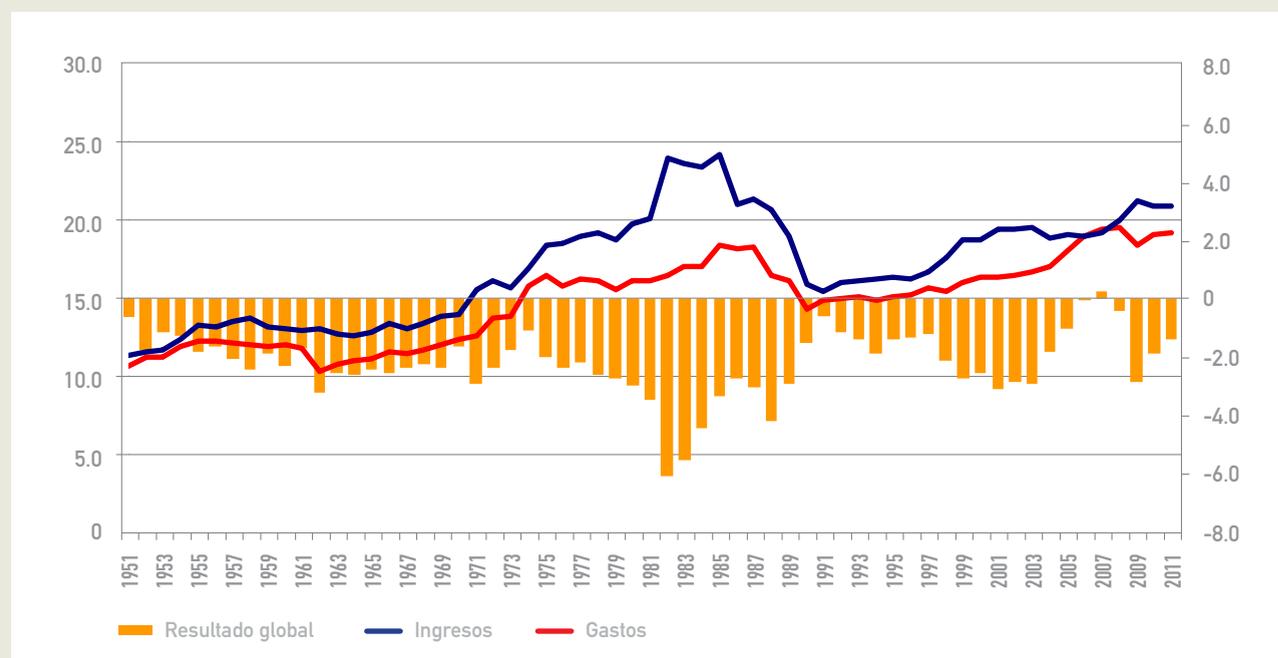
De una mirada en conjunto y de largo plazo, se observa que la carga fiscal promedio de América latina ha sido insuficiente para financiar el gasto público, generando un estrecho espacio para la gestión de la política fiscal. Por ejemplo, en el período 1950-2011, menos del 20% de los resultados de las cuentas públicas de los países fueron superavitarios.

Debe resaltarse que esta evolución promedio esconde realidades diferentes: no todos los países tienen bajos ingresos fiscales y varios complementan su carga tributaria con una importante recaudación no tributaria proveniente de la explotación de los recursos naturales.

Más allá de las diferencias entre los países y a pesar de los significativos avances observados en los últimos años, la carga tributaria es, en general, baja con respecto al nivel de desarrollo, tal como se aprecia en el gráfico que relaciona la carga tributaria con el PIB per cápita en 121 países. Gran parte de los países latinoamericanos tiene cargas tributarias inferiores a otras regiones de similar PIB per cápita. En los casos de la Argentina y Brasil la presión tributaria aparece mayor a lo que indica la relación de corte transversal. Un grupo de países conformado por Uruguay, Costa Rica, Bolivia y Honduras se encuentran cercanos a la línea de regresión. Los restantes países latinoamericanos presentan un nivel de presión tributaria menor al de otros países de similar nivel de desarrollo. Por el contrario, todos los países desarrollados se encuentran cercanos a la línea de regresión o por encima de ella.

La evolución económica y social de los países de América latina se destaca por dos aspectos principales: una alta volatilidad macroeconómica y una elevada desigualdad en la distribución del ingreso.

GRÁFICO 1. América latina: ingreso, gasto y resultado global del gobierno central
(En porcentajes del PIB, promedios simples)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

Así la carga tributaria promedio de América latina es prácticamente la mitad de la registrada en los países de la OECD. También la composición de dicha carga es muy heterogénea. La principal causa de las diferencias corresponde a la menor recaudación relativa por impuestos directos (a la renta y a la propiedad), y en particular, por la baja recaudación del impuesto a la renta personal. En América latina menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos mientras que el grueso de la carga recae en los impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos. Por lo tanto, la carga tributaria no solamente es baja, sino que tiene un claro sesgo regresivo e importantes implicancias para las funciones redistributiva y de estabilización de la política fiscal.

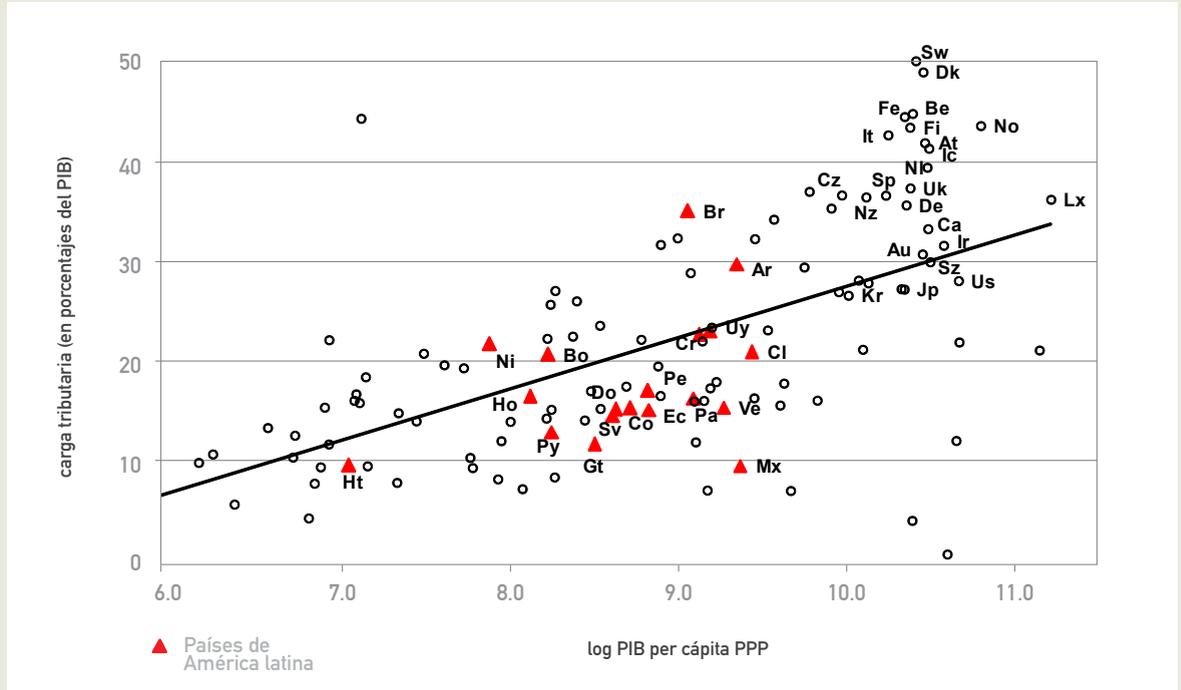
En los últimos años, tanto la carga tributaria total, fundamentalmente a través del crecimiento del IVA, como la recaudación de impuestos directos se han incrementado en la región. No obstante, en el caso del impuesto a la renta esa evolución

positiva es explicada, principalmente, por el crecimiento en la recaudación de los impuestos sobre la renta de las empresas y, en este último caso, de aquellas vinculadas a la producción y exportación de bienes primarios. Debe resaltarse que el impuesto a la renta sobre sociedades es el menos directo de este tipo de tributos, en la medida en que las empresas tienen la posibilidad de traslación de la carga fiscal hacia los precios de los bienes y servicios consumidos por las personas, debilitando su capacidad redistributiva. Además, en los países con mayor presencia de recursos naturales, lo anterior implica una mayor volatilidad de los ingresos tributarios ante cambios en los precios internacionales.

La débil imposición directa en América latina se debe fundamentalmente a tres razones básicas: las reducidas tasas aplicadas al impuesto sobre la renta en el promedio de los países, las estrechas bases imponibles y los altos niveles de incumplimiento.

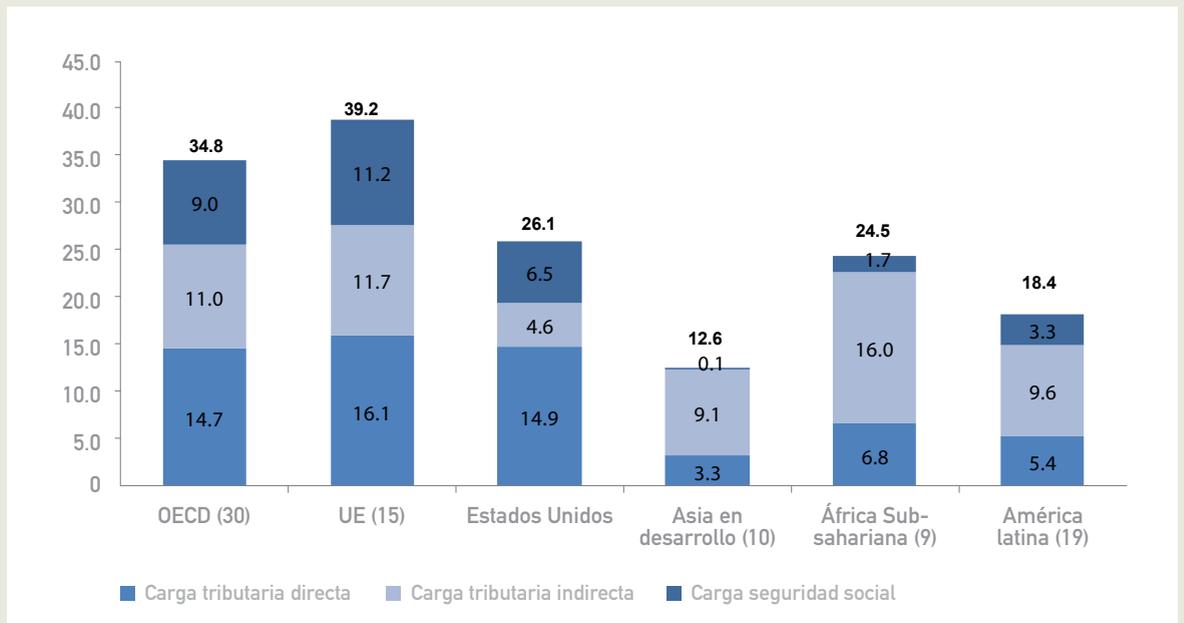
Por el lado de las alícuotas, durante las últimas dos décadas los países de América latina evidenciaron un proceso de paulatina reducción en sus niveles, tanto para personas físicas como para las sociedades, que las ubicaron, en promedio, por debajo de los niveles internacionales. Partiendo de tasas de 49,5% para las personas físicas y 43,9% para las sociedades durante la década de los ochenta, los promedios regionales fueron descendiendo hasta ubicarse ambas alícuotas en torno a los 27 puntos porcentuales para el año 2009, con la mayoría de los países dentro de un rango entre 25 y 35 por ciento.

GRÁFICO 2. Carga tributaria en comparación con el PIB per cápita PPP
(En porcentajes del PIB y en logaritmos)



Fuente: Gómez-Sabaini, Jiménez y Podestá (2010) sobre la base de CEPAL, OCDE y WDI Banco Mundial

GRÁFICO 3. Comparación internacional del nivel y estructura de la carga tributaria
(En porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL para países de América Latina; para países de la OECD, "Revenue Statistics of OECD Member Countries" (OECD), 2011 y para países de Asia en desarrollo y África Subsahariana, "Government Finance Statistics" (FMI), 2011

En América latina menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos mientras que el grueso de la carga recae en los impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos.

El impuesto a la renta sobre sociedades es el menos directo de este tipo de tributos, en la medida en que las empresas tienen la posibilidad de traslación de la carga fiscal hacia los precios de los bienes y servicios consumidos por las personas, debilitando su capacidad redistributiva.

Por otra parte, la estrecha base imponible se relaciona tanto con el generoso tratamiento en materia de deducciones personales y ganancias no imponibles como con los numerosos regímenes de exención o beneficios tributarios.

Respecto del primero de los aspectos indicados, una comparación entre distintas áreas regionales indica que mientras en el promedio de los países de América latina el tributo se comienza a aplicar cuando se alcanza el nivel de 1,5 veces el PIB per cápita, en los países de Europa Occidental el gravamen se tributa a partir de 0,30% del PIB per cápita, y en los Estados Unidos a partir del 0,2% de ese indicador. En gran medida, esta diferencia en el ingreso gravable para aplicar la alícuota mínima del impuesto en las distintas regiones se encuentra justificada por la diferencia en los niveles de ingresos per cápita y por la necesidad de dejar fuera del gravamen a un nivel de ingreso que considere valores de subsistencia familiar.

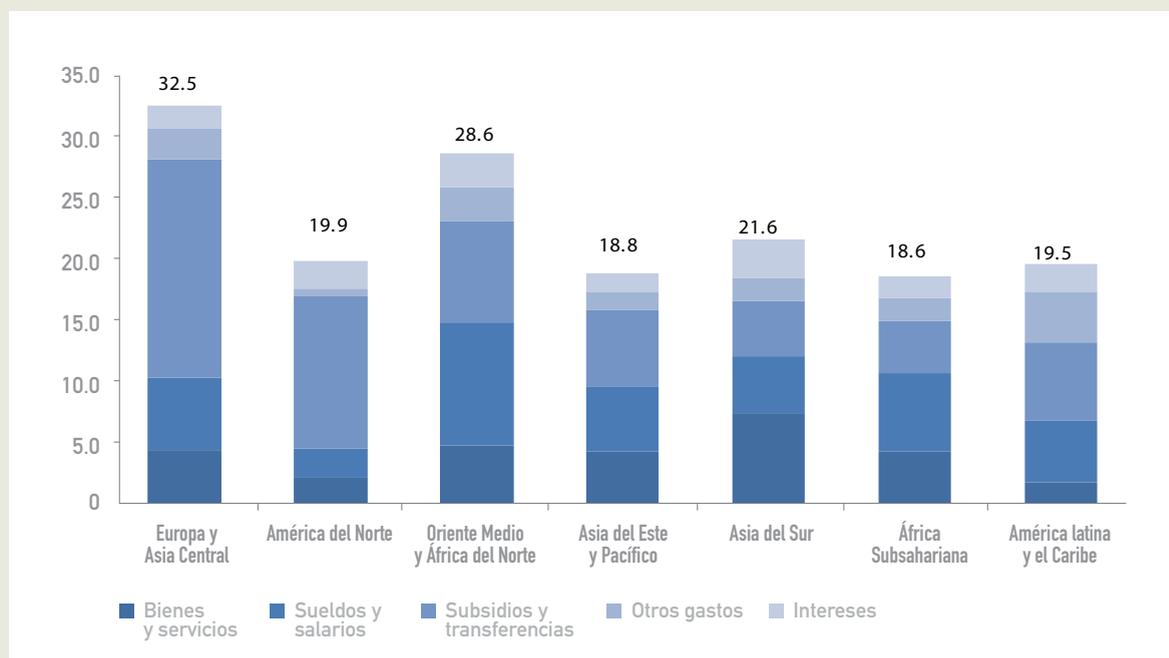
Resulta más difícil justificar, por el contrario, el monto desde el cual se comienza a aplicar la tasa marginal máxima ya que, mientras en los países desarrollados la misma se aplica a partir de 3 o 4 veces el PIB per cápita, en los países latinoamericanos dicha alícuota recién tiene efecto a partir de 10 veces el ingreso per cápita, con alícuotas significativamente más bajas que en los países desarrollados.

En lo que respecta a la evasión, los estudios disponibles muestran que sus niveles son altos en comparación con otras regiones del mundo y mayores en los impuestos sobre la renta que en los impuestos al valor agregado (con una tasa promedio de incumplimiento de 51% versus 27%, respectivamente).

Los altos niveles de incumplimiento reducen los recursos disponibles y atentan contra la capacidad redistributiva del impuesto a la renta, en la medida en que se dejan de cumplir los requisitos básicos de equidad de un sistema tributario: que las personas con igual capacidad de pago paguen el mismo monto de impuestos (equidad horizontal) y que las personas con mayor capacidad de pago paguen proporcionalmente un monto mayor (equidad vertical).

Otra característica de los países de la región que afecta la disponibilidad de recursos para la implementación de políticas de manera sostenible es la elevada volatilidad de los ingresos fiscales. La volatilidad macroeconómica impacta sobre los ingresos fiscales a través de las fluctuaciones de las bases tributarias, el PIB, el consumo o los precios de las materias primas. La volatilidad promedio de los ingresos tributarios en la región es casi tres veces mayor que en los países desarrollados. Debe tenerse

GRÁFICO 4. Comparación internacional del nivel y estructura del gasto
(En porcentajes del PIB) Promedio 2001-2009



Fuente: World Bank, World Development Indicators y CEPAL para los países de América Latina

en cuenta que la volatilidad excesiva en los ingresos fiscales tiene un impacto mayor sobre los segmentos más vulnerables de la población, a través de las fluctuaciones del gasto público social.

La volatilidad de los precios de las materias primas afecta ciertos tipos de ingresos fiscales, principalmente asociados a hidrocarburos (Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Venezuela), minerales (Chile y Perú) y alimentos (Argentina). En Bolivia, Ecuador, México y Venezuela, alrededor del 30% o más del total de los ingresos fiscales se originan en la explotación de gas en el primero y en la producción de petróleo en el caso de los tres últimos. Los ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales son también significativos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú, donde su participación se ubica en torno al 17%, en promedio.

Por supuesto que esta relación positiva entre la recaudación y las bases imponibles no sería un problema si el acceso al financiamiento por parte de los países de América latina no estuviese influido por el ciclo. Esta última característica, junto con los

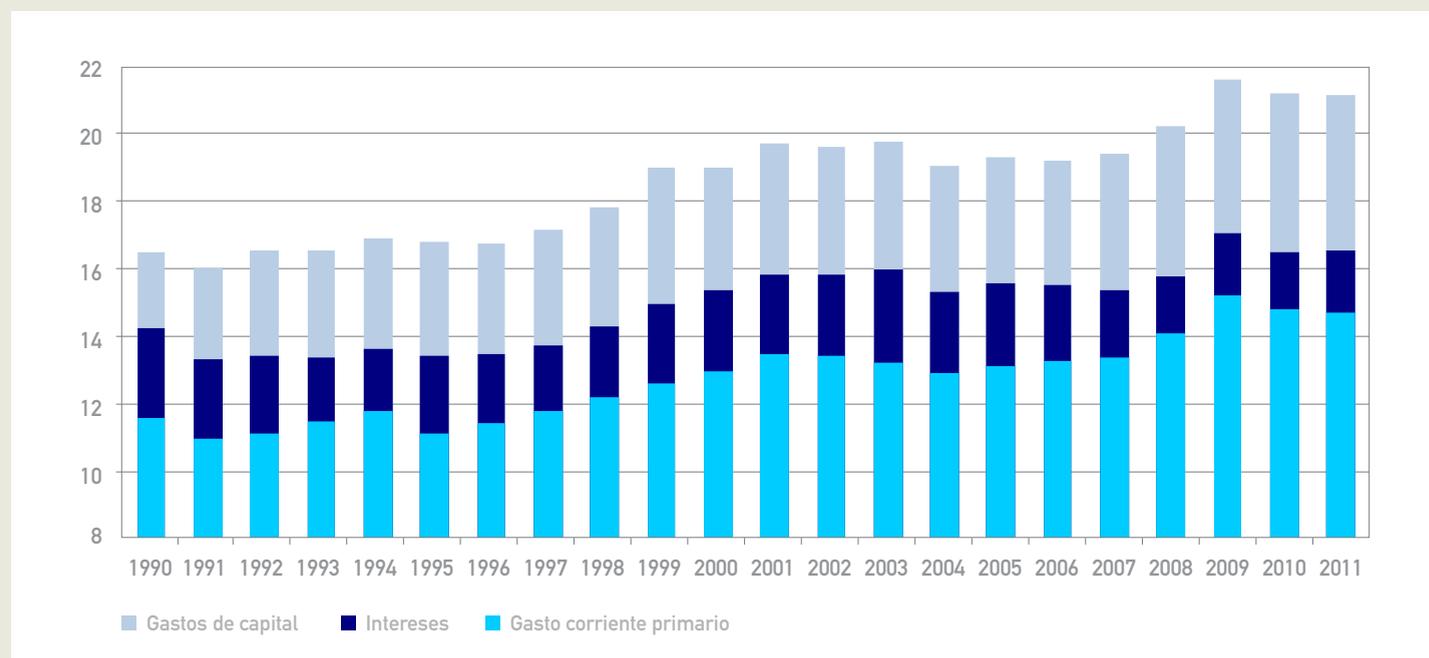
recursos fiscales escasos y volátiles y las demandas sociales insatisfechas limitan el espacio fiscal disponible y generan una política de gasto muy vinculada con el ciclo económico.

En lo que se refiere al gasto público, los países en desarrollo como los de América latina tienen un nivel de gastos menor que los países desarrollados (22% versus 34% del PIB en promedio, respectivamente), lo cual resulta paradójico en la medida en que los países en desarrollo tienen más necesidades en materia de asignación y redistribución que los países desarrollados, las demandas sociales son más urgentes y hay mayores necesidades de inversión pública.

En lo que se refiere a su evolución y estructura, a partir de 1990 el gasto público se ha incrementado en la mayoría de los países de América latina, aumentando casi en 5 puntos porcentuales del PIB el promedio de la región. El gasto de capital se ha incrementado fuertemente, partiendo de una base mínima en 1990, para representar un valor cercano al 5,0% del PIB para la región en 2011. En cuanto al gasto corriente, es notable la caída del pago de intereses de la deuda pública; como porcentaje del total, el promedio regional bajó de 16% a 8%, reflejo de la reducción total de la deuda y de cambios en su costo y perfil de vencimientos. Estos cambios han tenido como resultado una disminución de las rigideces presupuestarias y, por tanto, la ampliación de los espacios fiscales.

La mayor asignación de recursos se realiza en transferencias y subsidios

GRÁFICO 5. Gasto del gobierno central en América latina y el Caribe, 1990-2009 (En porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL (2011), Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe

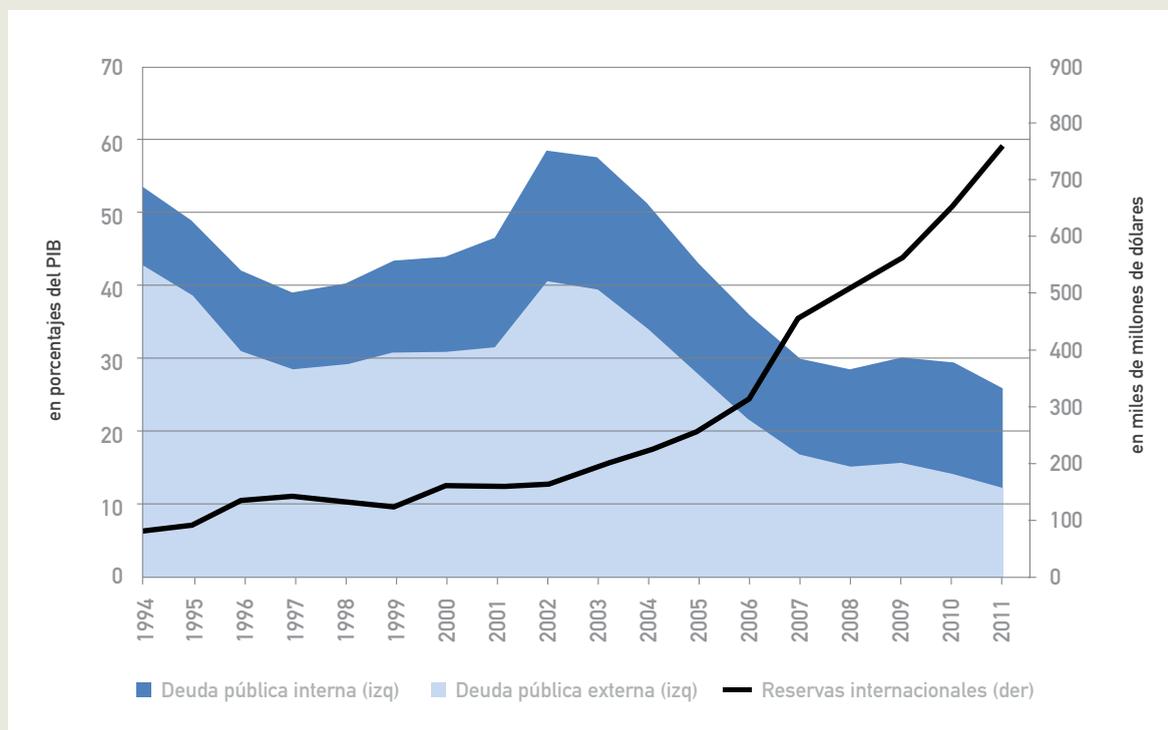
corrientes, con un 7% del PIB como promedio para la región. La Argentina, Brasil, México y Venezuela mantienen tasas más altas, entre 12 y 14% del PIB.

Los niveles de gasto público social, que han crecido alrededor de 7 puntos del PIB desde 1990, siguen siendo muy dispares, reflejando, por una parte, la diversidad de modalidades de provisión de bienes y servicios públicos, especialmente en pensiones y salud, pero también el escaso grado de cobertura en bienes públicos esenciales en algunos países. En este sentido, debe destacarse la inclusión en los últimos años de diversos programas de transferencias condicionadas, con el objetivo de proveer servicios básicos a aquella parte de la población que no accede a los sistemas de protección social de tipo contributivo vinculados al mercado de trabajo. Algunos de ellos son la Asignación Universal por Hijo, el Plan Familias y el Plan Jefes y Jefas de Hogar en la Argentina; el Bono Juancito Pinto y el Madre Niño-Niña en Bolivia; Bolsa Familia en Brasil; el Chile Solidario; Familias en Acción en Colombia; Avancemos en Costa Rica; Bono de Desarrollo Humano en Ecuador; Oportunidades en México, y Asignaciones Familiares en Uruguay, entre otros. Sin embargo, la efectividad de este tipo de programas o transferencias depende de las condiciones institucionales de cada país, que de hecho son muy dispares en la región.

Finalmente, el desempeño fiscal de la última década ha permitido disminuir en gran parte la vulnerabilidad externa de la región. Los ratios de la deuda pública en proporción del PIB para el promedio de América latina se

redujeron considerablemente en los últimos años, desde un promedio de 59% en 2002 a 28% en 2011 a nivel de gobierno central. La significativa reducción de la deuda, llevada a cabo en la mayoría de los países, fue resultado de una conjunción de factores entre los que se destaca el crecimiento económico, los procesos de reestructuración de deuda y la generación de resultados primarios superavitarios. Asimismo, se modificó considerablemente la composición de la deuda pública a favor de una extensión de los plazos, de una mayor participación de la deuda a tasa fija, de un aumento de la participación de residentes y de un incremento de la importancia de las deudas en moneda local (a partir de 2010, la deuda interna tiene una mayor participación en el total del endeudamiento público que la deuda externa). Otro factor que ha contribuido a reducir la vulnerabilidad frente a choques externos es el crecimiento de las reservas internacionales.

GRÁFICO 6. América latina: saldo de la deuda pública del gobierno central según residencia del acreedor y reservas internacionales brutas (En porcentajes del PIB y miles de millones de dólares)



Fuente: CEPAL (2011), Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe

La volatilidad excesiva en los ingresos fiscales tiene un impacto mayor sobre los segmentos más vulnerables de la población, a través de las fluctuaciones del gasto público social.

Desafíos presentes y futuros

En el período 2003-2008, la particular combinación de un escenario internacional más favorable y el manejo más prudente de la política macroeconómica y fiscal derivó en una mejora en las cuentas públicas y una reducción de los niveles de endeudamiento, con la consiguiente ampliación del espacio fiscal en muchos de los países de América latina. Consecuentemente, la región estaba en mejores condiciones que en el pasado a la hora de enfrentar choques externos. Un claro ejemplo de ello fue la forma en que los países enfrentaron la crisis económica global que comenzó en 2008, donde implementaron una serie de medidas fiscales (tanto por el lado de los ingresos como de los gastos), cuyo objetivo principal fue compensar a los sectores más vulnerables por los efectos negativos de la crisis. Esto contribuyó a que el impacto fuera menor y la recuperación económica y social de los países de la región fuese bastante más rápida que en los países desarrollados.

A partir de 1990 el gasto público se ha incrementado en la mayoría de los países de América latina, aumentando casi en 5 puntos porcentuales del PIB el promedio de la región.

El aumento de los gastos y la disminución de los ingresos significaron una importante reducción de los espacios de política, lo que implica que uno de los principales desafíos sea recomponer los márgenes de acción de la política fiscal de manera de enfrentar las deudas pendientes. En ese sentido, los países de América latina enfrentan un reto común que es el logro de un crecimiento sostenible y una mayor igualdad, para lo cual es central el papel de la política fiscal. Para ello, el principal desafío para muchas de las economías de la región es administrar prudentemente el espacio de políticas y la capacidad de respuesta macroeconómica, así como brindar un entorno de estabilidad y predictibilidad de las finanzas públicas para poder cerrar las brechas en infraestructura, educación e innovación que permitan crecer más y mejor en el largo plazo.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que gran parte del aumento de la capacidad fiscal recuperada en los últimos años está vinculada a los ingresos fiscales provenientes de la explotación de materias primas y, por lo tanto, el incierto entorno externo y el debilitamiento de la demanda mundial podrían tener un importante impacto presupuestario.

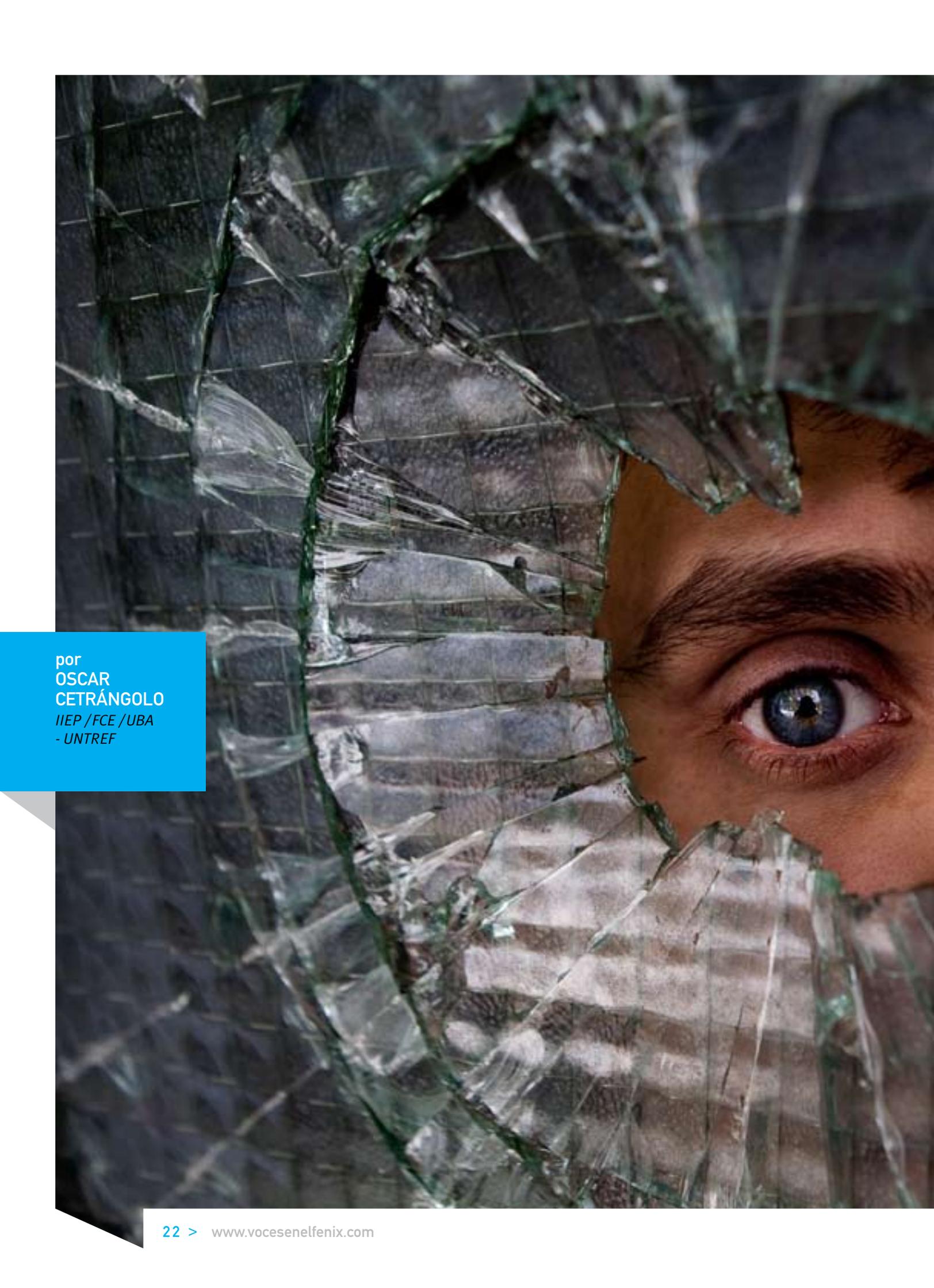
Por último, debe enfatizarse que el camino hacia la consolidación fiscal tiene que contemplar el diseño de una planificación de políticas públicas que considere el fortalecimiento de la capacidad para generar políticas

contracíclicas (o al menos no procíclicas) que ayuden a mantener y fortalecer los programas de protección social e infraestructura durante los períodos de crisis. Ello requiere desvincular la evolución del gasto de la de los ingresos y el ciclo económico, a través de instrumentos tales como fondos de estabilización de los ingresos fiscales, reglas macro-fiscales y un manejo contracíclico del endeudamiento público, en particular de origen externo.

Una planificación en este sentido no sólo es compatible con el logro de un crecimiento sostenible y duradero sino que también lo es con la cohesión y la inclusión social, dado que atenúa el impacto que la volatilidad tiene sobre la desigualdad y la pobreza.

(1) Economista de la UBA. Master in International Affairs en Columbia University. CEPAL.

(2) Economista de la UNC. Master en Economía de la Universidad de Chile. CEPAL.



por
OSCAR
CETRÁNGOLO
IIEP / FCE / UBA
- UNTREF

NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ARGENTINA

EL ESTADO MANTIENE UNA LIMITADA CAPACIDAD PARA DAR SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES QUE AFECTAN A LA POBLACIÓN. LAS DESIGUALDADES ENTRE PROVINCIAS SE MANTIENEN Y SE AMPLÍAN LAS BRECHAS AL INTERIOR DE CADA UNA DE ELLAS. ES HORA DE PENSAR NUEVOS MECANISMOS PARA COMPENSAR ESTAS DIFERENCIAS.

Desde la vuelta a la democracia, y a pesar de las enormes expectativas que esta había generado, distintos factores han limitado la capacidad del Estado para dar solución a los diversos problemas estructurales de la intervención pública, al extremo de implicar un fuerte descrédito de sus capacidades para resolver deficiencias de vieja data. En algunos momentos, la preeminencia de restricciones financieras, la volatilidad macro y una coyuntura internacional poco propicia marcaron límites insalvables a la necesidad de reformas; en otros, una particular visión de las funciones del Estado desvió la atención de las reformas necesarias. Durante los últimos años, bajo condiciones totalmente diferentes, se han encarado reformas en muchos de esos frentes y otros focos de atención antes inexistentes. No obstante, quedan importantes problemas por resolver. En muchos casos, el rasgo distintivo ha sido la incapacidad para resolverlos a tiempo o las respuestas poco adecuadas que se les dieron a los problemas cuando se decidió atacarlos. En otros, la aparición de nuevas demandas de la sociedad supone nuevas dimensiones para los problemas fiscales y, en especial, para la propia organización federal preexistente.

Estas notas tienen por objeto presentar las demandas más urgentes de reforma. Está claro que el espacio que ocuparán estas reflexiones no alcanza para evaluar las múltiples áreas de intervención de manera exhaustiva. Nos conformaremos con presentar un listado de los principales desafíos en relación con el gasto público social y ensayar algunos ejes transversales que debieran orientar la necesaria reforma del Estado en la Argentina.

El territorio importa

La Argentina ha sido siempre un país de grandes disparidades territoriales que se han mantenido relativamente estables durante décadas, mostrando una elevada concentración geográfica de las principales actividades productivas. El 35% de la población se ubica en la ciudad y provincia de Buenos Aires. Allí se concentra gran parte de la inversión privada, de los servicios bancarios y financieros, del manejo del comercio exterior, de las actividades de servicios técnicos y profesionales complejos. Junto con Córdoba, Santa Fe y Mendoza, ocupan un territorio donde se generan las tres cuartas partes del Producto Interno Bruto del país. En el otro extremo, otras cinco jurisdicciones (Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja y Santiago del Estero) generan sólo el 4% del total.

La dinámica productiva y la política y gestión pública provinciales han introducido nuevos elementos de diferenciación a nivel intrajurisdicción, que refuerzan las desigualdades entre provincias y amplían las brechas al interior de cada una de ellas. Este fenómeno ha ido sucediendo en el marco de un cambiante contexto político, institucional, normativo y macroeconómico, donde sobresalen algunos elementos que califican una situación territorial que no ha alcanzado una conformación estable y de relativamente joven organización institucional.

Entre los años setenta y noventa, por otra parte, se ha producido un proceso de transferencia de responsabilidades (principalmente descentralización de servicios básicos como educación, servicios de agua y cloacas y salud) que ha agregado nuevos factores de diferenciación, no sólo como consecuencia de los recursos asignados por cada jurisdicción a los distintos servicios que deben ser provistos, sino también en la estrategia pública, en las modalidades de gestión, en la regulación, en las inversiones y actualización técnica, en la responsabilidad, cobertura y calidad de los mismos. Entonces, la creciente heterogeneidad territorial no se restringe a situaciones provinciales, supera los límites administrativos-políticos convencionales (provincias) y admite la convivencia o la yuxtaposición en un mismo ámbito territorial de situaciones socioeconómicas opuestas, de riqueza y pobreza-exclusión. La ruptura de

viejos mecanismos de movilidad e inclusión social, como la educación y el mercado laboral, determina que la desigualdad y polarización se acentúen en forma estructural y definan, por su impronta, diversos espacios territoriales. Esta situación diferenciada implica que en una misma provincia pueden coexistir diferentes problemas territoriales, de variada naturaleza. A su turno, esto plantea la necesidad de diversas estrategias de intervención y muchas veces también distintas modalidades de implementación.

A ello se añade el hecho de que la Argentina no escapa a la que ha sido la tendencia internacional, y la participación de los gobiernos subnacionales en los recursos totales no ha crecido en proporción con el aumento de sus responsabilidades. La combinación de un importante proceso de descentralización del gasto público y la concentración de recursos en el gobierno central determina una fuerte presión sobre los sistemas de transferencia para atender la provisión homogénea de bienes públicos al tiempo de cuidar la equidad.

En consecuencia, resulta imprescindible que cualquier alternativa de política que intente mejorar la equidad en la Argentina deba incorporar mecanismos que ayuden a compensar diferencias regionales, en particular, relacionadas con el gasto social descentralizado. Un efectivo diseño del sistema de transferencias, con objetivos explícitos y que genere los incentivos adecuados, puede complementar la habitual deficiencia que tienen los sistemas tributarios subnacionales para financiar las competencias que se le han asignado.

El eje de las políticas compensadoras debe descansar sobre la construcción de consensos federales relativos a las políticas sectoriales y no en meros acuerdos políticos sobre esquemas de reparto de fondos. Todo diseño de política debe partir de la identificación de las restricciones económicas e institucionales que limitan su factibilidad y afectan su probabilidad de éxito. La diversidad de escenarios hacia el interior de cada territorio provincial reclama una discusión más sofisticada de las políticas sociales y su financiamiento.

La ruptura de viejos mecanismos de movilidad e inclusión social, como la educación y el mercado laboral, determina que la desigualdad y polarización se acentúen en forma estructural y definan, por su impronta, diversos espacios territoriales.

La nueva protección social

Adicionalmente a los difíciles desafíos que enfrenta la Argentina para reformular sus sistemas de provisión descentralizada de educación, salud y otros programas sociales para asegurar la efectiva igualación de derechos de sus ciudadanos, existe un amplio espectro de reformas necesarias para construir el camino hacia una moderna protección social, que tenga en cuenta las nuevas características del entorno macroeconómico y, en especial, del mercado de trabajo.

En la actualidad, el empleo y la protección social centrada exclusivamente en sistemas contributivos han perdido capacidad integradora y de protección contra riesgos. Luego de una importante experiencia de otros países de la región (en especial México y Brasil), la Argentina ha introducido el programa de Asignación Universal por Hijo, con un impacto por demás significativo. De acuerdo con un estudio coordinado en 2010 por Fabio Bertranou para la OIT, bajo el nombre de “Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las asignaciones familiares”, el programa lleva a que cerca de un 65% de los niños y adolescentes logre salir de situación de indigencia y, cuando el programa logre alcanzar a todos aquellos beneficiarios potenciales, la cobertura de los menores median-

La combinación de un importante proceso de descentralización del gasto público y la concentración de recursos en el gobierno central determina una fuerte presión sobre los sistemas de transferencia para atender la provisión homogénea de bienes públicos al tiempo de cuidar la equidad.

te el mismo, más los cubiertos por Asignaciones Familiares, y aquellos que logren una deducción del impuesto a las ganancias por ser contribuyentes de ese impuesto, alcanzaría a la casi totalidad de ese grupo poblacional.

En el ámbito de la salud, la nueva protección social requiere de difíciles reformas para reducir la fragmentación de los sistemas y la igualación de los derechos de atención para toda la población, con independencia de su nivel de ingresos, situación laboral o lugar de residencia. De acuerdo con los últimos datos disponibles en el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano del PNUD, en 2010, el gasto total en salud era superior al 10% del PIB. Ello responde principalmente a la casi universalidad de la cobertura. De todos modos, más de la mitad de esos recursos son gasto privado directo y, obviamente, no se integran al financiamiento de los objetivos de la política de salud ni cumplen funciones redistributivas. Adicionalmente, alrededor de la mitad del resto queda en manos de instituciones "sin fines de lucro", pero con motivaciones difusas con esquemas redistributivos en retroceso y sólo parcialmente reguladas (las obras sociales).

En relación con la salud pública, la heterogeneidad en la distribución de los recursos físicos y humanos en las provincias es otro rasgo distintivo de la organización del sistema de salud argentino. Por ejemplo, los datos disponibles permiten afirmar que existe un número creciente de habitantes por médico a medida que nos trasladamos hacia provincias de menor desarrollo relativo. Frente a estos problemas, cobra especial relevancia el papel de

rectoría y compensador que debiera cumplir el sector público nacional. No obstante del 10% del PIB antes mencionado, sólo 0,3% del PIB es asignado por el gobierno nacional.

El sistema previsional fue diseñado para ofrecer protección a los adultos mayores que participan en el mercado formal de empleo. Sin embargo, el creciente financiamiento de los beneficios con recursos provenientes de rentas generales, el desempleo y la informalidad laboral determinaron la ruptura del pacto intergeneracional preexistente. Durante un largo período en el que sus desequilibrios fueron una causa excluyente del déficit fiscal de la Nación y las disputas en torno al reparto de fondos entre la Nación y las provincias, las soluciones de emergencia fueron configurando un sistema inequitativo e insostenible que derivó en reformas de diferente índole. Si bien la cobertura actual puede ser considerada como óptima, la misma es sólo un logro de corto plazo y serán necesarias reformas adicionales para alcanzar un sistema equitativo y sostenible. Teniendo en cuenta que se trata de una política que involucra varias generaciones, se trata de lograr un consenso para la construcción de un sistema previsional que sea sostenible y previsible, cualidades que no cumple el actual esquema. Para ello resulta indispensable pensar en un piso de protección para todos los adultos mayores que sea financiado con rentas generales, más una prestación proporcional a los aportes que sea financiada, precisamente, por estos.

No puede dejar de insistirse en la necesidad de contemplar detalladamente el proceso de transición, definiendo la reforma como un proceso, más que la sanción de una ley que resuelva los problemas existentes y redefina de manera definitiva el sistema. Es esencial, no obstante, que ese sendero de reformas tenga un claro horizonte de mediano plazo. En ese debate, que necesariamente abarcará el bienestar de la presente y futuras generaciones, no debe omitirse la discusión acerca del verdadero nivel de beneficios al que podrá hacerse acreedor cada ciudadano en el futuro, de acuerdo con el esquema que se elija, evitando promesas de imposible cumplimiento con el objeto de lograr consensos frágiles que, en el mediano plazo, se revierten y generan mayores restricciones al debate de las reformas sustentables, restándole, adicionalmente, legitimidad a la intervención pública en general.

La reforma educativa: una necesidad básica insatisfecha

En materia educativa, el balance de las reformas implementadas desde los años noventa indica que si bien se aumentó la cobertura e introdujeron nuevas modalidades e instrumentos de gestión, no se lograron modificar significativamente los resultados de aprendizaje de los alumnos. Las políticas seguidas han implicado nuevos desafíos para el sector y la obligatoriedad de asistencia desde el preescolar a la educación secundaria son un paso muy importante de un camino que requiere mucho andar para cerrar las brechas existentes. La educación primaria, aun cuando ha logrado un elevado grado de cobertura, presenta como desafíos pendientes la necesidad de enfrentar los problemas relacionados con la repitencia, la sobreedad y el abandono, así como la de ampliar la jornada escolar diaria en una modalidad extendida o completa. La educación inicial, en segundo término, tiene por delante el desafío de universalizar la sala de 5 y avanzar en la inclusión para las salas de 3 y 4 años. Por último, la educación secundaria debe avanzar en la universalización, y mejorar los indicadores de eficiencia y la calidad. Se requieren plataformas cada vez más altas de escolarización y saberes para participar plenamente de los procesos tecnológicos, económicos y sociales que ocurren en la sociedad. También se necesita adquirir competencias más complejas para alcanzar una participación ciudadana plena. Desde la universidad, no puede dejar de señalarse con angustia y frustración que la gratuidad de los estudios en la universidad pública no asegura el acceso a la movilidad que durante mucho tiempo significó la misma. También resulta obvio que el incremento del gasto educativo no es una condición suficiente para lograr una mejor educación que logre romper la presencia de elementos y procesos que definen un sistema de perpetuación intergeneracional y la ampliación de las desigualdades territoriales e intrajurisdiccionales.

Comentarios finales

Los argumentos aquí presentados en favor de una modernización de la protección social para alcanzar una mayor igualdad de derechos en la población a lo largo del territorio nacional, así como las reformas en el sistema educativo, la infraestructura y otros renglones de las políticas públicas, llaman la atención sobre una mayor necesidad de recursos financieros. Luego de reformas en las políticas y administración tributaria que se sucedieron durante las últimas décadas, finalmente, la Argentina logró una carga tributaria que superó la barrera de los 30 puntos porcentuales del PIB en el año 2008, ubicándose actualmente en el segundo lugar de la región, detrás de Brasil, con una carga total del 33,5% del PIB, casi totalmente (29% del PIB) recaudados por el gobierno nacional. Ello llama la atención sobre la importancia de los sistemas de transferencias de recursos entre niveles de gobierno, como se señaló anteriormente.

Las reformas aquí mencionadas sólo podrán ser encaradas si son acompañadas con algunos cambios en el nivel y estructura de los tributos. Este tema, que es analizado en otros artículos de esta publicación, debe tomar en cuenta el elevado grado de informalidad de la economía argentina, la elevada evasión en el impuesto a las rentas y la necesidad de eliminar tratamientos de privilegio para ciertos sectores en particular. De manera especial, la informalidad tiene un doble efecto perverso al reducir la recaudación y aumentar la demanda de gasto en protección social.

Por último, no puede dejar de señalarse que las soluciones que se pongan en marcha no pueden ser parciales sino que deben mirar la totalidad de cada sistema y de las políticas públicas en su conjunto. Es por ello que resulta tan importante el intercambio de opiniones y la construcción de espacios de debate amplios destinados a definir y consensuar las políticas públicas más adecuadas y sostenibles en el mediano plazo. Sabiendo por experiencia que no existen soluciones mágicas, debe priorizarse la búsqueda de senderos de reformas que, mediante avances parciales pero sustantivos, vayan construyendo una nueva y moderna forma de intervención pública. Esos senderos deben poner tanta atención en las metas estratégicas como en el propio proceso de transición. En especial, sabiendo que se trata de sectores que se comportan como verdaderos “blancos móviles”, las políticas deben ser continuamente evaluadas. Lamentablemente, en este espacio sólo hemos podido presentar algunos “títulos” de las reformas necesarias, lo que termina siendo una grave dificultad en una sociedad que se ha acostumbrado a discutir más títulos que sustancia. La apuesta a debates bipolares ha vaciado de contenido muchas de las discusiones necesarias, con mayor preocupación por el discurso que por la discusión de líneas estratégicas, sus complejidades, impactos, senderos posibles, matices, y dificultades en la implementación.

LAS POLÍTICAS TRIBUTARIAS LA ARGENTINA EN EL MARCO REGIONAL



EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LOS ÚLTIMOS AÑOS Y LA REDUCCIÓN Y ELIMINACIÓN DE EXENCIONES, DEDUCCIONES Y BENEFICIOS TRIBUTARIOS MEJORARON SUSTANCIALMENTE LA RECAUDACIÓN EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. ¿QUÉ CAMBIOS QUEDAN PENDIENTES PARA MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO?

por JUAN CARLOS GÓMEZ SABAÍNI¹ y DALMIRO MORÁN²



(1) Economista. Profesor de la FCE - UBA. (2) Economista, UNLP.

Con el comienzo del nuevo siglo, la mayoría de los países de América latina fueron protagonistas de importantes cambios en materia de política tributaria. En ese sentido, la Argentina no fue la excepción.

Luego del fracaso de las políticas pregonadas por el Consenso de Washington, los países de la región se vieron ante la necesidad y la oportunidad de implementar políticas tributarias heterodoxas con el fin de fortalecer los ingresos públicos. Entonces, desde mediados de la década de los '90, pero sobre todo durante la primera de este siglo, los gobiernos latinoamericanos han venido incorporando mejoras en el diseño de los respectivos sistemas tributarios tales como la reducción y eliminación de una larga lista de exenciones, deducciones y beneficios tributarios que habían sido concedidos en décadas pasadas con el fin de atraer inversiones extranjeras. Asimismo, se introdujeron nuevos tributos sobre transacciones financieras e impuestos mínimos que ayudaron a incrementar la recaudación, elevaron el nivel de cumplimiento y ampliaron la gama de instrumentos de política tributaria.

Como consecuencia directa de estos cambios, el nivel de la recaudación tributaria en términos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB), lo que se suele denominar "carga tributaria", ha mostrado una tendencia creciente tanto en el promedio regional como en la mayoría de los países de América latina. Entre ellos, se destaca el caso argentino por ser uno de los países que han liderado dicho incremento entre 1990 y 2010, con una variación relativa que duplica a la media regional (ver cuadro). Esto último le ha permitido al país alcanzar, en los años recientes, niveles de carga tributaria superiores al 30% del PIB, ubicándose sólo y levemente por debajo de Brasil pero muy por encima del resto de los países latinoamericanos.

CUADRO 1. Ingresos tributarios en los países de América latina
(Valores promedio en % del PIB)

	1990-1992 (A)	1999-2001 (B)	2008-2010 (C)	1990-2010	1990-2009 (C) / (A)
Brasil	23.7	30.2	33.6	29.4	41.9
Argentina	18.5	21.2	31.8	23.4	72.2
Uruguay	22.1	22.5	24.9	22.7	12.8
Costa Rica	17.2	19.0	22.1	19.5	29.1
Chile	17.0	18.9	19.3	18.7	13.6
Nicaragua	11.7	16.8	22.3	17.1	90.8
Bolivia	10.4	17.8	21.5	17.0	106.6
Panamá	15.0	15.9	17.4	15.8	15.7
Perú	13.1	14.2	16.3	15.0	24.3
Colombia	10.3	14.6	17.9	14.8	17.3
Honduras	13.3	15.4	16.0	14.7	20.3
Venezuela	17.3	13.2	13.4	14.5	-22.6
El Salvador	10.8	12.3	14.9	13.9	37.8
México	12.7	12.4	11.3	12.0	-10.6
Paraguay	9.8	11.9	14.1	12.2	42.9
R.Dominicana	8.6	12.2	13.6	12.0	57.8
Ecuador	10.1	11.5	17.9	12.2	77.7
Guatemala	8.8	10.9	11.0	10.5	25.1
Promedio simple AL	13.9	16.2	18.9	16.4	35.6

La cobertura corresponde al gobierno general (incluye gobiernos subnacionales) en los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia y México. Para los demás países, los datos corresponden sólo al gobierno central.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL

¿Cuáles son las semejanzas que se pueden establecer entre la Argentina y América latina?

En cuanto a la estructura tributaria, la Argentina comparte ciertas características comunes observadas a nivel regional. En particular, el sistema tributario está fundamentalmente basado en dos grandes tributos, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a las Ganancias o Impuesto Sobre la Renta (ISR), los cuales fueron consolidándose durante la última década como los principales instrumentos de la política tributaria latinoamericana. Además, los impuestos selectivos sobre bienes y servicios vieron reducida su participación relativa en la recaudación, limitándose en la actualidad a gravar el consumo de determinados artículos como los cigarrillos, los combustibles y las bebidas alcohólicas. La escasa relevancia de los impuestos patrimoniales también sobresale como denominador común entre los países de América latina.

Por otra parte, un hecho destacable en toda la región radica en que el peso de la imposición a la renta ha descansado primordialmente en una fuerte participación de las sociedades y en una reducida presencia de los ingresos del impuesto a la renta personal, donde las personas físicas escasamente aportan cerca de un tercio del total recaudado por el Impuesto a las Ganancias. Esta característica, por un lado, contrasta claramente con lo que se observa en los países desarrollados (donde los individuos aportan más del 60% de la recaudación del ISR) y, por otro lado, tiene fuertes implicancias en materia distributiva.

En los últimos años se ha remarcado que la mayoría de los países de la región ha experimentado notables mejoras en su distribución del ingreso respecto de los valores que se registraban en la década de los '90, acompañando el período de crecimiento económico sostenido a nivel regional y global. En ese sentido, ante los múltiples problemas asociados a una sociedad fragmentada donde coexisten un pequeño porcentaje de la población que concentra la mayor parte de la riqueza junto con amplias mayorías por debajo de los niveles de subsistencia, resulta prioritario el rol de las políticas públicas en relación con la distribución del ingreso y, más específicamente, el de la política tributaria en particular.

Sin embargo, en todos los países de la región se ha advertido que el efecto de la tributación sobre la distribución del ingreso es realmente limitado, siendo la composición de la carga tributaria la que termina definiendo el signo de este último. En otras palabras, la tributación en América latina posee efectos regresivos o levemente progresivos (en tanto aumente o reduzca levemente la desigualdad una vez aplicados los impuestos) debido a que la reducida participación del impuesto más progresivo, el impuesto a la renta personal, no logra contrarrestar el peso de la regresividad del resto de los impuestos como los que recaen sobre bienes y servicios (IVA y selectivos), y además la virtual inexistencia de la imposición patrimonial no contribuye en absoluto a cambiar este sesgo.

Esto, indudablemente, atenta contra las reformas que se han enfocado en dotar de mayor progresividad al tributo ya que, debido a la baja recaudación que genera dentro de la estructura tributaria de los países, toda mejora en el impacto redistributivo del mismo queda relativizada dentro de un contexto tributario dominado por otros tributos que determinan el débil efecto global de la tributación sobre la distribución del ingreso.

Además, estos pobres resultados de incidencia distributiva del sistema tributario en América latina, que se han mantenido casi invariantes durante las últimas décadas, contrastan con lo observado en los países desarrollados donde el impacto distributivo de los impuestos es mucho mayor (y progresivo) que en los países de la región.

Luego del fracaso de las políticas pregonadas por el Consenso de Washington, los países de la región se vieron ante la necesidad y la oportunidad de implementar políticas tributarias heterodoxas con el fin de fortalecer los ingresos públicos.

Finalmente, otros dos hechos estilizados de la tributación en América latina merecen ser mencionados. En primer lugar, aun con la notable reducción de los mismos respecto de décadas pasadas, se observa la existencia de un elevado nivel de gastos tributarios a nivel regional. Estos tratamientos especiales que se desvían del régimen legal de los impuestos, representan pérdidas recaudatorias superiores al 2% del PIB en la mayoría de los casos y están vinculados primordialmente con el ISR y el IVA según cada país (ver Cuadro 2). Esto adquiere mucha importancia ya que los gastos tributarios tienen un impacto negativo tanto sobre la equidad como sobre la eficiencia y, además, la renuncia implícita de ingresos tributarios limita el espacio fiscal y, consecuentemente, el gasto público social.

En segundo lugar, debe remarcarse que en los últimos años la Argentina y varios países de la región han logrado muy valiosos avances en el combate de la evasión impositiva con el fin de incrementar el nivel de cumplimiento tributario (y por ende, el nivel de la recaudación), sobre todo en el caso del IVA, donde parecen haberse concentrado los mayores esfuerzos de las tareas de fiscalización y control. No obstante ello, aún se percibe que los niveles de evasión global son muy elevados, sobre todo en algunos grupos de contribuyentes (pymes y cuentapropistas, por ejemplo), los cuales distan de poder considerarse como aceptables y, en definitiva, atentan contra el correcto funcionamiento del sistema tributario. A modo ilustrativo, estimaciones recientes (CEPAL) muestran un preocupante nivel de incumplimiento en el ISR tanto de personas físicas como de sociedades, con tasas de evasión que promedian el 50% de la recaudación potencial.

¿Cuáles son los aspectos que diferencian y distinguen la situación tributaria argentina del resto de los países de la región?

Como parte del proceso de liberalización comercial y financiera a nivel mundial, durante las últimas décadas los ingresos tributarios provenientes de impuestos sobre el comercio internacional fueron perdiendo peso relativo en la mayoría de los sistemas tributarios latinoamericanos. Sin embargo, la Argentina se desprendió de esta tendencia luego de la crisis económica de 2001 con el crecimiento sustancial de los recursos provenientes de la exportación de bienes agropecuarios bajo el concepto de derechos de exportación.

La recaudación generada por estos tributos comenzó a aumentar a partir de 2002 como efecto directo de la devaluación monetaria, pero además esto fue reforzado por los aumentos en las alícuotas a partir de 2004 que surgieron como respuesta a un contexto internacional caracterizado por el sostenido aumento en los precios de las materias primas. En 2010 estos recursos llegaron a representar un 11% del total recaudado a nivel nacional y un 3,16% del PIB, promediando desde 2003 en adelante un 2,7% del PIB por año.

El sistema tributario está fundamentalmente basado en dos grandes tributos, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a las Ganancias o Impuesto Sobre la Renta (ISR), los cuales fueron consolidándose durante la última década como los principales instrumentos de la política tributaria latinoamericana.

Otro de los factores que distinguen al sistema tributario argentino, si bien comparte esta característica con algunos países de la región, está referida a la gran preponderancia de los impuestos a los consumos. En ese contexto se destaca el comportamiento que ha tenido el IVA que, si bien se estableció en el año 1975, sólo a partir de 1992 experimentó un salto estructural en su importancia recaudatoria pasando a representar un 6,4%, menguando durante los años de crisis (2001-2002) y recuperándose al ritmo del crecimiento sostenido de la economía hasta alcanzar un 8,1% del PIB en el año 2010, lo cual equivale a más del 80% de la tributación total sobre los consumos. La preferencia en el diseño de este tributo ha sido dominada por sucesivas reformas tendientes a la generalización en su base y aumento de sus alícuotas, lo que ha permitido un importante aumento en su recaudación, tanto en términos absolutos como en relación con los restantes tributos.

En el análisis de la imposición sobre los consumos no puede dejar de mencionarse el peso que

también tiene el Impuesto sobre los Ingresos Brutos que aplican los gobiernos provinciales. Se trata de un impuesto a las ventas (“en cascada”) que se aplica sobre cada una de las etapas del proceso productivo con excepción –en general– de la actividad agropecuaria y que en 2010 totalizó una recaudación tributaria de 3,5% del PIB, lo cual hace que la imposición al consumo en el país (sumando a los impuestos selectivos) se eleve a un valor aproximado de 13 puntos porcentuales del producto.

No menos importante resulta ser la importancia de los recursos tributarios por contribuciones a la seguridad social, siendo hoy la Argentina uno de los países que muestran mayor grado de cobertura de la población asalariada.

En una mirada de muy largo plazo, se destaca el crecimiento de los impuestos sobre los salarios destinados al financiamiento de la seguridad social que se duplicaron entre los años '30 y '40 en razón de la expansión de los regímenes jubilatorios, y que mantuvieron su importancia hasta mediados de los años '80, para sufrir un proceso de posterior disminución, en parte por el surgimiento del régimen de capitalización en 1994 y el crecimiento de los mercados laborales informales. Con la reactivación de la economía, el aumento de los niveles de empleo y la reciente integración de un único sistema estatal de reparto, los ingresos tributarios de la seguridad social fueron recuperándose hasta llegar en 2010 a un 7,1% del PIB (casi un 25% de la recaudación nacional total) superando los niveles anteriores a la reforma previsional de 1994.

CUADRO 2. Gastos tributarios en países seleccionados de América latina - Año 2007 (en % del PIB)

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	ECUADOR	GUATEMALA	MÉXICO	PERÚ
IVA	1.14	0.39	0.76	1.92	3.40	1.96	2.15	1.44
Renta	0.51	1.11	4.21	1.60	1.2	5.28	3.02	0.29
Pers. Purídicas	-	0.66	3.31	0.24	0.80	4.35	1.56	0.19
Pers Naturales	-	0.45	0.90	1.36	0.40	0.93	1.45	0.10
Seguridad Social	0.25	0.74	-	-	-	-	-	-
Selectivos	0.13	0.00	-	-	-	-	-	-
Comercio exterior	0.16	0.08	-	-	-	0.20	-	-
Otros	0.02	0.00	-	-	-	0.46	0.76	0.32
Total (% del PBI)	2.21	2.29	4.97	3.52	4.60	7.91	5.92	2.08
Total (% de la recaudación)	8.90	9.10	24.60	22.00	35.30	63.50	50.70	11.90

Las amplias diferencias metodológicas entre los países analizados no permiten que los valores presentados sean comparables entre sí. Por ejemplo, en Guatemala se computa como gasto tributario el mínimo no imponible del impuesto a la renta, lo que constituye una excepción a la regla generalmente aceptada. Por otro lado, Chile incluye como gasto tributario al resultante de la diferencia entre la alícuota marginal del impuesto a la renta de sociedades y la alícuota marginal máxima del mismo tributo que grava los dividendos en cabeza de las personas físicas.

¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta la Argentina (y también la región) hacia el futuro?

A pesar de haber sido un país de clase media expandida con un alto nivel de concentración urbana, y de haber gozado de un razonable nivel de ingreso per cápita y haber presentado niveles de desigualdad inferiores a la media regional durante un período importante de su historia, la Argentina nunca ha logrado desarrollar un impuesto a la renta personal de una cierta significación para el erario público.

Como se mencionó, esto se traduce en las dificultades existentes para lograr objetivos en materia de equidad distributiva, ya que si el impuesto más progresivo de todos, el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas, sólo ha recaudado 1,7% del PIB en los últimos años, no es mucho lo que el Estado puede lograr en su afán de mejorar, a través de la política tributaria, la distribución del ingreso que determina el mercado, y de ahí que su fortalecimiento futuro resulta a todas luces absolutamente necesario.

Entre las principales razones que pueden determinar la baja participación de la imposición a la renta personal en la estructura tributaria argentina, así como en la mayoría de los países de América latina, se destacan:

1. Las tasas efectivas (las que efectivamente “paga” sobre el contribuyente) resultan muy inferiores a las tasas legales, y la tasa marginal máxima (35%, que se aplica a los individuos de mayores ingresos) se ubica aún muy por debajo de los estándares utilizados por los países desarrollados (entre 40% y 50%).

2. El tratamiento diferenciado entre los ingresos del trabajo (rentas ganadas) y los del capital (rentas no ganadas), donde la estrechez de la base imponible potencial limita la aplicación del gravamen de manera mayoritaria a las rentas del trabajo obtenidas en relación de dependencia, ingresadas a través de mecanismos de retención en la fuente de manera directa. Esto se relaciona con la gran amplitud de exenciones que beneficia a las rentas de capital provenientes de colocaciones financieras, intereses de títulos públicos, dividendos corporativos, entre otros.

3. La sesgada y reducida base imponible potencial queda sujeta a un amplio nivel de deducciones especiales según sean obtenidas por trabajadores autónomos o que se encuentren en relación de dependencia, o jubilados, y que encuentran su razón de ser en la búsqueda de un tratamiento más equilibrado con las rentas no ganadas. El nivel del monto mínimo no imponible y de otras deducciones personales restringe entonces aún más la aplicación del gravamen potencial sólo a una pequeña fracción de la población.

4. El elevado nivel de evasión existente en el impuesto, que duplica los coeficientes observados para el IVA, y las posibilidades de eludir el gravamen debido a la amplitud de ingresos no gravados reducen aún más la recaudación efectiva del tributo.

La tributación en América latina posee efectos regresivos o levemente progresivos (...) debido a que la reducida participación del impuesto más progresivo, el impuesto a la renta personal, no logra contrarrestar el peso de la regresividad del resto de los impuestos como los que recaen sobre bienes y servicios (IVA y selectivos).

Al igual que sucede en varios países de la región, la imposición sobre los patrimonios también es una cuenta pendiente de la política tributaria argentina y, por ende, constituye otro desafío hacia el futuro. Los escasos niveles recaudatorios de estos impuestos, tanto a nivel nacional como provincial, requieren una seria discusión sobre el funcionamiento de los mismos ya que, junto con el Impuesto a las Ganancias de personas físicas, son los principales instrumentos tributarios para incidir positivamente sobre la distribución del ingreso. Esto se debe a que ambos tributos guardan una mayor relación con la capacidad contributiva de cada contribuyente respecto de otros tributos como el IVA, el cual pagan todos en función del consumo de bienes gravados independientemente de los ingresos particulares.

Con la reactivación de la economía, el aumento de los niveles de empleo y la reciente integración de un único sistema estatal de reparto, los ingresos tributarios de la seguridad social fueron recuperándose hasta llegar en 2010 a un 7,1% del PIB.

Además, la Argentina es un país de gobierno federal. Por lo tanto, una buena manera de dotar a los fiscos provinciales de recursos tributarios propios, adicionales a los que reciben a través de la coparticipación, sería fortalecer el Impuesto Inmobiliario provincial, tanto urbano como rural, que en los últimos años ha venido decreciendo y sólo ha significado una recaudación de 0,4% del PIB. Esta situación debe ser revisada en detalle a fin de investigar las causas que han llevado a este franco deterioro de la imposición patrimonial de las provincias, ya que su contribución futura en pro de una reforma orientada a mejorar la equidad distributiva puede ser positiva al descargar el peso de la imposición indirecta.

Afortunadamente, durante la última década se ha observado un cambio de tendencia en las prioridades de los gobiernos latinoamericanos y en las recomendaciones propuestas por los organismos internacionales, cobrando cada vez más fuerza la idea de que el crecimiento económico y las mejoras en la equidad son factores que generan un proceso de retroalimentación donde ambos confluyen hacia un desarrollo sostenible.

Sin embargo, por el momento este proceso renovador no parece haber sido traducido aún en políticas tributarias concretas, tanto por limitaciones técnicas e institucionales de los países como también por obstáculos de carácter político –a la

hora de confrontar con los distintos grupos de interés–, resultando en una larga serie de fracasos de reformas tributarias en los últimos años.

Por último, se insistirá sobre dos problemas estructurales que muestran los países de América latina en general y que aún subsisten en la Argentina, sin desconocer ni dejar de remarcar los claros avances logrados en estos aspectos, como son los gastos tributarios y la evasión impositiva.

Por un lado, debe decirse que controlar la evasión tiene consecuencias en la posibilidad de poder disponer de los recursos necesarios para aumentar el gasto social y resulta indispensable para satisfacer los criterios de equidad y progresividad de la estructura tributaria. El control de la evasión es, por lo tanto, un aspecto fundamental a tener en cuenta si se quiere mejorar la incidencia distributiva de los sistemas tributarios de la región.

Por el otro lado, se ha comprobado que los resultados obtenidos con el otorgamiento de gastos tributarios en muchos casos no sólo no aumentaron los niveles de inversión y actividad en los países de la región sino que fueron aprovechados de manera oportunista por empresas que los usufructuaron para aumentar su tasa de rentabilidad mediante la reducción del costo que implica el pago de determinados impuestos. En general, estos incentivos han logrado modificar la asignación regional o sectorial de la inversión dentro del propio país, pero sin aumentar sustancialmente la tasa de inversión nacional. Además, la existencia de gastos tributarios presenta mayores oportunidades para manipular el sistema tributario y estimula la evasión y elusión ya que añade complejidad normativa y dificulta las tareas de fiscalización de la administración tributaria, constituyéndose así en otro de los ejes centrales de la política tributaria para los años futuros.

DEUDA PÚBLICA DE LA CRISIS AL DESENDEUDAMIENTO



LA DEUDA PÚBLICA ES UNA HERRAMIENTA DE DOBLE FILO. PUEDE SERVIR PARA CUBRIR LOS DÉFICITS DE LA DEMANDA PRIVADA Y LA PRODUCCIÓN, PERO TOMADA IRRESPONSABLEMENTE PUEDE VOLVERSE UN FACTOR DESESTABILIZANTE. UN REPASO POR LAS ÚLTIMAS CUATRO DÉCADAS DE LA POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO EN NUESTRO PAÍS.

por
**FRANCISCO
EGGERS**
*Profesor de
Finanzas Públicas
de la UNLP*



La deuda pública es una herramienta fiscal que posibilita la concreción de proyectos rentables socialmente (con beneficios superiores a sus costos) pero que requieren inversiones en el corto plazo para las cuales no hay recursos disponibles, o al menos utilizarlos exige un sacrificio a la generación presente que no guarda relación con los beneficios que esta va a recibir. Al financiarse con deuda, el proyecto se hace viable y los costos pueden ser distribuidos en el tiempo, de modo que quienes los paguen sean quienes obtengan los beneficios.

Por otra parte, la deuda pública permite ejecutar políticas anticíclicas: en una situación de recesión (como la vivida por el mundo desarrollado a fines de 2008 y principios de 2009) resulta conveniente expandir el gasto financiándolo con deuda (o reservas, si se tuvieran), para contrarrestar la caída de la demanda privada y, por ende, de la producción. Esta política anticíclica resulta altamente conveniente socialmente, porque evita el derroche de recursos y la desocupación que conlleva una recesión profunda, a la que se llega con mayor probabilidad si el gobierno actúa procíclicamente.

¿Por qué la deuda tiene tan “mala prensa” entonces? Porque también posibilita que un gobierno gaste más de lo que sus contribuyentes están dispuestos a financiarle, permitiendo así la realización de gastos ineficientes que se “endosan” a gobiernos futuros; y porque los altos vencimientos de la deuda, cuando se producen, pueden desestabilizar la situación fiscal y, con ella, la economía del país.

El mundo desarrollado ha sido testigo en los últimos años de las dos caras de la moneda. Cuando el sistema financiero internacional implosionó, en 2008, luego de haber tenido un crecimiento que no guardaba proporción con la economía real, el sector privado comenzó un proceso de desendeudamiento vertiginoso, que llevó al derrumbe repentino de la demanda privada y que amenazaba con la implosión de la economía real. En esas circunstan-

En una situación de recesión (como la vivida por el mundo desarrollado a fines de 2008 y principios de 2009) resulta conveniente expandir el gasto financiándolo con deuda (o reservas, si se tuvieran), para contrarrestar la caída de la demanda privada y, por ende, de la producción.

El FMI y los inversores internacionales le retiraron toda asistencia financiera al gobierno argentino cuando la urgencia de fondos fue mayor; cuando la situación mejoró, empezaron a llegar las ofertas de financiamiento, pero esta vez fue el gobierno argentino quien no se mostró interesado en que le prestaran.

cias, la política monetaria se reveló insuficiente para reanimar la economía, y el sector público debió realizar política fiscal anticíclica, lo que significó incurrir en déficits, financiados con deuda. Esa política fiscal –en conjunto con la monetaria– impidió que se llegara a una crisis de las proporciones que tuvo la de 1930, que provocó un aumento de la miseria y la desocupación como no se ha visto desde entonces.

Pero como se partió en general de niveles de deuda ya altos, que crecieron aun en períodos de “vacas gordas” –en los cuales no se tuvo la prudencia fiscal necesaria–, en el caso de algunos países europeos la deuda llegó a niveles tales que los mercados de capitales comenzaron a desconfiar acerca de sus posibilidades de pago, con lo cual no se mostraron dispuestos a renovar los vencimientos sino a tasas de interés crecientes, que indujeron una nueva recesión. Esto se dio especialmente en Grecia, cuya deuda llegó a niveles muy preocupantes.

En nuestro país hemos visto más del costado negativo de la deuda pública que del positivo: nos ha hecho más mal que bien.

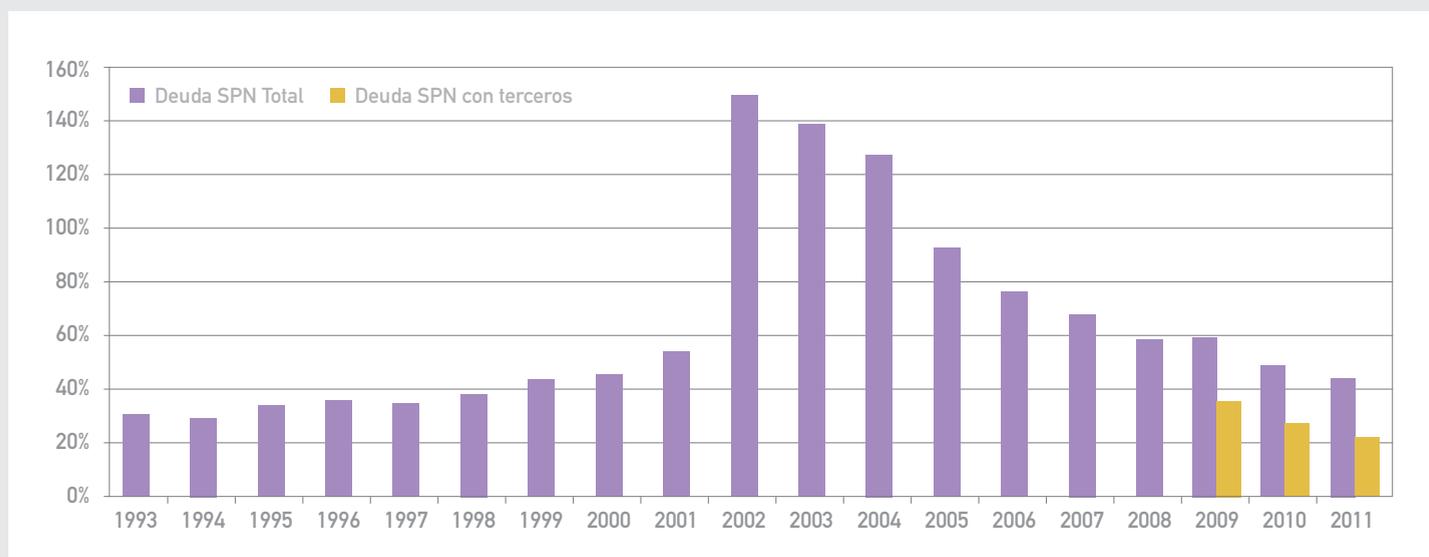
El mejor ejemplo de esto es la deuda tomada por el “Proceso” de 1976 a 1983: fue una verdadera estafa para el país, ya que prácticamente nada de provecho se adquirió con ella; e implicó para el país una carga tal que signó la “década perdida”

de los años ochenta. Los perjuicios de la deuda fueron mucho mayores que el monto mismo de las obligaciones a pagar: al contribuir a la inestabilidad económica, puja distributiva e inflación, trajo recesión, desempleo y angustias enormes a la población.

Cuando el país, en la década de los '90, comenzó a recuperarse de la larga crisis que tuvo como protagonista a la deuda contraída por el gobierno militar, el mundo financiero internacional comenzó a prestarle nuevamente y el gobierno, ahora civil, tomó alegremente la deuda ofrecida, la que se usó para financiar gasto corriente del Estado y déficit comercial externo. Esto ya fue un progreso respecto de la deuda tomada por el gobierno militar, que en gran parte ni siquiera quedó claro para qué se utilizó; pero resulta difícil justificar en términos de beneficios futuros. La magnitud de la deuda tomada fue, nuevamente, un factor macroeconómico desestabilizante que, sumado a las características intrínsecas de la Convertibilidad, desembocó en la crisis 1998-2002.

Luego del estallido de la crisis el peso de la deuda aumentó, en parte por las emisiones que se hicieron para compensar al sector privado por la pesificación asimétrica de activos y pasivos, en parte porque la Nación garantizó deudas provinciales, y en parte porque la capacidad de pago –expresada en relación al PIB o a la recaudación fiscal– disminuyó fuerte-

GRÁFICO 1. Evolución de la deuda del sector público nacional* 1993-2011. En % del PBI



(*) Incluye deuda no presentada a los canjes 2005-2010.

Fuente: Elaboración propia, con datos del MEyFP de la Nación

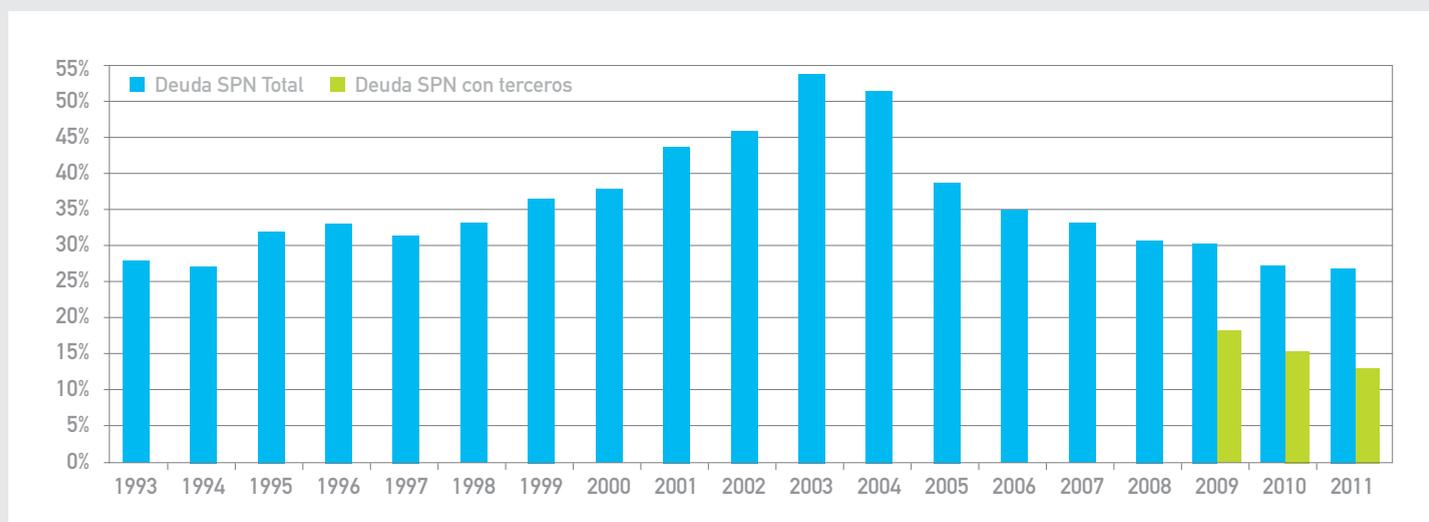
mente medida en dólares, mientras que no ocurrió lo mismo con la deuda, que en 2002 llegó a ser equivalente a 1,5 veces el valor del PBI producido ese año, y sus servicios se tornaron absolutamente impagables.

Pero lo que ya no hubo fue endeudamiento con el sector privado o con el exterior para financiar el gasto público. Dicen que un banquero es alguien que te ofrece un paraguas cuando no llueve y te lo quita cuando llueve. En este caso, el FMI y los inversores internacionales le retiraron toda asistencia financiera al gobierno argentino cuando la urgencia de fondos fue mayor; cuando la situación mejoró, empezaron a llegar las ofertas de financiamien-

to, pero esta vez fue el gobierno argentino quien no se mostró interesado en que le prestaran.

De este modo, la deuda pública nacional –medida como porcentaje del PBI, o cualquier otro indicador de la capacidad de pago– disminuyó drásticamente en los últimos nueve años, especialmente si se considera la deuda con terceros; es decir, la que no tiene como acreedor a un organismo del propio sector público nacional.

GRÁFICO 2. Evolución de la deuda del sector público nacional* 1993-2011. En % del PBI medido en paridad de poder adquisitivo



(*) Incluye deuda no presentada a los canjes 2005-2010.

Fuente: Elaboración propia, con datos del MEyFP de la Nación y FMI

La evolución del indicador deuda/PBI está afectada por el hecho de que, como la deuda está en gran parte denominada en moneda extranjera y el PBI en moneda local, la relación entre ambos se ve afectada por la apreciación o depreciación cambiaria. Eso hace que la deuda durante el período de “Convertibilidad” (cuando había una apreciación artificial del peso) parezca menor a lo que realmente significaba en términos de compromisos futuros, y lo contrario ocurra con la deuda de la inmediata “post-Convertibilidad”, cuando el peso estaba fuertemente depreciado. Con el fin de tratar de aislar ese efecto, el gráfico 2 presenta la relación entre la deuda a fin de cada año y el PBI, calculado por el Fondo Monetario Internacional en dólares según paridad de poder adquisitivo.

La serie de “Deuda con terceros” –la que excluye las obligaciones con entes del mismo sector público nacional– sólo está disponible para los últimos años. Pero puede afirmarse que recién a partir de 2006 (cuando el Estado nacional canceló la deuda con el FMI con reservas internacionales administradas por el Banco Central) esta “Deuda con terceros” pasa a ser sustancialmente menor que la deuda total; a fines del año 2005, por ejemplo, la deuda intra-sector público nacional no representaba más del 5% del total.

En función de esto y de la evolución expuesta en los gráficos, puede afirmarse que la deuda pública nacional con terceros alcanza actualmente los valores más bajos de las últimas décadas, luego de haber llegado hace pocos años a niveles, tasas de interés y vencimientos de corto plazo que la hacían impagable.

¿Cómo se llegó a esta reducción? Los factores más determinantes fueron:

- Mejora de la situación fiscal: la recaudación de tributos llegó a sus máximos históricos. El gasto

Puede afirmarse que la deuda pública nacional con terceros alcanza actualmente los valores más bajos de las últimas décadas, luego de haber llegado hace pocos años a niveles, tasas de interés y vencimientos de corto plazo que la hacían impagable.

público también aumentó, pero aun así la relación entre ingresos y gastos en los últimos nueve años ha sido muy superior a la que hubo en décadas anteriores. Esto determinó una reducción de las necesidades de financiamiento y, por ende, de la emisión de deuda.

- Canjes de deuda (con quita): en el año 2005 se llevó a cabo una reestructuración de títulos públicos que abarcó a la casi totalidad de la deuda con el sector privado contraída antes del default (diciembre de 2001), que implicó extensiones de plazos y reducción de tasas de interés y del capital de la deuda. En el año 2010 el canje se reabrió, con características similares. En total, alrededor del 90% de la deuda elegible fue ingresada a alguno de los dos canjes, implicando una reducción nominal de varios miles de millones de dólares.
- Crecimiento económico: a partir de 2003 comenzó un período de vigoroso crecimiento, no sustentado en endeudamiento (ni público ni privado), prácticamente sin precedentes, por su intensidad y duración, al menos en el último siglo. Esto diluyó el peso de la deuda, dado que el aumento de la producción y, consiguientemente, de los ingresos

El aumento de la producción y, consiguientemente, de los ingresos fiscales, implica un aumento de la capacidad para pagar la deuda, que se mide a través del descenso del ratio deuda/PBI.

fiscales, implica un aumento de la capacidad para pagar la deuda, que se mide a través del descenso del ratio deuda/PBI.

- Estatización de los fondos de jubilaciones y pensiones: en el año 1994 se puso en marcha una reforma del régimen previsional que implicó la pérdida, para el Estado, de la recaudación de los aportes personales jubilatorios de la mayor parte de los trabajadores registrados, los que –netos de las comisiones cobradas por las AFJP– pasaban a acumularse en cuentas de capitalización individual. En el año 2008 se revirtió esa reforma, pasando los fondos acumulados a ser administrados por el Estado a través de ANSeS, y estableciendo que la jubilación de los trabajadores estará basada en los aportes que realizaron, y no en el saldo de sus cuentas de capitalización individual, las que dejaron de existir. Dado que estos fondos poseían buena parte de los títulos públicos en circulación, la estatización de su administración implicó una reducción importante de la deuda en cartera del sector privado.

- Financiamiento intra-sector público: entre 2006 y 2011 el Estado nacional usó más de 25 mil millones de dólares para pagar deudas con el FMI y con el sector privado, entregando a cambio títulos públicos al Banco Central. Esto fue posible a partir de que, luego de mantener importantes superávits de balance de pagos, el Banco Central acumuló reservas que le permitieron otorgar ese financiamiento al Estado nacional y, a pesar de ello, más que cuadruplicar el nivel de reservas que tenía nueve años atrás. Además, el Banco Central financió al Tesoro Nacional en moneda nacional mediante los denominados “Adelantos Transitorios”, que a fines de 2011 superaban el equivalente a 15 mil millones de dólares. En menor medida, también contribuyeron al financiamiento del Tesoro organismos del sector público nacional que obtuvieron superávit, como ANSeS, Lotería Nacional y otros; y el Banco de



la Nación Argentina, si bien en este caso los préstamos otorgados son por un monto sustancialmente menor al valor de los depósitos que mantiene el sector público nacional en ese banco.

¿Cuál es el límite de este proceso? La culminación sería la total “limpieza” de la deuda pública nacional con terceros, o por lo menos su reducción a niveles que la eliminen por completo como fuente de preocupación fiscal. Con ello, este problema que tantos trastornos nos trajo, quedaría saneado. ¿Sería esto lo óptimo? No necesariamente, aunque seguramente es un curso de acción infinitamente mejor que la toma irresponsable de deuda que ocurrió en décadas pasadas.

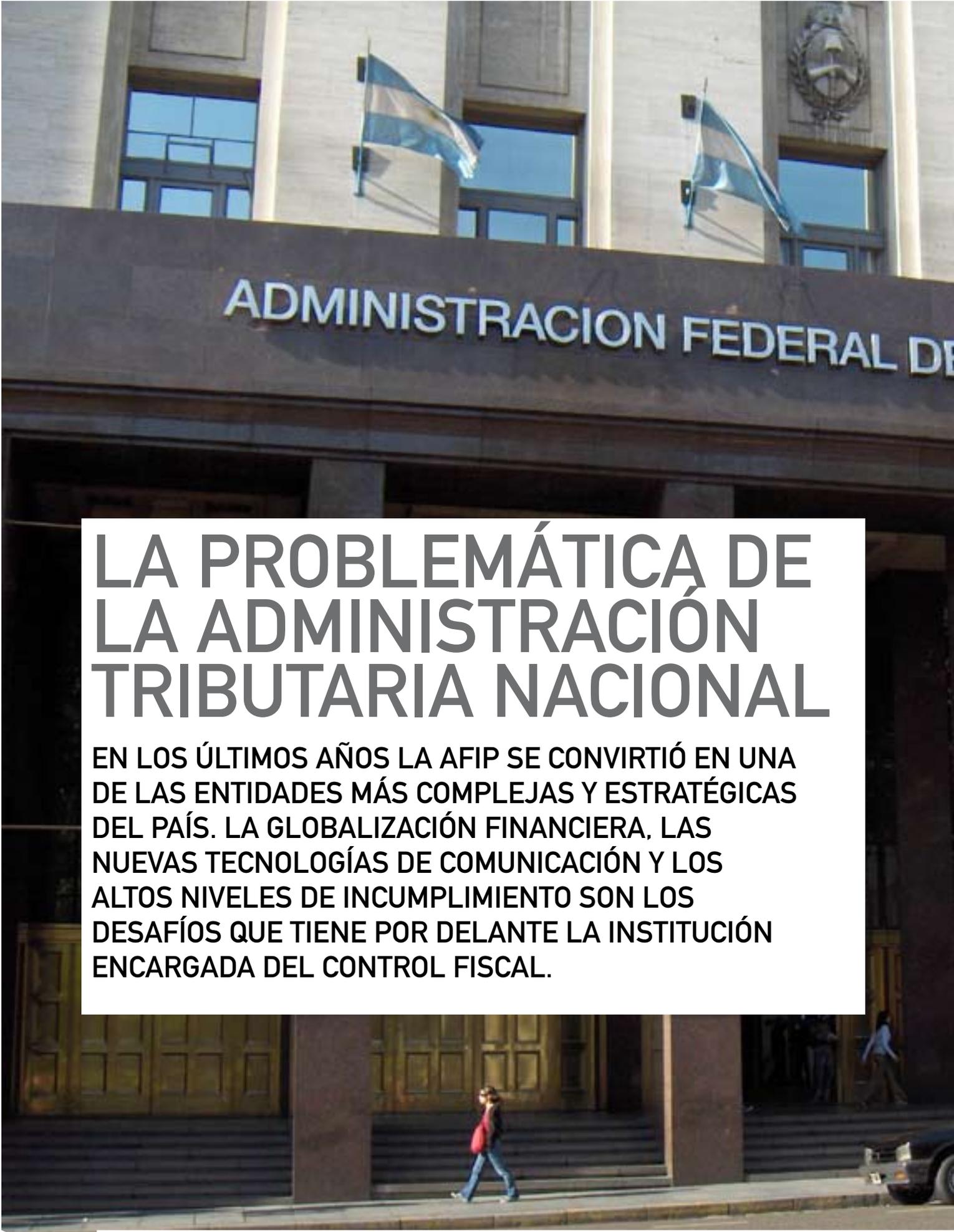
En este momento existe una gran liquidez internacional, con lo cual los financiamientos a inversores considerados “libres de riesgo” se efectúan a tasas inferiores al 4% anual. Si la Argentina pudiera obtener fondos a esas tasas, y aplicarlos eficientemente a proyectos con alta rentabilidad social, necesarios para apuntalar el crecimiento del país –por ejemplo, en los sectores de generación y distribución de energía y en transporte–, sin volver a situaciones en las cuales los fuertes vencimientos de los servicios de la deuda fueron factores de desequilibrio, la toma de deuda podría tener consecuencias positivas tanto a corto como a largo plazo.

Sin embargo, por una serie de razones los mercados de capitales no parecen estar dispuestos a prestarnos fondos, salvo a tasas muy por encima del costo al que acceden, por ejemplo, Chile, Perú, Brasil y México. En esas circunstancias, prácticamente los únicos financiamientos que se están tomando son préstamos a largo plazo de organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial, el BID y la CAF, que se otorgan a tasas internacionales, si bien en cantidades limitadas y luego de largos procesos de negociación.

Dadas las necesidades de desarrollo, parece conveniente intentar explotar más las posibilidades

de financiamiento, por ejemplo en el caso del que otorgan algunos países a sus exportaciones. Para ello, además de profundizar las relaciones con países “emergentes” que tienen políticas en este sentido, como Brasil y China, sería necesario arribar a una solución al default más importante para el cual aún no hay acuerdo: el de la deuda con los países integrantes del denominado “Club de París”. Parte de esta deuda fue contraída por la dictadura militar que gobernó al país entre 1976 y 1983, teniendo por lo tanto un origen espurio; pero fue reestructurada –y por lo tanto, reconocida– por gobiernos democráticos, a partir de lo cual toda la deuda se corresponde con contratos firmados por las autoridades del país legítimamente constituidas. Su regularización permitirá continuar avanzando en el saneamiento de la situación de deuda del país, y es condición necesaria para la obtención de líneas de crédito oficiales de los países acreedores, a costos internacionales.

Lo que sin embargo es una enseñanza clave de la historia es que hemos tenido muchos más problemas por exceso de deuda que por no tomar deuda. La situación actual, en la cual la deuda pública en relación al PBI es del orden del 20% –inferior al ratio correspondiente a la abrumadora mayoría de los países del mundo, y en particular, de los países de desarrollo similar o mayor–, constituye una oportunidad histórica para que –evitando el endeudamiento irresponsable– no volvamos a tener crisis vinculadas con una carga excesiva de la deuda pública.



ADMINISTRACION FEDERAL DE

LA PROBLEMÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA NACIONAL

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS LA AFIP SE CONVIRTIÓ EN UNA DE LAS ENTIDADES MÁS COMPLEJAS Y ESTRATÉGICAS DEL PAÍS. LA GLOBALIZACIÓN FINANCIERA, LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE COMUNICACIÓN Y LOS ALTOS NIVELES DE INCUMPLIMIENTO SON LOS DESAFÍOS QUE TIENE POR DELANTE LA INSTITUCIÓN ENCARGADA DEL CONTROL FISCAL.

por
**HORACIO
CASTAGNOLA**
*Funcionario de
carrera en AFIP¹*



En los últimos años la AFIP –Administración Federal de Ingresos Públicos– se constituyó en un organismo cada vez más relevante en el ámbito del sector público argentino. La consolidación como agencia única, integrando la aplicación y administración de las obligaciones tributarias, aduaneras y de la seguridad social la convirtieron en una entidad que progresivamente adquirió un rol central en el desempeño económico nacional con impactos e interacción con los más diversos sectores y actividades.

En los hechos, la AFIP es una de las entidades más complejas y estratégicas del país. La interrelación y dependencia de su gestión con respecto a la de los distintos agentes y operadores económicos llevan necesariamente a vincular su problemática con la de los distintos actores que configuran la realidad económica nacional. Esto lleva a la necesidad de evaluar y conocer en profundidad los cambios que se producen en el contexto económico nacional e internacional para evaluar las estrategias a adoptar en el organismo recaudador. Cada vez más se requiere una gestión sumamente atenta a las condiciones de contexto para definir las líneas de acción a encarar en la administración.

Sin duda alguna el escenario internacional, en el último quinquenio, estuvo fuertemente influido por la crisis económica que ha generado modificaciones en las políticas públicas y privadas de los principales actores de la economía mundial. Esta circunstancia tendrá consecuencias que afectarán significativamente los flujos comerciales y financieros. Teniendo en cuenta que como consecuencia del proceso de globalización de las últimas décadas más del 60 por ciento del comercio internacional es realizado por empresas multinacionales, los impactos de la crisis intensifican los fenómenos de

La intensificación del proceso de desmaterialización del comercio internacional de servicios y los efectos de la globalización financiera operando en Internet plantean nuevos desafíos para el control fiscal que pueden agudizarse en un futuro cercano.

desplazamiento de bases imponibles entre países, transfiriendo ganancias o pérdidas dentro del mismo grupo económico, con el objeto de reducir la imposición global al conglomerado de pertenencia. A su vez, el crecimiento observado en las potencias emergentes (China, India, Brasil y otros) modifica sustancialmente la composición de nuestros flujos comerciales y de los productos y servicios determinantes de la balanza comercial. La profundización de este fenómeno aumenta la necesidad de mejorar los controles sobre los precios de transferencia y en general sobre una multiplicidad de aspectos vinculados con la fiscalidad internacional. La AFIP ha avanzado significativamente en este campo y en los últimos tiempos se ha celebrado una importante cantidad de convenios de intercambio de información con otras administraciones tributarias y asimismo se han creado unidades específicas con ese objeto, capacitando intensamente a los funcionarios especializados en los temas mencionados. Los esfuerzos realizados y los logros obtenidos en este campo son un activo institucional que resulta crítico en las presentes circunstancias. Asimismo la intensificación del proceso de desmaterialización del comercio internacional de servicios y los efectos de la globalización financiera operando en Internet plantean nuevos desafíos para el control fiscal que pueden agudizarse en un futuro cercano.

En cuanto al escenario nacional debe mencionarse que las mejoras observadas en los últimos años respecto de la reducción del incumplimiento, fue facilitado por las elevadas tasas de crecimiento económico y las mejoras en el salario real, el consumo y la ocupación. Pese a ello, nuestro país sigue teniendo un elevado nivel de incumplimiento fiscal. Las razones de esta realidad son diversas y los cambios en los paradigmas que explican el comportamiento fiscal pueden ayudar a comprender las dificultades que aún existen para reducir la evasión y la informalidad.

La visión tradicional explicaba el cumplimiento de los contribuyentes como una función del riesgo percibido ante la probabilidad de ser fiscalizado y de las consiguientes sanciones aplicables, en caso de detectarse algún incumplimiento. En las últimas décadas se pasó a una mirada más compleja que explica el cumplimiento en un conjunto de factores tales como la cultura de la sociedad, la historia económica de cada país, la calidad institucional, el marco económico financiero o las capacidades de la administración tributaria. Esta visión más integral del cumplimiento se refleja en los distintos escenarios que enfrentan las administraciones tributarias en los distintos países según el grado de cumplimiento fiscal de la población.

En los países de alto cumplimiento las administraciones encuentran generalmente una cultura social que repercute favorablemente en la conducta tributaria. Asimismo, en la generalidad de los casos se verifica una elevada calidad institucional, elemento este que repercute en todas las fases del proceso tributario, desde la formulación de las leyes hasta el funcionamiento de la Justicia.

En los mencionados países la administración puede poner un mayor foco en el servicio al contribuyente, lo que alimenta un círculo virtuoso de mayor calidad en la relación con los mismos. A su vez, en los casos específicos donde la administración identifica un manifiesto incumplimiento, este puede ser tratado con mayor rigor dado que al ser su número más reducido le permite al fisco encarar acciones más profundas y minuciosas en todo el proceso de control y sanción.

Por el contrario, en el caso de los países de bajo cumplimiento el marco general es de escasa cultura tributaria y de baja calidad institucional, lo que repercute negativamente en todas las fases del proceso. El elevado y generalizado incumplimiento obliga a poner el acento en el control, pero esta estrategia frecuentemente se encuentra frente a severas limitaciones. En primer lugar, porque la generalidad del incumplimiento hace que las acciones que se realizan no sean suficientes para impactar significativamente sobre el gran número de incumplidores y, más grave aún, por la dificultad para lograr sanciones efectivas debido a la restricción de recursos suficientes para concluir las acciones iniciadas.

El bajo cumplimiento, al poner énfasis en el control, le quita prioridad al servicio al contribuyente. Como consecuencia, los costos de cumplimiento son aún mayores –agravando la carga fiscal–, lo que genera mayor rechazo social y por lo tanto mayor incumplimiento. Se impulsa así un nuevo ciclo de mayor énfasis en el control que agrava el círculo vicioso que termina deteriorando aún más la conducta fiscal.

A esta somera descripción se le puede adicionar un sinnúmero de otras causas que pueden ayudar a explicar la naturaleza de un fenómeno que mantiene su gravedad a través del tiempo no obstante las diferentes situaciones políticas y económicas que atravesó nuestro país.

Ante el panorama descrito, la estrategia a seguir en países con incumplimiento relativamente elevado, como es el caso de la Argentina, debería basarse en algunas premisas suficientemente claras y definidas que deben aplicarse consistentemente, tales como:

- Acompañar e inducir el cambio cultural de la población, por ejemplo incluyendo la responsabilidad tributaria en los planes educativos o a través de una adecuada comunicación social que esclarezca a toda la población la naturaleza y características de sus obligaciones tributarias. La experiencia internacional indica que una de las causas más comunes del incumplimiento es el desconocimiento de las normas.
- Ayudar a construir calidad institucional. Si bien este es un aspecto que excede el ámbito de la administración tributaria, todo lo que haga la propia administración para legitimar y transparentar su accionar redundará en mejoras en este aspecto.
- Participar activamente en la definición de mejoras en el diseño del sistema, proponiendo el rediseño de las normas vigentes a partir de la experiencia recogida en sus actividades cotidianas de control y de servicio.
- Adecuarse al contexto a través de una mayor flexibilidad organizacional y operativa.
- Graduar la magnitud y diversidad de las actividades encaradas por la administración en función de las reales capacidades de gestión. Las acciones inconclusas o no perfeccionadas deterioran aún más los bajos niveles de percepción de riesgo.
- Asegurar la calidad técnica y jurídica de los asuntos de relevancia institucional para asegurar el éxito final en los procesos de discusión administrativa y judicial.

Las características más significativas del sistema tributario que debe administrar la AFIP pueden sintetizarse en pocos conceptos. El sistema es complejo, inestable, masivo y heterogéneo.

Los contribuyentes se agrupan, a su vez, en distintos universos que van desde complejos grupos económicos locales o empresas multinacionales fuertemente vinculadas al comercio y la fiscalidad internacional, hasta miles de pequeños contribuyentes que, frecuentemente, bordean la informalidad. Esta diversidad exige la definición de estrategias claramente diferenciadas para los distintos conjuntos a controlar y sobre los que también se deben impulsar acciones de servicio, en general soportadas en instrumentos de gobierno electrónico.

La tecnología de información y de comunicaciones disponible se convierte así en la herramienta básica sobre la que es posible gestionar los millones de interacciones que se producen anualmente entre los contribuyentes y la AFIP.

La multiplicidad y diversidad de actividades de control y servicio que un sistema con estas características exige a la administración tributaria sólo puede ser razonablemente administrada si se logra estructurar algún mecanismo de priorización para asignar los recursos humanos y materiales disponibles. Para lograrlo se debe avanzar en la consolidación de mecanismos de análisis de riesgo como criterio ordenador de las actividades que realiza la administración. Esencialmente estas técnicas consisten en utilizar los datos disponibles en las bases de datos de la administración para convertirlas en información que, otorgando valores de probabilidad a los distintos eventos que pueden ocasionar perjuicios al fisco, les asignan a los mismos una valoración económica o cuantitativa que permite disponer los recursos de control y de servicio en función de las prioridades que surjan del mencionado análisis. Al incluir en los algoritmos la propia conducta del contribuyente y relacionarla con la de otros integrantes de un conjunto homogéneo y comparable se induce un corrimiento natural del comportamiento de los mismos hacia conductas de mayor normalidad.

El proceso de formulación de las hipótesis de incumplimiento de los casos a controlar debería surgir a partir de análisis objetivos, permitiendo reducir la discrecionalidad de los funcionarios responsables de las tareas de control. A su vez, contar con valores objetivos para medir el riesgo asignable a los distintos contribuyentes –y conjuntos de contribuyentes– permite mejorar las actividades de servicio flexibilizando o haciendo más rigurosas algunas

exigencias formales en función de las conductas previas observadas.

En el caso de los contribuyentes más complejos y sofisticados, que cuentan con asesoramiento profesional experto y sumamente capacitado, resulta necesario que la administración cuente con unidades de control integradas con funcionarios que tengan niveles de capacitación acordes con las elevadas exigencias que se plantean. La Argentina fue uno de los primeros países en el mundo en crear una unidad de grandes contribuyentes nacionales y su experiencia fue tenida como ejemplo en muchos otros países en las últimas décadas. Si bien originalmente el foco de la actividad de esas unidades era puesto en actividades de recaudación y cobranza para asegurar el ingreso de una significativa porción de la recaudación, en los últimos tiempos esa prioridad fue derivada a actividades de fiscalización y control atento a la especialización y elevada formación técnica requerida para analizar el comportamiento fiscal de los contribuyentes más importantes y complejos del país.

A su vez, la introducción de figuras penales en la legislación fiscal obliga a redefinir los roles de los agentes actuantes en tareas de control y, en general, en el funcionamiento de toda la actividad fiscalizadora.

Puede afirmarse que la administración tributaria argentina vivió un proceso de profunda transformación como consecuencia no sólo de sus mayores capacidades de manejo de la información derivadas de las sustanciales mejoras tecnológicas y de los recursos presupuestarios disponibles sino también de estrategias utilizadas para lograr una fuerte participación del personal en la definición de mejoras que apuntaron a la gestión integral de los distintos procesos.

Tradicionalmente las administraciones tributarias enfocan su gestión observando casi exclusivamente los procesos internos a través del cumplimiento de normas y procedimientos definidos en los niveles jerárquicos superiores de la organización. Este modelo, fuertemente fragmentado en compartimentos y áreas con bajo nivel de comunicación entre sí, genera una visión cuasi mecánica que aísla a la administración del contexto y le quita flexibilidad para adecuarse a los cambios que se producen en el medio socioeconómico en que actúa.

La tecnología de información y de comunicaciones disponible se convierte así en la herramienta básica sobre la que es posible gestionar los millones de interacciones que se producen anualmente entre los contribuyentes y la AFIP.

El replanteo de esa visión hacia una radicalmente distinta que ponga mayor atención al contexto y que redefina a las actividades de control y de servicio como un todo integrado y continuo a partir de la riqueza informativa disponible obliga a redefinir los perfiles de los funcionarios y agentes de la administración. No alcanza con ser buenos técnicos en temas de procedimiento o de tributación sino que deben adquirirse conocimientos que les permitan operar como buenos analistas de información.

Esta nueva visión requiere una progresiva transformación de las estructuras organizacionales hacia diseños más aplanados que eviten la excesiva compartimentación y faciliten la comunicación e interrelación entre los distintos procesos. La información debe fluir entre las distintas áreas facilitando el conocimiento de la conducta de contribuyentes tanto en forma individual como por sectores económicos o por áreas geográficas y regionales.

El enfoque planteado, si bien permite una potenciación de las capacidades de la administración acordes con las exigencias que plantea una realidad económica más dinámica y compleja, exige el desarrollo de capacidades gerenciales que habitualmente no son frecuentes en el sector público. Poner el acento en este requerimiento posibilitará continuar y acentuar los avances producidos en los últimos años.

Estas mayores capacidades gerenciales son necesarias también para poder administrar razonablemente nuevas responsabilidades que progresivamente se le asignan al organismo.

Por último cabe señalar que las administraciones tributarias son el instrumento que tiene el Estado para aplicar el sistema tributario induciendo mejoras sostenibles en la conducta fiscal de la población. Para lograrlo se requiere solidez en los aspectos básicos de su funcionamiento: recursos humanos profesionales y altamente capacitados, presupuestos acordes con las exigencias institucionales y sistemas de información y comunicaciones en condiciones de administrar grandes bases de datos con seguridad y flexibilidad. Todo esto requiere estrategias de largo plazo que equilibren las distintas demandas y procesos de mejora asentados en el conocimiento obtenido por la propia gestión de la organización.

Si bien, indudablemente, la administración debe responder a las directivas emanadas del nivel superior del Estado –generalmente explicitadas en su Plan Estratégico plurianual– debe también tener en cuenta que como órgano permanente del Estado nacional su gestión debe trascender los plazos de una gestión gubernamental para lograr estabilidad en sus grandes líneas de acción que deben ser vistas como políticas de Estado permanentes que cuenten con el consenso mayoritario de la sociedad.

El relevante peso institucional de la AFIP y las cada vez más trascendentes responsabilidades adquiridas aconsejan un cuidado extremo en su diseño organizacional y en sus modos de relacionamiento con las restantes instituciones públicas y privadas. No sólo es importante un adecuado equilibrio con el resto de las áreas del Poder Ejecutivo sino lograr también una cada vez más coordinada interacción con las provincias y con los restantes organismos de control. A su vez, puede ser aconsejable que las entidades representativas de la actividad económica y gremial puedan contar con canales de comunicación que faciliten el diálogo y el planteo de propuestas y adecuaciones de la operatividad de la administración.

Si bien la AFIP cuenta en la actualidad con un consejo asesor que incluye representantes de distintos ámbitos del Poder Ejecutivo y Legislativo, puede ser aconsejable evaluar un rediseño del mismo para transformarlo en un órgano consultivo –sin funciones ejecutivas– que facilite no sólo la evaluación del cumplimiento de las metas del Plan Estratégico sino que lo transforme en un canal de alimentación de propuestas que facilite la apertura de la administración con el contexto político, económico y social en que la organización opera.

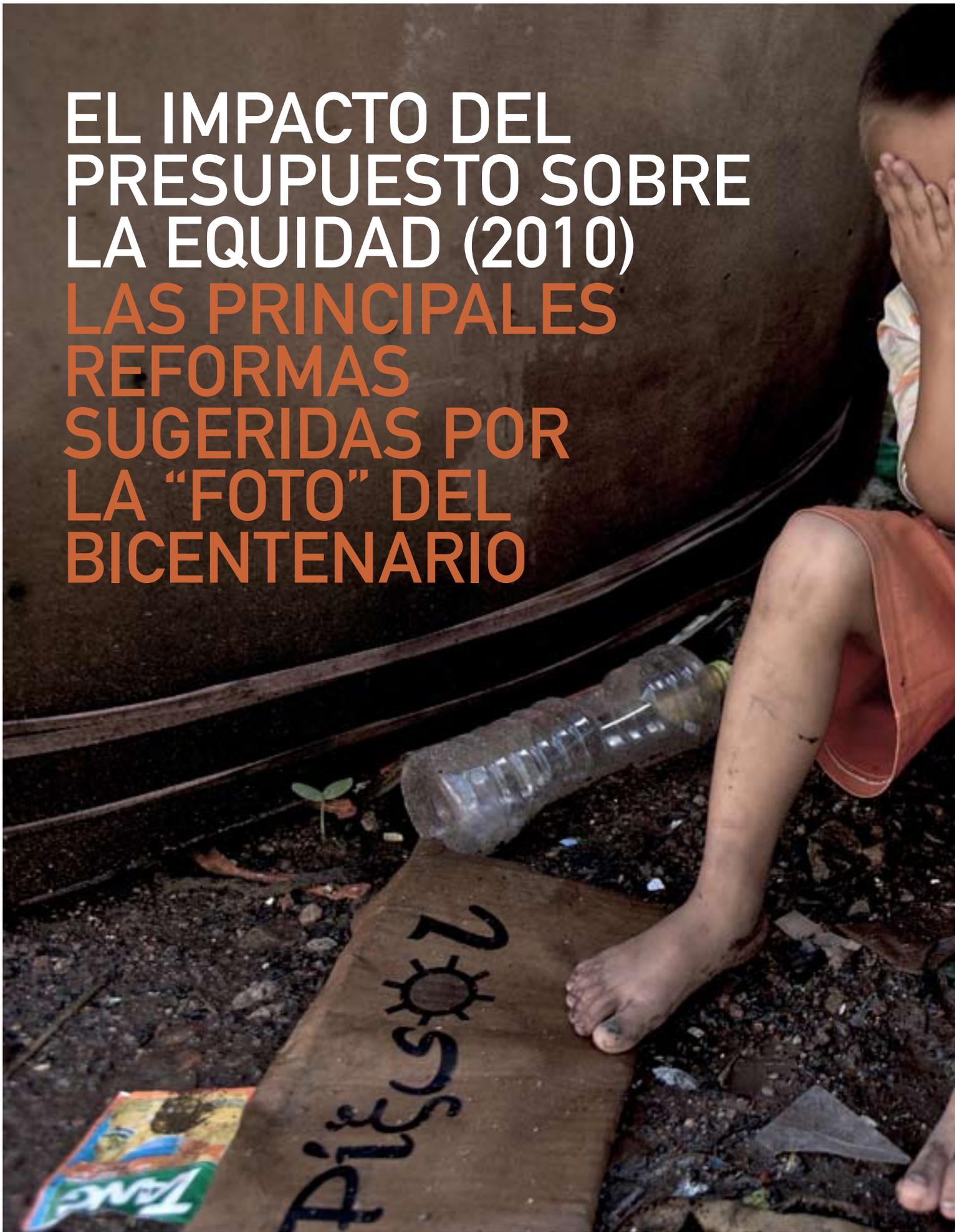
La explicitación de metas cuantitativas y cualitativas en el marco del Plan Estratégico permite su evaluación periódica por parte no sólo del consejo asesor sino de los distintos organismos de control del Estado y su adecuado cumplimiento debería asegurar la continuidad de una alta gerencia designada en procesos rigurosos y transparentes que aseguren la profesionalidad e idoneidad de sus integrantes.

El cuidado extremo en la calidad institucional de la AFIP es un elemento imprescindible para garantizar su objetividad y credibilidad social, lo que puede brindar el marco adecuado para consolidarla como el eje del cambio cultural que la Argentina necesita para avanzar sólidamente en la mejora del cumplimiento de las leyes e instituciones fiscales de nuestro país.

(1) Ex director general de la DGI y ex subdirector general de Planificación y Administración, de Grandes Contribuyentes Nacionales y ex director del Instituto AFIP. Docente universitario y consultor internacional

EL IMPACTO DEL PRESUPUESTO SOBRE LA EQUIDAD (2010)

LAS PRINCIPALES REFORMAS SUGERIDAS POR LA "FOTO" DEL BICENTENARIO





ES RESPONSABILIDAD DEL ESTADO, A TRAVÉS DE SU POLÍTICA DE IMPUESTOS Y DE GASTOS, REVERTIR LA DESIGUALDAD SOCIAL. EN NUESTRO PAÍS, EL GASTO PÚBLICO ES CLARAMENTE MÁS PROGRESIVO QUE EL SISTEMA IMPOSITIVO VIGENTE. ¿CUÁLES SON LAS REFORMAS NECESARIAS PARA LOGRAR UNA MAYOR EQUIDAD?

por DARÍO ROSSIGNOLO

*Licenciado en Economía - UBA. Magíster en Economía de la Universidad Torcuato Di Tella**

Una de las características distintivas de América latina es su elevado nivel de desigualdad, muy superior al de los países desarrollados, los de Asia, Europa del Este e, incluso, a los de África. Esta circunstancia se ve agravada por el hecho de que es también la región que menos ha progresado hacia su disminución.

La desigualdad ha crecido durante los años '90, se agudizó durante la crisis y volvió a reducirse más adelante, con lo cual el proceso de incremento de la desigualdad parece revertirse recién en los años posteriores al 2000. Esto confirma el hecho de que en el análisis de los indicadores de desigualdad resulta de fundamental importancia considerar largos períodos de tiempo para apuntar a la evolución histórica

La información disponible indica, además, que cuando se compara la distribución del ingreso entre los países desarrollados y en desarrollo antes de los efectos de los impuestos y los programas de transferencia, la desigualdad del ingreso de los últimos no difiere en gran medida de la de los países industrializados.

El Estado, a través de su política de impuestos y de gastos, puede modificar la distribución del bienestar. Sin embargo, en los países industrializados la distribución mejora de modo sustancial a través del efecto de los impuestos y gastos, mientras que en los países en desarrollo no suele contarse con políticas fiscales redistributivas adecuadas para lograr un nivel de igualdad post fiscal comparable.

En el caso de la Argentina, y como sucede en una decisiva mayoría de países, el efecto neto presupuestario es mucho más progresivo en su distribución que la incidencia de los impuestos. El gasto con mayor fuerza redistributiva es el "social sectorial", y es tanto su peso que, aun cuando las funciones tradicionales del Estado actúen en forma proporcional, el gasto neto sigue estando marcadamente más concentrado en los tramos de menores ingresos.

Es interesante analizar el cambio en el nivel y la composición del gasto público en los últimos 15 años. En 1997 el gasto total alcanzaba el 30,3% del PBI, mientras que en 2010 rondó el 45,5%. En cuanto a su estructura, el gasto público social aumentó alrededor de 10 puntos del PBI entre 1997 y 2010, mientras que el gasto en servicios económicos también evidenció un fuerte incremento, de 2,2% a 6,4% del PBI. El gasto en servicios de la deuda resultó ser el único en exponer una reducción de su importancia en relación con el PBI.

Más allá de la importancia de los subsidios a sectores económicos, los que, si bien son progresivos, no están focalizados cuantitativamente en los sectores de menores recursos, la participación en el presupuesto público de los gastos progresivos y que se aplican de modo más concentrado en los tramos de ingresos inferiores resulta mucho mayor que en 1997 y 1998.

Analizando los resultados del impacto de los gastos públicos considerados en forma conjunta sobre la distribución del ingreso, el primer decil (el de ingresos más bajos) concentra el 9,8% del total del gasto, abarcando un 11,8% del gasto social, un 2,48% del gasto en servicios económicos y un 0,3% del gasto en servicios de la deuda pública. En el décimo decil (el de ingresos más elevados) se concentra un 15,2% del total del gasto, abarcando un 12,5% del gasto social, un 24% del gasto en servicios económicos y un 66% del gasto en servicios de la deuda.

Comparando estos valores con la concentración del ingreso (1,2% para el primer decil; 37,1% para el decil 10), puede advertirse que los gastos totales benefician en una magnitud varias veces superior a su propio ingreso a los tramos de ingresos más bajos, mientras que esta proporción decrece a lo largo de los deciles.

Este artículo se basa en Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2011): "Impacto del presupuesto sobre la equidad. Argentina 2010", Documento de trabajo 40 CEFID-AR y en Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2009): "Argentina. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso", OIT oficina Buenos Aires.

Los sistemas tributarios progresivos y con efecto de mejoras en la distribución resultan ser la excepción en los países de América latina; en los países de la OECD resultan contados, por el contrario, los casos en los que las políticas públicas empeoran la distribución.

Es importante destacar que los niveles de ingresos superiores se benefician en cuantías mayores; cuando el análisis se realiza en proporción al ingreso que detenta cada decil, las diferencias a favor de las escalas inferiores de ingresos se hacen particularmente notables.

Al considerar los distintos rubros de gastos públicos puede advertirse que el que más beneficia a los tramos de ingresos inferiores resulta ser el gasto público social, que explica más del 75% del total de la mejora en el ingreso del primer decil.

Considerando el impacto de los impuestos en los países europeos, en la gran mayoría de los casos los sistemas tributarios generan efectos de mejora significativa (aunque variable) en la distribución del ingreso. Los sistemas tributarios progresivos y con efecto de mejoras en la distribución resultan ser la excepción en los países de América latina; en los países de la OECD resultan contados, por el contrario, los casos en los que las políticas públicas empeoran la distribución.

En el caso argentino, y nuevamente analizando los últimos 15 años, en el período 1997 los recursos provenientes de impuestos sobre ingresos y ganancias de capital representaban el 2,9% del PBI, mientras que en 2010 este rubro ascendía al 5,5% del PBI. Los impuestos sobre el comercio exterior pasaron de representar el 1% del PBI al 4% del PBI, mientras que las contribuciones a la seguridad social pasaron del 3,8% al 7,1% del producto. Los impuestos específicos y selectivos sobre consumos implicaban el 9,2% del PBI en 1997, manteniéndose en el 10,1% del PBI en 2010, mientras que los impuestos sobre la

propiedad aportaban 0,2% del PBI, pasando al 2,3% del PBI en 2010.

Las razones que explican estos cambios en la estructura estriban en la incorporación de los Derechos de Exportación, la instauración del impuesto sobre Débitos y Créditos Bancarios (cuya inclusión en el rubro de impuestos sobre la propiedad explica el incremento en la presión tributaria de este apartado), en el incremento en la participación del impuesto a la renta (Ganancias), basado en el aumento de base imponible determinado por el incremento en ingresos y precios, y la actualización rezagada de mínimos no imponibles y deducciones y en la eliminación del régimen de capitalización individual para el sistema de seguridad social, que incrementó la magnitud de recursos que ingresan al fisco por esta vía.

El análisis de la distribución de ingresos previa, comparado con los resultados agregados de incidencia de los impuestos, muestra que el primer decil, que concentra el 1,2% del ingreso total, soporta el 1,4% de los impuestos; el segundo decil concentra el 2,5% de los ingresos totales y soporta el 2,7% de los impuestos.

Entretanto, el 10% de ingresos superiores concentra el 37,1% de los ingresos y el 38,4% de los impuestos. El hecho de concentrar una proporción de impuestos superior al ingreso a partir del tercer decil en prácticamente todos los casos, determina progresividad en el sistema tributario.

El porcentaje de presión tributaria refiere al cociente de impuestos soportados por cada tramo en proporción al ingreso que cada uno detenta. En promedio, al considerar como denominador al ingreso disponible, la presión tributaria del sistema es del 45,4 por ciento.

La característica de un sistema tributario progresivo es una presión tributaria ascendente a medida que se asciende en la escala de los ingresos. En términos globales, la presión tributaria promedio es del 45,4%; la desagregación por tramos de ingresos implica que el 20% de ingresos más bajos paga en impuestos, en promedio, el 49,6% de su ingreso (el primer decil soporta el 49,6% y el segundo el 49,5%), mientras que el 70% intermedio paga, en promedio, el 43,8% de su ingreso, y el 10% superior soporta una presión tributaria del 47% de su ingreso.

La cuota impositiva que recae sobre los deciles más bajos está alimentada por la presión de los impuestos sobre Bienes, Servicios y Transacciones (incluyen el IVA), que castigan a aquellos que consumen todos sus ingresos. Exactamente el efecto contrario se experimenta en el decil superior de la escala de bienestar; el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas es el elemento más progresivo del sistema, pues recae con mayor énfasis en el decil superior (soporta el 76,1%

del total de la carga) y no aparece gravando a los deciles más bajos, debido a los mínimos no imponibles, cargas de familia y deducciones especiales.

A este efecto debe adicionársele el impacto fiscal generado por los derechos de exportación, los que, al recaer sobre la remuneración de propietarios (un 51% es pagado por el decil más elevado), influyen en la progresividad del sistema.

El efecto redistributivo neto fiscal se pone de relieve al comparar, para cada estrato, el monto de los impuestos que inciden sobre el mismo, con los beneficios que recibe del Estado. Obviamente, ante una virtual igualdad entre gastos e impuestos, el balance global sería "cero" y los sectores aparecerían obteniendo un beneficio o haciendo un aporte neto.

En la búsqueda de un efecto neto progresivo sobre el ingreso debe tenerse presente el papel que juegan tanto los ingresos obtenidos por la vía tributaria como el destino dado a estos fondos. Del resultado conjunto de ambos, tributos y gastos, se obtendrá el impacto sobre cada uno de los deciles de familias, agrupados según la definición de ingreso adoptada.

Ello implica que si se logra un efecto muy progresivo a través de la acción del gasto, pero simultáneamente se produce un efecto muy regresivo por la acción de los impuestos sobre el mismo grupo de familias, se estará atenuando (o, llegado el caso, anulando) la acción redistributiva del presupuesto público.

Los datos de las estimaciones para el caso del gasto social y su financiamiento muestran que el efecto neto, ingreso por decil neto de impuestos y adicionando los gastos, implica que los ingresos post acción fiscal se reducen a partir del octavo decil, los que financian la redistribución que el sistema realiza hacia los estratos de ingresos más bajos.

Puede advertirse que la desigualdad entre extremos se incrementa en la década de 1990 y se reduce en los años 2000. El efecto neto de la política presupuestaria resulta moderador de la distancia entre los extremos y este efecto positivo ha sido mayor, proporcionalmente, durante la última década.

La estructura tributaria deberá estar integrada por impuestos cuyo objetivo, además de generar ingresos fiscales en el momento requerido, logre tal efecto sin dejar de lado el respeto a la equidad distributiva y a su vez minimizando sus efectos distorsivos sobre el sistema económico.

En particular, los resultados recalculados del trabajo realizado con datos de 1998 muestran que la desigualdad entre extremos era inicialmente de 43 veces, la cual cae a 13 veces una vez considerado el efecto de las políticas públicas (vale decir, se verifica una caída proporcional del 70%). Los resultados para el año 2010 muestran una disminución de la brecha entre extremos de 29,9 a 5 (con una caída del orden del 83%).

En consonancia con estos resultados, en términos de índices de desigualdad, el índice de Gini (que indica que cuanto más cercano a uno sea el valor, mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso) muestra que, comparando los resultados para ambos períodos, se advierte una disminución proporcionalmente mayor en el índice después del gasto público y de los impuestos en 2010, respecto de la estimada para 1997/98. Mientras que para 2010 el Gini cae de 0,479 a 0,288, en 1997/1998 la variación era desde el 0,548 al 0,461.

La explicación para estos resultados reside en que, por una parte, en 1998 la estructura tributaria resultaba regresiva, mientras que la actual es levemente progresiva. Por la otra –y esto es lo más relevante, desde el punto de vista de la equidad– la mejora más importante aparece explicada por la evolución de la composición de los gastos. En 2010 la participación en el presupuesto público de los gastos progresivos y que se aplican de modo más concentrado en los tramos de ingresos inferiores, resulta mucho mayor que en 1998. Por ejemplo, el gasto en educación básica aumentó del 2,9% al 4,4% del PBI, mientras que el gasto en salud creció del 4,6% del PBI al 6,3% del PBI, y el gasto en asignaciones familiares se duplicó, pasando del 0,6% al 1,2% del PBI.

La conclusión final es que resulta claro que la mayor parte de la diferencia en los niveles de desigualdad entre los países más desarrollados y los de América latina se debe al impacto diferenciado de los impuestos y las transferencias: la acción fiscal logra reducir la desigualdad en el ingreso de mercado de modo muy significativo en Europa, por ejemplo, mientras que en América latina su efecto resulta, en general, muy reducido.

Una de las excepciones en América latina es la de la Argentina, ya que –tal como han revelado los resultados de este trabajo– en los últimos años ha logrado mejorar el impacto distributivo de los ingresos públicos y, sobre todo, el del gasto público. De este modo, el país ha logrado una mejora relevante en la distribución denominada “secundaria” (posfiscal), que se ha sumado al significativo progreso también verificado en la distribución “primaria” (prefiscal).

Si bien el sistema ha logrado mejoras en su impacto distributivo, persisten inquietudes sobre su sustentabilidad. Si se visualiza al sistema tributario como un cuerpo de normas que requieren de permanencia en el tiempo a fin de ir gradualmente mejorando su nivel de comprensión y cumplimiento, y asimismo evitar la necesidad recurrente de impulsar reformas en el sistema, será necesario que se vaya abandonando poco a poco el uso de gravámenes transitorios y que la recaudación fiscal se sostenga sobre instrumentos de mejor calidad y recurrencia a lo largo del tiempo.

La estructura tributaria deberá estar integrada por impuestos cuyo objetivo, además de generar ingresos fiscales en el momento requerido, logre tal efecto sin dejar de lado el respeto a la equidad distributiva y a su vez minimizando sus efectos distorsivos sobre el sistema económico.

Lo mismo ocurrirá cuando los recursos provengan en un porcentaje significativo de fuentes no permanentes o tengan carácter de no recurrentes, ya que ello incorporará una elevada cuota de incertidumbre sobre el mantenimiento futuro de los planes de gobierno, generando expectativas no deseadas.

En ese sentido el objetivo perseguido debería ser el de lograr un sistema compuesto por pocos impuestos aplicado sobre bases económicas estables o permanentes y depurado de tratamientos de excepción donde la transparencia de las normas resulte ser un elemento común para todos los contribuyentes.

La evolución de los ingresos tributarios no sólo ha estado sustentada en la favorable evolución de los gravámenes tradicionales (Ganancias, IVA y otros) sino también en los recursos generados por una serie de gravámenes cuya permanencia en el largo plazo resulta difícil justificar, y que necesariamente requerirán ser reemplazados por otros tributos que respondan a los objetivos indicados de transparencia, equidad y simplicidad.

Este grupo de impuestos, integrados por Renta Mínima Presunta, Créditos y Débitos Bancarios y Derechos de Exportación, representó en 2010 un nivel superior a 5 puntos de PBI, lo que significa que han tenido una participación en el total de los ingresos tributarios del orden del 15% del total.

Una agenda de reformas, con énfasis en los efectos sobre la equidad, debería incluir un reemplazo paulatino de los anteriores por una ampliación de las bases imponibles de los impuestos progresivos (impuesto a la renta de personas físicas), junto con un aumento de las alícuotas de bienes suntuarios y reducción compensada de la misma en el IVA para los productos de la canasta básica, entre otras.

Desde el lado del gasto, si bien como se ha advertido puede apreciarse un importante cambio en la composición en los últimos períodos al incluir una relevante proporción de programas de transferencias monetarias, los gastos en subsidios sobre sectores económicos llevan a significativos desfases en relación con los costos marginales de provisión, apartándose de criterios de eficiencia e incurriéndose en errores de inclusión al abarcar mediante esta política a sectores que no necesitan el beneficio.

Adicionalmente, el crecimiento de los precios lleva a morigerar el efecto de los referidos programas de transferencia en dos aspectos, tanto en lo que concierne al impacto sobre la distribución del ingreso como a lo relacionado con el alcance macroeconómico dado por el potencial efecto expansivo que devendría de su impacto en el consumo.

En relación con el gasto público, el énfasis en la equidad debería implicar la reducción de los subsidios, focalizando su alcance hacia los sectores que más los necesitan, fortaleciendo asimismo los programas de transferencias monetarias, y asegurando e incrementando la magnitud del gasto en sectores que ayuden a mejorar la inversión en capital humano, como salud y educación.



EL MARCO GLOBAL PONE SERIAS RESTRICCIONES A UNA FISCALIDAD DE PROGRESO

LOS FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS, LA EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL SON EL PRINCIPAL OBSTÁCULO PARA LOGRAR UN SISTEMA FISCAL PROGRESIVO. ANTE LA NEGATIVA DE LOS PAÍSES CENTRALES Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES A INCREMENTAR LOS CONTROLES, LA SOLUCIÓN PASA POR INCREMENTAR LOS IMPUESTOS AL CAPITAL.

por MARKUS MEINZER *Tax Justice Network - International Secretariat*



Desde la década de 1980 América latina registró un significativo aumento en la imposición general sobre bienes y servicios que se convirtió en la principal fuente de recursos. La generalización y fortalecimiento de los impuestos al consumo y los salarios fue impulsada desde los organismos multilaterales de crédito como mecanismo para recaudar, al tiempo que el FMI y el Banco Mundial reclamaban la apertura comercial y liberalización del sector externo. Así, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) aumentó su participación desde 23% en 1990 hasta 36% en 2008. Como consecuencia de la reducción en los niveles de protección arancelaria y la eliminación de los impuestos a las exportaciones en la mayoría de los países los ingresos provenientes del comercio exterior y transacciones internacionales cedieron desde el 16% en 1990 hasta 7,2% en 2008.

En los países desarrollados la relación entre impuestos directos e indirectos es la inversa. Esta diferencia significativa se registra aun cuando el nivel de imposición del IVA es muy similar –incluso inferior– entre los países de la región y el resto del mundo. En América latina alrededor del 60% de los ingresos tributarios del conjunto de países proviene de la imposición de bienes y servicios, mientras que solo un 30% corresponde a impuestos a la renta, ganancias de capital, dividendos, patrimonio y otros impuestos directos. Por eso, el punto de partida fundamental para alcanzar un sistema fiscal progresivo es revertir la escasa contribución del capital al financiamiento del Estado y los servicios públicos.

Las causas de esta transformación de los sistemas fiscales son complejas pero todas tienen como raíz el desmantelamiento de los controles de capital, la desregulación del mercado financiero, la eliminación de las regulaciones a la inversión y la administración del comercio que fueron aplicadas, en muchas oportunidades, en el marco de los programas de ajuste estructural impulsados

Una parte del apartado “Las inadecuadas respuestas internacionales” forma parte del documento “Hágannos Pagar Impuestos Si Pueden - América Latina”, que será publicado próximamente por Tax Justice Network y fue escrito por Tomas Lukin.

La generalización y fortalecimiento de los impuestos al consumo y los salarios fue impulsada desde los organismos multilaterales de crédito como mecanismo para recaudar, al tiempo que el FMI y el Banco Mundial reclamaban la apertura comercial y liberalización del sector externo.

por el FMI y el Banco Mundial. Como resultado de ese proceso, los flujos financieros internacionales superaron ampliamente a los flujos de mercancías globales. Por su parte, los inversores individuales o institucionales, como las empresas multinacionales, comenzaron a presionar a los países con la relocalización de sus industrias o proyectos de inversión como mecanismo para obtener distintos beneficios fiscales y regulatorios. Ese proceso dio lugar a una competencia fiscal entre países (e incluso entre provincias de un mismo país) para ver quién ofrecía más beneficios y regulaciones más laxas y así atraer empresas. Como resultado, un amplio número de Estados se inventaron como paraísos fiscales donde las compañías podían relocalizar los réditos en papel o las cuentas bancarias sin pagar impuestos y cubriéndose en el máximo anonimato y secretismo. La simplicidad con la que se pueden abrir cuentas *offshore* o inscribir sociedades anónimas en otros países da lugar a un vacío de regulación.

En materia tributaria el resultado es chocante y genera situaciones irrisorias. Por ejemplo, una empresa multinacional productora de cerveza puede pagar menos impuestos sobre la renta en Ghana que una de sus empleadas que vende cerveza en la calle (ver reporte por ActionAid sobre SABMiller). Personas como Warren Buffet, el tercer hombre más rico del planeta según Forbes 2011, reclaman abiertamente una mayor imposición de la riqueza. En el *New York Times*, Buffet dijo en agosto de 2011: "Los impuestos a las ganancias que yo pagué, así como los impuestos sobre los salarios que yo pagué y que fueron pagados por mí, sólo representaban el 17,4% de mis ingresos imponibles –y esto es un porcentaje menor que el abonado por cualquiera de las 20 personas trabajando en nuestra oficina. Su carga tributaria era entre el 33% y 41% y en promedio era el 36%".

Los paraísos fiscales funcionan como ariete en la competencia fiscal que nos llevó a esta situación insostenible.

Magnitudes: flujos ilícitos y pérdidas por evasión fiscal

Para conseguir un cambio político es necesaria, como punto de partida, una base científica bien establecida que describa y analice el problema. Ahí encontramos el primer obstáculo para hacer frente a los paraísos fiscales: no hay estimaciones oficiales que describan y analicen el problema en suficiente detalle. Aunque es evidente que el monto exacto de evasión fiscal mundial o por país no se puede calcular, ya que es una actividad ilegal, los gobiernos podrían hacer esfuerzos para estimar los montos y los flujos ilegales con más detalle al cruzar y utilizar información del Banco de Pagos Internacionales (BIS), el FMI y otros organismos cuya información no está disponible para el público general. Frente a esa ausencia, la sociedad civil comenzó a trabajar activamente en la materia y, más recientemente, Naciones Unidas comenzó a contribuir con esta tarea.

En 2005, Tax Justice Network (TJN) publicó "Tax Us If You Can", donde estimó econométricamente que la pérdida de ingresos públicos por evasión fiscal como consecuencia de las inversiones financieras de personas físicas en centros *offshore* es de U\$S 255 mil millones por año (basado en datos de Meryll Lynch y otras fuentes).

En Estados Unidos, la representación del Estado de Florida en el Congreso de ese país estimó en una carta dirigida en 2011 al secretario del Tesoro de Estados Unidos, Timothy Geithner, que en Estados Unidos los no-residentes poseen inversiones en cuentas financieras por U\$S 3 billones. El objetivo de la misiva era defender el secreto bancario de que gozan esas

inversiones y sus propietarios en un intento para frenar un proyecto de ley que hubiera forzado a reportar el nombre de los titulares de esas cuentas al IRS, el organismo recaudador norteamericano. La carta argumentaba que si esta legislación avanzaba, esos fondos se fugarían ya que precisamente se encontraban invertidos allí por la posibilidad de preservar el anonimato de las cuentas y el beneficio de la no-imposición.

En noviembre de 2011, Tax Justice Network estimó en su publicación “The Cost of Tax Abuse” el costo mundial anual por evasión fiscal doméstica e internacional en U\$S 3,1 billones o el 5,1% del PBI global. La estimación se basó en estimaciones del Banco Mundial sobre el tamaño de las economías subterráneas de muchos países y en estimaciones de la tasa promedio efectiva de impuestos en estos países publicados por la Heritage Foundation.

Un estudio realizado por el GFI y el PNUD publicado en 2011 reveló que los países menos desarrollados (o “en desarrollo”) perdieron U\$S 197 mil millones por flujos financieros ilícitos entre 1990 y 2008. El volumen total de flujos financieros ilícitos provenientes de países en desarrollo era U\$S 8,44 billones entre 2000 y 2009. El 5% de de los flujos ilícitos financieros son sobornos, el 35% son dineros sucios provenientes de actividades ilegales como el tráfico de drogas, armas y personas, y el 60% está relacionado con el comercio exterior y motivado por la evasión fiscal y/o aduanera.

Es importante tomar en cuenta que los principales países receptores de estos flujos financieros ilícitos se descubrieron en 2010 en otro estudio del GFI: “The Absorption of Illicit Financial Flows from Developing Countries”. Estos no eran los sospechosos de siempre, es decir los típicos centros financieros offshore, sino las avanzadas economías occidentales. GFI escribió:

“Nuestro trabajo demuestra que los países desarrollados son los principales receptores del dinero que se fuga de los países en desarrollo. Los bancos de los países desarrollados absorben entre el 56% y el 76% de esos flujos, una cifra considerablemente mayor que la de los centros financieros offshore. Así, el problema de la absorción de los flujos de capitales ilícitos recae fundamentalmente sobre Europa y Estados Unidos, aún más que sobre los paraísos fiscales y las jurisdicciones del secreto”.

Paraísos fiscales, una cuestión perversa

En TJN preferimos hablar de “jurisdicciones del secreto” (*secrecy jurisdictions*) en vez de “paraísos fiscales”. Esto se debe a que las bajas tasas de impuestos no serían un problema en sí mismo si hubiese transparencia y las administraciones tributarias de todo el mundo pudiesen conocer desde afuera a cada uno de sus ciudadanos que resulta dueño de cuentas bancarias o *trusts* o sociedades anónimas en el extranjero. Si el sistema funcionara así, no habría problema con el bajo nivel de los impuestos característico de estos países. El problema clave es el velo de opacidad, de falta de transparencia que se crea deliberadamente en las jurisdicciones secretas y que impide a las instituciones nacionales competentes detectar a sus ciudadanos usando las regulaciones (tributarias, societarias, y otras) de dicha jurisdicción secreta.

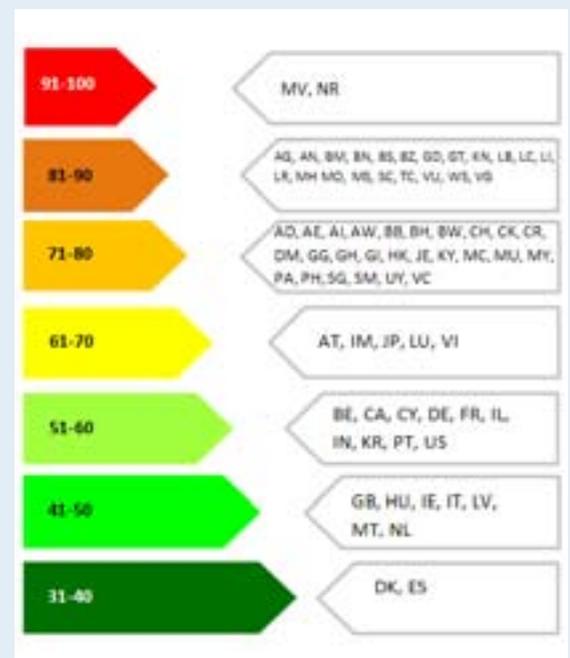
Caben pocas dudas de que las “listas negras” de paraísos fiscales o centros *offshore* publicadas por la OCDE y otras organizaciones internacionales en los años 2000 y 2009 fueron inconsistentes. En el año 2000, por ejemplo, faltaron Suiza y Luxemburgo, mientras que en la lista “negro-gris-blanco” difundida en 2009 no figura Londres, el centro *offshore* más grande del mundo, ni los Estados Unidos que con su programa *Qualified Intermediaries* (QI) de inversiones anónimas atrae billones de dólares del extranjero no declarado, gran parte proveniente de América latina.

Dadas estas inconsistencias y la confusión en las definiciones de lo que constituye un paraíso fiscal, en 2009 TJN publicó por primera vez su programa de investigación sobre jurisdicciones del secreto, y se publicaron los resultados en el sitio web www.secrecyjurisdictions.com con más de 1.200 páginas de datos. En el año 2011 toda la base de datos fue publicada por segunda vez.

A la vez, TJN publicó el Índice de Opacidad Financiera (*Financial Secrecy Index*), que se nutre en gran parte de esta base de datos. La meta principal de este índice era corregir una perspectiva distorsionada acerca de las jurisdicciones del secreto más importantes del mundo. La imagen tradicional de

En América latina alrededor del 60% de los ingresos tributarios del conjunto de países proviene de la imposición de bienes y servicios, mientras que sólo un 30% corresponde a impuestos a la renta, ganancias de capital, dividendos, patrimonio y otros impuestos directos.

GRÁFICO 1. Jurisdicciones del secreto ordenadas por puntaje



Fuente: FSI 2011

unas islas exóticas con palmeras y maletas llenas de dólares constituye una desviación de la realidad, un “error”. En 2011, se demostró que las jurisdicciones que más contribuyen al sistema financiero opaco global están lideradas por Suiza, Islas Caimán y Luxemburgo, seguidos por Hong Kong y Estados Unidos.

Otro resultado importante del segundo índice de opacidad fue el reconocimiento de que ser o no una jurisdicción secreta hoy en día ya no es una cuestión de “blanco o negro”. Es más, hay que enfatizar que la mayoría de los países –en uno u otro punto– brindan grados variables de anonimato o “secretismo” a los inversores extranjeros. Esto puede ocurrir intencionalmente, o por falta de adecuados mecanismos de transmisión de la información.

Por esto, el Índice 2011 hace hincapié en el espectro de opacidad que podemos observar entre los países. Así se contrarresta la tendencia usual de los grandes poderes de señalar con el dedo a pocos supuestos “villanos” para desviar la mirada de la propia casa. La imagen 1 muestra los niveles de opacidad/“secretismo” que exhiben los 73 países analizados (los códigos ISO del gráfico pueden verse en http://www.europarl.europa.eu/transl_es/plataforma/pagina/maletin/colecc/glosario/pe/paises.htm).

Ahí se encuentra el segundo obstáculo para (re)construir un sistema fiscal progresivo: las mayores potencias mundiales que se encuentran en el seno de poderosas organizaciones internacionales como la OCDE, son importantes jugadores en el sistema financiero *offshore* que se nutre de y esconde plata proveniente de la evasión fiscal, del crimen organizado y de sobornos. Las políticas

internacionales desarrolladas por estos mismos organismos son poco efectivas y constituyen políticas simbólicas. Existe un vacío institucional internacional en materia tributaria que sólo una decidida alianza de países con integridad y con participación de la sociedad civil puede llenar con credibilidad.

En ese sentido Jorge Gaggero, del CEFID-AR, destaca la complejidad de los “intereses cruzados” al interior del G20 para avanzar en temas como los paraísos fiscales. Dentro de los veinte países miembros conviven los principales perjudicados por los flujos financieros ilícitos como China, India, México, Rusia y Arabia Saudita, y los más beneficiados en términos relativos por la fuga de capitales como son Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Europea. Al mismo tiempo contempla Estados que son la sede de los principales paraísos fiscales como el Reino Unido y Europa continental, o naciones que experimentan una fuga sostenida y son sede de jurisdicciones del secreto como China con su región administrativa especial, Hong Kong.

Las inadecuadas respuestas internacionales

El tercer obstáculo para lograr un sistema fiscal progresivo a escala nacional se desprende del punto anterior; se trata de los distintos conflictos de intereses existentes al interior de los organismos multilaterales. Estas organizaciones desarrollaron mecanismos ineficientes para hacer frente a una amplia gama de problemas y los han promovido a nivel internacional. Dos de esos mecanismos merecen detallarse aquí.

Primero, la respuesta del G20 y la comunidad internacional al tema de evasión fiscal en el marco de la crisis financiera en el mundo OCDE fue promover el Foro Global de transparencia e intercambio de información tributaria y su estándar. Este estándar fue diseñado en el seno del mundo *offshore* entre 2000 y 2002 por una agrupación de once paraísos fiscales (como Islas Caimán, Bermuda, San Marino) y la OCDE. La mayoría decidió, en esta agrupación, establecer el sistema de tratados bilaterales de intercambio de información tributaria, conocidos bajo su sigla inglesa TIEA (*Tax Information Exchange Agreements*). Entre otras debilidades importantes, el problema más significativo del estándar es que sólo permite el intercambio de información por solicitud para casos individuales (“uno por uno”). Vale decir, una administración tributaria tiene que conocer el hecho antes para poder solicitar la información que, luego de obtenida, le podría permitir probar el hecho en cuestión. Por ejemplo, y entre otras informaciones requeridas, antes de poder pedir información hay que proporcionar el nombre del propietario de las cuentas bancarias, la identificación del banco, las circunstancias del caso y explicaciones acerca de por qué la parte solicitante piensa que la información esté disponible en la jurisdicción interrogada. De hecho, solamente se pueden pedir datos en los casos para los cuales la administración tributaria ya dispone de medios probatorios (por lo menos, cuando la contraparte es un paraíso fiscal).

Si bien este sistema puede ayudar a completar los casos avanzados por un investigador tributario, no brinda la información necesaria para investigar y conocer nuevos casos. Sin tener una sospecha concreta, hoy no se puede pedir información. Por ende, este sistema no asegura efectos de disuasión significativos. Esto no cambió después del 2010, cuando se lanzaron las nuevas evaluaciones mutuas llevadas a cabo por ese Foro Global. Las evaluaciones mutuas, al contrario, ponen el foco en los sospechosos de siempre, que son muchas veces islas aisladas que no adhieren lo suficiente al estándar, arriesgando distraer la

mirada de los problemas que existen al interior de los grandes poderes occidentales.

Estudios académicos recientes confirman que la firma de TIEAs y la campaña del G20 en términos de localizaciones de depósitos bancarios no tuvieron un efecto relevante de disuasión. De este modo, los problemas asociados a los flujos financieros ilícitos y el distorsionado patrón de inversiones de portafolio global permanecen intactos, mientras que la OCDE y el Foro Global reclaman, jubilosos, el supuesto fin del secreto bancario.

El cambio en el pensamiento del director de área fiscal de la OCDE parece haber generado también un cambio de eje en el tratamiento de esta cuestión. En una entrevista del *International Tax Review* a Pascal Saint-Amans dice:

“A pesar de su rol central en materia de transparencia e intercambio de información en la OCDE a lo largo de los últimos años, Saint-Amans no ve a estas cuestiones como un aspecto central de su gestión: ‘La transparencia es central y nosotros tenemos una agenda en la materia. Pero para mí, el negocio central de la OCDE son los tratados impositivos, los precios de transferencia y la eliminación de la doble imposición. Debemos regresar a nuestra actividad principal, no estoy seguro de que haya sido abandonada pero podríamos reforzarla para asegurarnos de que tenemos los principios adecuados e implementables”.

El énfasis del funcionario de la OCDE en la tarea de evitar la doble imposición indica una preocupación primaria a favor de los intereses de corporaciones multinacionales y sus inversores que abrirá, entre otros, el camino para que los paraísos fiscales

El 5% de de los flujos ilícitos financieros son sobornos, el 35% son dineros sucios provenientes de actividades ilegales como el tráfico de drogas, armas y personas, y el 60% está relacionado con el comercio exterior y motivado por la evasión fiscal y/o aduanera.

Hacer frente, en el mediano plazo, a los obstáculos internacionales para construir un sistema fiscal progresivo también requerirá repensar el modelo de sociedad y bienestar basado en el aumento del consumo.

firmen tratados de doble imposición en vez de tratados limitados al intercambio de información, aunque no tengan actividad económica sustancial. La práctica favorecida por corporaciones de “*treaty shopping*” se va a intensificar como resultado, y en consecuencia las corporaciones van a lograr su objetivo: pagar menos impuestos. El cambio de foco anunciado por la OCDE, junto con su oposición a la implementación de un sistema de transparencia corporativa a través de cuentas país por país (“*country-by-country reporting*”) sugeridas, entre otros, por la sociedad civil, permitirá abrir nuevas oportunidades de elusión y evasión fiscal para las empresas multinacionales.

El segundo “mecanismo débil” promovido por organismos internacionales está vinculado con la necesidad de las naciones de que las multinacionales paguen impuestos. Los “precios de transferencia” son un problema muy importante a este respecto.

Los precios de transferencia son los valores que utilizan las compañías –en buena medida a su arbitrio, para satisfacer sus intereses; vale decir, a costa de los fiscos nacionales– para el intercambio intrafirma de bienes y servicios a nivel internacional. Es una práctica considerada en grandes partes del globo normal y legal siempre y cuando se desarrolle mediante el uso del denominado principio del precio justo establecido por la OCDE. El *arm’s length principle*, como se lo denomina en inglés, dispone que las empresas deben cobrar por sus bienes y servicios un precio equivalente a aquel que resultaría del comercio entre dos entidades no vinculadas. Se supone que el precio que surge de este principio se equipara, en forma aproximada, al precio en el mercado mundial.

Sin embargo, en la práctica, existen precios dentro de las complejas cadenas de producción global que son muy difíciles de establecer porque son específicos a esas compañías, tales como marcas, propiedad intelectual, patentes, servicios, asesoramiento, franquicias, logotipos y otros activos intangibles. Incluso existen dificultades para valorar algunos componentes terminados de los productos que nunca van a ser vendidos en un mercado abierto.

A través de este mecanismo las empresas pueden establecer entonces precios que les permiten registrar sus ganancias en cualquier jurisdicción donde posean una subsidiaria o firma controlada. En un contexto donde según la OCDE 2002 el 60% del comercio internacional se realiza entre subsidiarias de las mismas empresas multinacionales, la posibilidad de llevar adelante las comparaciones necesarias para aplicar el principio del precio justo y evitar abusos en materia fiscal son limitadas. Por ello estas normas, tal como son formuladas e interpretadas por la OCDE, representan un problema sobre todo para países en desarrollo por ser demasiado complejas e inefectivas para intentar limitar con eficacia los abusos.

Las prácticas más utilizadas para “abusar” de los precios de transferencia de acuerdo con Murphy, Palan y Chavagneux, tres especialistas británicos, son:

- Subfacturación de las exportaciones en el país productor a través de un destino ficticio, un paraíso fiscal, que luego vende el bien a su valor “real”. La diferencia entre ambos precios, el del paraíso y el del destino efectivo, es el monto de la fuga de capitales. Esos beneficios son registrados en una jurisdicción con baja o nula imposición a la renta. De este modo, la exportación de las mercancías sigue dos trayectorias, una contable con un recorrido que se triangula a través de un paraíso fiscal y otra física ya que los bienes, en rigor, fueron embarcados directamente por la firma desde el país exportador hacia el importador, sin intermediarios.
- Sobrefacturación de importaciones. La sobrecarga en el precio constituye la fuga de capital que suele ser depositada en una cuenta bancaria *offshore* de la importadora.
- Declarar información errónea acerca de la calidad o el grado de los bienes importados para sustentar la sobre o subdeclaración realizada.
- Brindar información inexacta acerca las cantidades importadas para “dar sustento” a la sobre o subdeclaración practicada.
- Diseñar transacciones ficticias a través de las cuales se “realiza” un desembolso, aunque la operación nunca se materialice. Una estrategia difundida es la de pagar por importaciones o servicios que nunca terminan llegando a destino, o por intereses para cancelar préstamos del exterior (originados usualmente en un

paraíso) que constituyen –en rigor– inversiones de capital (“*equity*”) “disfrazadas”.

Al mismo tiempo, la OCDE desarrolló criterios globalmente utilizados para las operaciones con precios de transferencia basados en el criterio del principio de plena competencia (*arm's length principle*).

A pesar de su creciente difusión y aceptación, el principio de plena competencia –tal y como es promovido por la OCDE– resulta cuestionado. Los especialistas de Tax Justice Network, David Spencer y James Henry, advierten que:

- La metodología es muy compleja de instrumentar incluso para las administraciones tributarias de los países desarrollados.
- No existen datos sobre “precios de mercado” y transacciones necesarias para realizar las comparaciones. Este representa el principal obstáculo práctico para implementar el principio de plena competencia de la OCDE. El rentable mercado de información está dominado por un puñado de empresas de bases de datos holandesas y europeas. Henry advierte que es necesario bajar los precios o requerir que las multinacionales corran con los costos de los estudios. Además, existen mercados para los cuales no existen comparaciones posibles.
- Pero incluso cuando existe la evidencia necesaria, el mecanismo de “resolución de disputas” que impulsa la OCDE está sujeto a un largo y costoso proceso legal.
- Una fuente de apoyo significativa para la hegemonía de las prácticas de precios de transferencia de la OCDE proviene de sectores que tienen intereses particulares en su continuidad. Empresas auditoras, estudios de abogados y consultoras que obtienen jugosos ingresos por brindar servicios vinculados a estos sistemas. Cuanto mayor sea la complejidad de las reglas y más dificultades existan para la administración, mayores serán los ingresos de estos “especialistas”.

Conclusión

A nivel internacional, el primer problema es la ausencia de un foro adecuado para atacar los problemas derivados de los flujos financieros ilícitos, la evasión y elusión fiscal. La necesidad de mejorar el abordaje fiscal sobre las empresas multinacionales y la relevancia que posee poner en práctica un sistema de intercambio de información fiscal efectiva son las dos áreas más visibles del problema. Mientras que la OCDE carece de legitimidad y tiene fuertes conflictos de interés en su interior, a la ONU le faltan recursos y, posiblemente, se encontrará también –en algún momento– con sus propios conflictos de interés. A nivel nacional, las posibilidades de acción son limitadas sin arriesgar el retorno de un nacionalismo destructivo. Sin embargo, algunos mecanismos unilaterales tales como la iniciativa FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*) de los Estados Unidos podrían ayudar al desarrollo de una dinámica decisiva al tratar directamente con el sector privado en el extranjero, en vez de negociar con gobiernos. Se trata de una ley norteamericana que estará vigente desde 2013 y requiere a todos los intermediarios financieros del exterior que quieran hacer negocios en Estados Unidos que envíen informes fiscales acerca de las cuentas que poseen ciudadanos norteamericanos a la autoridad fiscal de ese país. Algunos países como Francia, Alemania, España e Inglaterra ya se comprometieron a cooperar con Estados Unidos por lo que es posible que la FACTA termine volviéndose una iniciativa multilateral.

La Task Force on Financial Integrity and Economic Development promueve cinco medidas que podrían contribuir a reducir los obstáculos que interpone el sistema financiero internacional a la construcción de un sistema fiscal progresivo. Por ejemplo, las empresas deben comprometerse a difundir información sobre sus actividades en cuentas país-por-país. De este modo, todas las partes interesadas a nivel global podrán conocer en qué países tienen presencia, qué tipo de empresa los representa –filial, subsidiaria, franquicia–, qué nombre utilizan en cada lugar, quiénes son sus directivos reales y no aquellos que “alquilan” sus identidades, cuáles son las actividades que allí desarrollan, cuántos impuestos pagan y por qué conceptos, su rentabilidad, costos laborales y cantidad de empleados, hasta emisiones de dióxido de carbono de las que fueran responsables.

Hacer frente, en el mediano plazo, a los obstáculos internacionales para construir un sistema fiscal progresivo también requerirá repensar el modelo de sociedad y bienestar basado en el aumento del consumo. Puede ser necesaria la educación y maduración de las futuras generaciones para que se entienda que el excesivo consumo no cumple, ni en el norte ni en el sur del planeta, su promesa de una vida plena, más satisfactoria. Si la política fiscal partiese de esta premisa es posible que se alcancen en un menor plazo mejoras concretas para las personas más vulnerables de nuestro planeta.



ESBOZO DE UNA PROPUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA ELABORADA PARA LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN (2007)

EL AUTOR PROPONE UNA SERIE DE MEDIDAS A TOMAR, SEÑALANDO TAMBIÉN LAS PRINCIPALES DIFICULTADES, PARA LOGRAR UN SISTEMA FISCAL PROGRESIVO Y OBTENER AL MISMO TIEMPO LOS BENEFICIOS FISCALES INDIRECTOS DERIVADOS DEL AUMENTO DE LA INVERSIÓN, EL EMPLEO Y EL CONSUMO.



por
**JUAN ENRIQUE
VALERDI**
*Profesor
de la FCE/UNLP*

Durante el año 2007 un grupo de legisladores nacionales del oficialismo se planteó la oportunidad de llevar adelante una reforma tributaria que apuntara por un lado a mejorar la equidad horizontal y vertical y por el otro a promover la inversión y el crecimiento. Se contaba en dicho año con mayoría en las cámaras, la estabilidad económica estaba garantizada y se vislumbraba la posibilidad de obtener recursos eliminando exenciones y evitando pérdidas de recaudación por otras vías y con los recursos generados obtener cierto margen para fomentar y estimular la inversión para evitar que ese empuje de crecimiento encontrara cuellos de botella en el futuro.

En dicho marco tuve la oportunidad de trabajar junto con Jorge Gaggero en la elaboración de una propuesta de reformas parciales a la estructura tributaria vigente, manteniendo un enfoque que sin pretender cambios profundos en los tributos vigentes apuntara a lograr importantes avances en la mejora de los mismos y en algunos casos reparara desaguisados generados en reformas previas.

Las propuestas llegaron a ser bosquejadas en su etapa propositiva e incluyeron discusiones con las autoridades de la AFIP a fin de coordinar prioridades y tener conocimiento de la visión del administrador fiscal respecto de las herramientas necesarias para la gestión de los tributos. Sin embargo, no se llegó a la etapa de los cálculos de impacto en rendimiento y costo fiscal, ni obviamente a concretarse como reforma, ya que habiéndose discutido internamente en el bloque de legisladores del oficialismo hacia fines del 2007, estuvo en poder de las autoridades del MECON y la Jefatura de Gabi-

nete justo en el momento en que se ingresó en la crisis de la Resolución 125, el consiguiente conflicto con “el campo”, las elecciones legislativas del 2008 y la crisis internacional.

Adicionalmente cabe mencionar que, en el año 2007, la propuesta de reforma advertía acerca de la necesidad de compensar el deterioro fiscal que podía preverse como consecuencia de la reversión de la balanza comercial energética, en particular de hidrocarburos, dada la pérdida de recaudación de las retenciones a sus exportaciones al convertirse la Argentina, hacia 2011, en importadora neta –tal como anticipaban las proyecciones emanadas de un trabajo previo realizado por Jorge Gaggero y quien suscribe, entre otros economistas, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y que sirve de antecedente a la propuesta de reforma tributaria expuesta en este documento–. Esta situación, tal como es de público conocimiento, es hoy un hecho que impacta de lleno no sólo en la merma de recaudación sino en gastos adicionales de creciente importancia para el Estado nacional.

Finalmente en los análisis y discusiones referidas a las posibilidades de mejora de la distribución de los ingresos que perseguía la reforma tributaria, se pretendía en parte financiar la universalización de las asignaciones familiares, objetivo que se concretó con fondos de la ANSeS, que hoy financia la AUH.

Debe tenerse en cuenta que a diferencia de muchas reformas tributarias planteadas y concretadas en tiempos de crisis para obtener recursos adicionales, muchas veces a costa de la equidad, la propuesta no apuntaba prioritariamente a un aumento de los recursos tributarios totales, sino que explicitaba que “aun cuando se diera un balance entre beneficios de las reformas pro equidad y costo de las mejoras a pymes y distributivas, existirán beneficios fiscales indirectos positivos adicionales derivados del aumento de la inversión y el empleo (pymes) y del consumo (mejoras distributivas)”.

Se presenta aquí una síntesis del trabajo realizado en la esperanza de que sea de ayuda en los debates presentes y futuros. Debe tenerse en cuenta que en el quinquenio transcurrido desde la formulación no sólo no se han abordado la mayor parte de las cuestiones que la reforma pretendía atacar, sino que en algunos casos los problemas se han profundizado (como es el caso de los referidas a la necesidad de inversiones en el sector energético y a la caída de las retenciones a las exportaciones de hidrocarburos).

Las remesas de utilidades al exterior por parte de las empresas extranjeras deben estar sujetas a retenciones tales que equiparen la carga del impuesto a la que rija para las personas físicas residentes sujetas a la alícuota marginal máxima.

Propuestas de reformas parciales que apuntan a promover la reinversión de utilidades de las filiales de empresas extranjeras en la Argentina y a mejorar la equidad en el sistema tributario argentino

- Gravar a las personas físicas de muy altos ingresos¹ con una alícuota marginal máxima mayor que la vigente para las empresas permite mejorar la equidad y viabiliza una mayor progresividad del sistema tributario sin afectar los incentivos a la inversión productiva (las personas jurídicas siempre tienen tasas fijas y por tanto proporcionales y sólo en la imposición a las personas físicas es razonable la progresividad mediante tasas crecientes).

- Las remesas de utilidades al exterior por parte de las empresas extranjeras deben estar sujetas a retenciones tales que equiparen la carga del impuesto a la que rija para las personas físicas residentes sujetas a la alícuota marginal máxima, como si las personas que las recibieran en el exterior, directa o indirectamente, estuvieran sujetas a la máxima alícuota de personas físicas. Esto se lograría, en caso de que se subiera la máxima marginal de personas físicas a 40%, mediante una retención del 7,7% sobre los dividendos y utilidades remitidos al exterior. Este mecanismo estaría, además, respetando los acuerdos internacionales vigentes para la Argentina que permiten entre un 10% y 15% de imposición adicional a los dividendos y utilidades remitidos al exterior. Hoy la retención es 0% a pesar del margen que otorgan esos convenios para ambas partes. Mientras no exista una alícuota máxima de personas físicas diferente a la tasa única de las jurídicas –hoy en la Argentina 35% en ambos casos–, no sería posible efectuar retenciones adicionales sobre la remisión de dividendos y utilidades al exterior sin violar tratados internacionales.

- Dado que en los países desarrollados, donde suelen radicarse las casas matrices de las multinacionales y sus propietarios, las alícuotas máximas a las ganancias de personas físicas son mayores que la vigente en la Argentina, con cada remesa de utilidades y dividendos que realizan las filiales locales a sus centrales se transfieren también cuantiosos recursos fiscales de fuente argentina. Estos recursos sólo benefician a los fiscos de los países desarrollados sin contraprestación alguna a

1. Téngase en cuenta que la propuesta de considerar un tramo superior de ingresos para un valor de \$ 200 mil anuales fue realizada en el año 2007 y que la totalidad de la escala del impuesto a las ganancias de las personas físicas se encuentra hoy en una situación de claro achatamiento que sin dudas hace necesario un replanteo de los valores que hace más de 10 años no han variado y llevan a que muchos trabajadores sean incluidos en el tramo más alto junto con contribuyentes de muy altas rentas, lo que lleva al impuesto a las ganancias a ser más proporcional que progresivo.

Dado que en los países desarrollados, donde suelen radicarse las casas matrices de las multinacionales y sus propietarios, las alícuotas máximas a las ganancias de personas físicas son mayores que la vigente en la Argentina, con cada remesa de utilidades y dividendos que realizan las filiales locales a sus centrales se transfieren también cuantiosos recursos fiscales de fuente argentina.

2. El valor referido de pérdida de recaudación podría reducirse en caso de que accionistas minoritarios de YPF-Repsol tuvieran radicación tributaria en la Argentina, sin embargo, la compra del 25% del paquete accionario difundida públicamente como realizada por empresarios argentinos se concretó efectivamente a través de una firma de inversión radicada en Australia.

3. Hoy la máxima es 35% y se aplica para las ganancias anuales superiores a \$ 120.000 o U\$S 40.000 y se propone crear una alícuota de 40% para ingresos anuales superiores a \$ 200.000. Véase nota al pie número 1 respecto de este valor.

4. Último dato disponible a marzo de 2011.

5. Esta cifra representa las ganancias de las empresas extranjeras (es decir con más del 50% del capital en poder de extranjeros) y equivale al 80% de las ganancias de las 500 mayores empresas del país.

6. Esto suponiendo que las filiales no reinvertieran ganancias y las distribuyeran en su totalidad. En caso contrario los beneficios se reflejarían a través de los impactos de las inversiones realizadas en la Argentina.

favor de nuestro país. Ejemplo: Repsol-YPF filial Argentina ganó en el 2010 la suma de \$ 5.790 millones, generando un pago de impuesto a las ganancias por \$ 2.030 millones (35% de las utilidades en teoría) y en España los propietarios de sus acciones deben pagar \$ 580 millones más (la alícuota del impuesto a las ganancias de las personas es 45% para ganancias superiores a 46.000 euros)².

La aplicación de alícuotas diferenciales en la Argentina (elevando la máxima aplicable de las personas físicas³) permitiría recuperar una parte del excedente que hoy se transfiere a los fiscos del resto del mundo y, simultáneamente, generar incentivos que estimulan a las filiales de empresas extranjeras a reinvertir sus utilidades en nuestro país en vez de remitirlas a las casas matrices.

Cabe mencionar que en algunos países (Reino Unido, España, Brasil) se otorga un tratamiento diferencial a las pequeñas empresas, aplicándoseles alícuotas de impuesto sensiblemente inferiores a las que obligan a las grandes corporaciones (en Brasil, por ejemplo, pagan 24% en vez de 34%).

Una reforma del impuesto a las ganancias que apunte a diferenciar la imposición sobre las personas jurídicas y las personas físicas receptoras de grandes ingresos traería aparejados varios beneficios:

1. Mejoraría la progresividad del sistema tributario.
2. Desestimularía la remisión de utilidades al exterior por parte de las empresas extranjeras (promoviendo su reinversión en nuestro país).
3. Aumentaría sensiblemente la recaudación tributaria.

Veamos una aproximación a los recursos potenciales que podrían generarse a partir de una reforma como la propuesta:

Sobre la base de las ganancias estimadas para el 2009⁴ para las empresas extranjeras incluidas en el listado de las mayores 500 empresas de la Argentina (\$ 57.400 millones⁵) el aumento de la alícuota máxima de personas físicas desde el 35% al 40% proveería un aumento de los ingresos públicos superior, en teoría, a los \$ 2.900 millones, sólo como consecuencia de las retenciones a aplicar a las remesas de dividendos al exterior de las empresas extranjeras⁶. Adicionalmente debería agregarse el rendimiento derivado de la mayor tributación de las personas físicas con ganancias anuales superiores a \$ 200.000.

Una reforma tributaria en esta dirección no haría sino colocarnos entre los países con prácticas tributarias "standard" (o "países normales"); dejaríamos de ser, entonces, un caso "anómalo" tal como ha sido definido por prestigiosos tributaristas.

Propuestas para el restablecimiento de la tributación sobre las ganancias de personas físicas por la compra/venta de paquetes accionarios

Las personas jurídicas se encuentran gravadas en este tipo de operaciones desde que existe la Ley de Impuesto a las Ganancias (1973).

En el caso de las personas físicas, sus operaciones estuvieron gravadas por el impuesto a las Ganancias Eventuales (creado en 1946) con una alícuota del 15% hasta 1989, año en que Menem deroga tal impuesto.

Durante toda la década de los '90 hasta el año 2000 inclusive no se impuso cargas a las operaciones de compra/venta de acciones realizadas por personas físicas.

En abril del 2001 se reformó la Ley de Impuesto a las Ganancias en el marco de la "ley de superpoderes" de Cavallo (ley 25.414 del 30/4/01), una de las modificaciones determinó que las operaciones de compra/venta de paquetes accionarios realizadas por personas físicas volvieron a estar gravadas al 15 por ciento.

A fin del año 2001, el último día de gobierno de De la Rúa (20/12/2001) se deroga la "ley de superpoderes" (por medio de la ley 25.556 Puerta/Camaño) y esto determina que a partir del año 2002, inclusive, volvieron a estar desgravadas las mencionadas operaciones.

A efectos de ejemplificación de la pérdida de recursos, sólo por la operación de venta de Loma Negra se perdieron aproximadamente \$ 370 millones, y en los casos de la Cervecería Quilmes y de Pérez Companc, más de \$ 450 millones cada uno.

Los efectos de esta exención⁷ no sólo implican pérdida de recursos y fuertes señales en contra de la progresividad del sistema tributario, sino que además posibilitan mecanismos de elusión para contribuyentes medianos y grandes que realizan las ventas de los activos de sus empresas hacia personas físicas a valores bajos para luego venderlos al verdadero valor sin pagar ganancias⁸.

Propuesta

- Se propone la reinclusión de estas operaciones en el Impuesto a las Ganancias con una alícuota fija del 15% para las tenencias mayores a un año y la alícuota progresiva habitual de ganancias para las tenencias de corto plazo.
- La alícuota diferencial del 15% se utiliza debido a que en realidad las ganancias obtenidas por tenencias de mediano/largo plazo tienen carácter de "ganancias de capital" y resultan de la acumulación durante varios años, por ello no es recomendable gravarlas con alícuotas crecientes de acuerdo al monto.
- El mecanismo necesario para gravar nuevamente estas operaciones es, por medio de una ley, volver a incorporar los párrafos derogados explícitamente a fin del 2001 y los que perdieron vigencia como consecuencia de dicha derogación⁹. En este caso sería recomendable mantener la excepción para las operaciones realizadas en la Bolsa de Valores debido a que en las numerosas ocasiones en que se planteó gravarlas se realizaron fuertes presiones para evitarlo esgrimando razones de sensibilidad del mercado de capitales a las imposiciones tributarias y dificultades en el control de las operaciones y sus beneficios. En todos los casos la excepción fue obtenida e incluso en algunos con carácter retroactivo. De todos modos la magnitud de las operaciones que pasan por la Bolsa es de poca relevancia respecto del total de operaciones de este tipo realizadas en la totalidad de la economía argentina.

7. En esta exposición se usa la expresión exención a efectos de facilitar y simplificar la misma, sin embargo, realmente se deja de gravar estas operaciones por estar excluidas de la base imponible del Impuesto a las Ganancias.

8. Un caso de gran resonancia fue el de los anteriores propietarios del inmueble del actual Shopping Abasto, quienes realizaron una venta simulada por un valor irrisorio a la esposa del presidente de la empresa propietaria y luego por un valor millonario a los actuales propietarios del shopping. La operación fue de tal desprolijidad y alevosía que los protagonistas llegaron a ir presos por evasión.

9. Debido a la derogación de los "superpoderes" todos los decretos dictados en el marco de los mismos y no ratificados por ley perdieron vigencia al momento de derogar dichos "superpoderes", entre estos se encontraba el decreto 493/2001 que introducía modificaciones a la Ley de Impuesto a las Ganancias que tenían relación con la compraventa de paquetes accionarios.

Restablecimiento del impuesto sobre las ganancias eventuales

Objetivos

- Promover la equidad horizontal y vertical en la imposición a la renta para personas físicas y sucesiones indivisas.
- Eliminar algunas posibilidades de elusión del impuesto a las ganancias en las personas físicas y sucesiones indivisas.
- Complementar al impuesto a las ganancias y bienes personales en la construcción de un perfil patrimonial completo de los contribuyentes (este objetivo se completaría posteriormente con el impuesto a la herencia).
- La recaudación del propio impuesto no es un objetivo principal en sí misma y puede ser de baja relevancia en términos relativos pero sería deseable evaluar la posibilidad de que sea presentada como una fuente de baja de alícuota o eliminación de otros impuestos distorsivos y/o regresivos como el “impuesto al cheque”, alícuota de IVA o incluso el establecimiento de una alícuota diferencial en ganancias para pymes.

Elecciones metodológicas

- Impuesto por ley específica separada de ganancias (al estilo de las leyes que estuvieron vigentes y fueron sancionadas en 1946, 1976 y 1986, especialmente esta última). Se pretende con esta elección aprovechar la experiencia de administración y jurisprudencia previa y mantener el concepto de fuente del impuesto a las ganancias. Además se considera impracticable el cálculo del devengamiento de ganancias de capital año a año o un sistema de promediación interanual de ganancias, mecanismos que podrían posibilitar el tratar a las ganancias de capital dentro del impuesto a las ganancias.
- Alícuota proporcional del 15% al 20% de acuerdo al periodo de tenencia de los bienes realizados (lo cual también determina que sea deseable generar un impuesto separado de ganancias, ya que ganancias tiene imposición con alícuotas progresivas para personas físicas por monto de ganancias y no por periodo). La idea sería “castigar” la especulación de corto plazo con mayores alícuotas que la de largo plazo. Por ejemplo, 15% para tenencias superiores a los 5 años, 17,5% para mayores o iguales a 1 año y menores o iguales a 5 y 20% para las de menos de 1 año.
- Sujetos del impuesto: personas físicas y las sucesiones indivisas. Las ganancias de capital de las personas jurídicas se encuentran en principio alcanzadas por ganancias debido al uso del principio de fuente-empresa en dicho impuesto, el cual debería ser perfeccionado de modo tal que no quedaran excepciones que fueran en contra de la equidad o que permitieran elusión.
- Objeto del impuesto: beneficios de fuente argentina no alcanzados por el impuesto a las ganancias. En particular aquellos resultantes de la compra-venta y transferencia de inmuebles urbanos y rurales, bienes muebles (incluyendo bienes de lujo como obras de arte), valores mobiliarios (acciones, títulos, etc.), marcas, llaves, patentes, cuotas y participaciones sociales.

Exenciones

1. A la venta de casa habitación con destino compra de otra casa habitación (con un periodo determinado para hacer la nueva compra, que podría ser un año).
2. Indemnizaciones recibidas por causa de muerte, enfermedad, accidente o incapacidad, cualquiera sea el origen de dichos pagos (seguros, leyes previsionales, etc.).
3. Transferencia de bienes de miembros de misiones diplomáticas y consulares.

- Aceptación de quebrantos sólo contra el mismo impuesto en el mismo período y hasta 4 posteriores y no aceptación contra impuesto a las ganancias ni otros impuestos. Los quebrantos podrían incluso aceptarse sólo contra operaciones de similares rubros, como por ejemplo inmuebles, bienes muebles, transferencia de cuota partes y participaciones sociales, acciones, bonos y títulos, etc.
- Establecimiento de un sistema de indexación de precios de origen del bien y las mejoras a fin de evitar el cobro del impuesto sobre aumentos nominales y sólo captar el aumento real de patrimonio.
- Obligación de pago del impuesto al momento de realización o transmisión de los bienes (se considera impracticable el cálculo del devengamiento de ganancias de capital año a año).
- Derogación del Impuesto sobre la Transferencia de Inmuebles (ITI) y mantenimiento del impuesto sobre los premios de juegos.
- Sistema de retención a cuenta según experiencia previa en inmuebles (escribanos 1,5% RG 3026 y complementarias) y en la medida de lo posible establecimiento de regímenes específicos para el resto (bienes muebles, marcas, llaves, patentes, acciones, cuotas y participaciones sociales).
- Mínimo no imponible anual: \$ 10.000 parece un valor razonable y además si actualizamos los valores de las leyes de 1986 y 1976 (por IPC) llegamos a valores de \$ 11.584 y \$ 10.039 respectivamente (en el caso del mínimo que establecía la ley de 1946 la actualización da por resultado \$ 38.380, sin embargo no parece razonable establecer valores de ese nivel).

En general la problemática de indexación o actualización de precios se ha vinculado fundamentalmente a los inmuebles, sin embargo en la ley de 1986 se contemplaba para los bienes muebles y para las acciones, títulos y bonos.

Algunas dificultades a enfrentar

- Dentro de los grupos de presión alcanzados por el impuesto, el de mayores antecedentes y sensibilidad es el mercado accionario; sin embargo, dejar fuera todas las transacciones con acciones es poco aceptable en vista de los objetivos y dificultaría mucho el sostenimiento de los fundamentos. A efectos de enfrentar esta dificultad se podrían combinar soluciones que incluyan

1. Un monto mínimo no imponible anual específico de esta actividad o general (general sería lo más deseable y hay antecedentes de ese tipo a nivel internacional).

2. Podría alcanzarse con el impuesto sólo a los resultados obtenidos en un determinado plazo.

3. Alcanzar las transacciones que impliquen un porcentaje mínimo del total del capital accionario de la empresa (esta sería la solución más restrictiva y apuntaría a gravar sólo las ventas de paquetes accionarios).

- La alícuota propuesta (15% a 20%) no elimina los incentivos a “transferir” ganancias desde el régimen general al de eventuales. Sin embargo, el diferencial se reduce lo suficiente (desde 0% contra 35% a 15%/20% contra 35%) como para reducir sensiblemente estos incentivos por diferencial, alícuotas mayores podrían ir en contra de la historia del impuesto (15% fue la última alícuota aplicada –ley 23.259/86 y 20% al momento de creación del impuesto en 1946–) y las recomendaciones que surgen de la experiencia internacional son aplicar una alícuota que esté en un punto intermedio entre la máxima y la mínima de ganancias.

- El tema indexatorio de los valores de los bienes podría traer aparejadas complicaciones por el tema de la prohibición de indexación de valores, sin embargo este tema podría salvarse aplicando la actualización de los valores sólo hasta el momento de vigencia de la ley de convertibilidad o

podría aplicarse sólo a los bienes que han sido mantenidos en el patrimonio por determinada cantidad de años (más de 5 años, por ejemplo), castigando de este modo a los especuladores (o aplicar actualización sólo a los inmuebles mantenidos por esos años, lo que sería una versión más restrictiva aún, ya que dejaría afuera a los bienes muebles). En general la problemática de indexación o actualización de precios se ha vinculado fundamentalmente a los inmuebles, sin embargo en la ley de 1986 se contemplaba para los bienes muebles y para las acciones, títulos y bonos. Existe sustento teórico que respalda la posibilidad de no actualización de precios por inflación debido a que no todos los contribuyentes tienen la posibilidad de mantener su ahorro a resguardo de los efectos de la pérdida de valor de la moneda.

- Debería incorporarse en el articulado previsiones que apunten a tener en cuenta el desarrollo de instrumentos financieros que no existían cuando estuvo vigente la última versión de este impuesto (1986/90) y que se desarrollaron durante la convertibilidad, así como el concepto de renta mundial en la imposición a las rentas.



IMPUESTO A LAS GANANCIAS ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

ES EL IMPUESTO MÁS APROPIADO PARA VOLVER MÁS PROGRESIVO EL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL. ES UN FACTOR CLAVE PARA LA REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA. SIN EMBARGO, VARIAS SON LAS REFORMAS NECESARIAS PARA LOGRARLO. A CONTINUACIÓN, UNA SERIE DE PROPUESTAS PARA TENER EN CUENTA.

por
**LUIS OMAR
FERNÁNDEZ**

*Doctor en Administración y
Contador Público.
Profesor UBA.*



Para hablar sobre los impuestos o el gasto público es necesario, con carácter previo, tener una posición sobre las funciones y cometidos del Estado. Ello, porque existe una dicotomía fundamental: el grupo de quienes utilizan los bienes y servicios públicos no es idéntico al de quienes pagan los impuestos, aunque en su conjunto ambos constituyan toda la población; esto provoca que, *prima facie*, el interés de quienes usufructúan los bienes y servicios públicos sea que estos se perfeccionen, se abaraten o sean gratuitos, mientras que el objetivo de quienes pagan impuestos es que el Estado se reduzca a su mínima expresión, para que exista menos gasto a financiar. La gran mayoría de los argumentos sobre el impuesto y el gasto se originan en las consideraciones citadas.

Otra arista que debe tenerse siempre presente es que los impuestos tienen como principal fin el allegar recursos al Estado, el hecho de que las consecuencias que aquellos producen en la economía permitan utilizarlos con criterio extrafiscal no debe hacer perder de vista aquella finalidad; siempre deben compararse los costos totales de una desgravación o de una exención con los de un subsidio que cumpla la misma función.

Actualmente es común aceptar que el mecanismo del mercado produce una distribución de renta que no se compadece con la equidad, y los remedios para ello son, por un lado, la intervención del Estado para moderar los excesos y, por otro, el gasto y el impuesto. Aquí se habla de este último, en especial del que grava las rentas en sus dos formas: el impuesto personal a la renta global y el impuesto societario, que en nuestro país están comprendidos en una misma ley, la de Impuesto a las Ganancias.

Impuesto personal a la renta global

Tiene como fundamento la capacidad contributiva de los sujetos y es el tributo más apropiado para utilizar la progresividad como factor de redistribución de la renta. Es más, tal como indica Neumark en *Los principios de la imposición*, dicha progresividad debe ser mayor que lo que indica la capacidad contributiva, de modo de poder compensar la regresividad de los impuestos indirectos.

Hace ya tiempo que las corrientes neoliberales atacan a este tributo y pretenden suplantarlos por un impuesto al gasto personal que, como es obvio, favorece a quienes más ganan; como esto aún está en el terreno de las utopías, han proliferado otras propuestas: impuesto dual, *flat tax* y otros que, en realidad, lo que plantean es simplemente dejar de lado la progresividad; eliminada la misma, se podrá atacar con similares argumentos a las “altas tasas” del tributo resultante. En definitiva, lo que molesta es la progresividad y la redistribución.

Una de las bases de este impuesto es el concepto de renta a utilizar, o sea cuál es la riqueza que se va a alcanzar y que la equidad obliga que tributen todas las rentas: toda afluencia de ganancia al sujeto debe gravarse.

La aplicación práctica de este concepto es dificultosa por varias razones, la principal es el problema que plantea aplicar la progresividad a las ganancias de capital y eventuales.

La imposición a la renta en la Argentina

En los últimos años el crecimiento de la recaudación del Impuesto a las Ganancias es auspicioso, esa tendencia debe afianzarse con diversos cambios relacionados con su estructura y fiscalización.

En la actualidad, la recaudación se obtiene principalmente de dos sectores: los empleados en relación de dependencia y las empresas; el resto de los contribuyentes observa un cumplimiento muy pobre, con importante evasión; además, existe un régimen simplificado (monotributo) que, en los hechos, opera como un subsidio a ciertos grupos de clase media, habida cuenta de su bajísima tasa efectiva de tributación que, además, se beneficia con una exención de sus ventas en el IVA.

Así quedan definidos dos de los objetivos a lograr, que se encuentran fuera de la estructura propia del impuesto:

- Incorporar a la tributación una parte importante de las rentas que la evaden y que la eluden.
- Eliminar el actual régimen simplificado o, de considerarlo necesario, crear otro dentro del impuesto, con menores requisitos informativos, dirigido a muy pequeños contribuyentes y con tasas similares a las del régimen general: debe ser más simple, no más barato.

Algunas de las otras cuestiones generales a considerar son:

a. Ajuste por inflación.

El impuesto actual no considera los efectos de la inflación: no se pueden deducir las pérdidas, ni gravar las ganancias de ese origen, lo cual no es justo. Esa cuestión debe ser rápidamente abordada, con los imperfectos medios técnicos existentes, de modo de liquidar el impuesto sobre una base más aproximada a la real; el método de ajuste por inflación que contiene la ley es perfectible pero, mientras tanto, debería aplicarse, para lo cual sólo hace falta que se publiquen los índices de ajuste respectivos.

b. Renta mundial.

El criterio de renta mundial existente en la ley grava las ganancias que obtienen en todo el mundo los residentes en el país; uno de sus efectos es producir doble imposición: se paga donde se obtiene la renta y donde reside el contribuyente. Este efecto se atenúa permitiendo tomar en el impuesto a las ganancias como crédito el impuesto pagado en el extranjero; además, los convenios de doble imposición tienen tasas de impuesto menores para los países que los suscriben.

Este mecanismo que parece neutral perjudica a los países porque tienen muy poca base imponible para recaudar en el exterior y poca capacidad para fiscalizar las rentas obtenidas en el exterior.

El perjuicio se manifiesta al suscribir convenios de doble imposición. En todos los casos firmados por nuestro país se verá que la tributación de regalías, dividendos y otras ganancias detalladas en los mismos es muy inferior a la de la ley en vigencia: se cede impuesto a cambio de nada ya que hay muy pocos residentes en el país que obtengan rentas en el exterior y se beneficien con menos impuesto extranjero: se cede recaudación a cambio de casi nada. Por último, la capacidad de la administración para detectar esas rentas y patrimonios es casi nula: el impuesto deja de ser tal y se convierte en un pago voluntario.

Habría que revisar los pros y los contras de este criterio para ver si es conveniente mantenerlo.

Impuesto personal

Dentro de la estructura del tributo, deben abordarse las siguientes cuestiones principales:

a. Ganancias de capital y eventuales.

Las primeras son las que se producen por enajenación o valorización de bienes que no se han adquirido con intenciones de venderlos; son frutos del capital distintos que la renta. Por su parte las ganancias eventuales son las originadas principalmente por el azar, por ejemplo ganar un premio; a veces se confunden con las ganancias de capital aunque en lo único que se parecen es en la irregularidad de su obtención.

El actual impuesto no grava estos resultados, excepto para las empresas. Esto afecta mucho a la equidad y, junto con ciertas exenciones, convierte prácticamente al país en un paraíso fiscal. El objetivo fundamental de fortalecer el impuesto requiere gravar estas rentas.

Las ganancias de capital pueden tratarse de las siguientes formas:

- Incluir las en el impuesto personal.
- Gravarlas con un impuesto específico.

En los últimos años el crecimiento de la recaudación del Impuesto a las Ganancias es auspicioso, esa tendencia debe afianzarse con diversos cambios relacionados con su estructura y fiscalización.

La primera alternativa es la más adecuada para lograr equidad y progresividad; la capacidad contributiva de esas ganancias es la misma que la que producen las demás rentas y debe estar alcanzada por la misma progresividad.

Una dificultad es que estas rentas suelen devengarse en largos períodos y ser de volumen importante; su incorporación directa a la base del impuesto produce, entonces, un aumento muy grande en la alícuota que, en años futuros, volvería a bajar a su nivel normal: esto no parece muy justo.

Se han propuesto diversas soluciones a esta cuestión, entre otras, en lugar de gravarlas en el año de la venta distribuir proporcionalmente la ganancia en varios ejercicios, afectar la utilidad del bien enajenado a la compra de un nuevo bien de reemplazo (se posterga la imposición hasta la venta siguiente), gravarlas a la alícuota promedio del contribuyente en los últimos años o, directamente, fijar un tope a la tasa aplicable.

Además, algunas de estas utilidades merecen un tratamiento diferente; así, la ganancia de la venta de la casa habitación, por elementales razones de equidad, debe tener un tratamiento específico: por ejemplo, hasta determinado valor, considerarla exenta; más allá de aquel y hasta otro tope superior, se podría implantar un sistema de afectación de la utilidad al costo de la nueva vivienda que posibilite el diferimiento de la tributación. La ganancia de las viviendas de mayor valor debería tributar sin más.

También debiera permitirse un sistema de venta y reemplazo para la utilidad proveniente de la enajenación de bienes de uso e inversiones afectados a obtener renta.

En cuanto a las ganancias eventuales, la situación es muy diferente y la solución más sencilla es alcanzarlas con un impuesto específico de tasa proporcional, que habitualmente suele ser menor o igual a la tasa media del impuesto personal. El inconveniente de esta solución es la disminución de la progresividad; no obstante se considera que, dada la magnitud de estas rentas, se trata de un problema global menor.

b. Dividendos.

Este tema ha sido reiteradamente abordado por el autor, quien tiene pública posición tomada en el sentido de la necesidad de incluir a los dividendos en la base del impuesto personal, por lo que sólo se harán recomendaciones sobre el tratamiento a acordar a los mismos, exponiéndose las razones que lo avalan; no obstante ello, es justo decir que algunos que sostienen la posición contraria alegan que el impuesto del accionista ya lo pagó la sociedad, por lo que de gravarlo en cabeza del accionista habría doble imposición, y otros opinan que el sistema actual es una medida muy útil para atraer capitales.

En la mayoría de los países existen sistemas que, de algún modo, moderan la doble imposición concediendo un crédito en el impuesto personal del accionista por el impuesto que pagó la sociedad.

En nuestro país, históricamente, se han utilizado la mayoría de los sistemas conocidos y, en la actualidad, se está en el peor de los mundos: los dividendos se consideran “no computables”, o sea que el accionista no paga impuesto alguno por estas rentas.

Incluir los dividendos en la base del impuesto personal tiene las siguientes ventajas:

- Mejora la equidad horizontal: a un mismo nivel de renta, todos pagan lo mismo, no interesando la fuente de aquella.
- Mejora la equidad vertical: al incorporar a la base rentas que estaban fuera de ella, cada persona paga por toda su capacidad contributiva.
- Mejora la progresividad, pues los dividendos son percibidos generalmente por personas de altos ingresos o patrimonio.
- Consigue la neutralidad en el tratamiento de las diferentes inversiones: quien perciba dividendos, pagará lo mismo que quien gane intereses o regalías.

En la mayoría de los países existen sistemas que, de algún modo, moderan la doble imposición concediendo un crédito en el impuesto personal del accionista por el impuesto que pagó la sociedad.

Se considera que, más allá del perfeccionismo técnico de los diferentes sistemas, debe utilizarse uno que sea aplicable a la realidad del país, por lo cual se propone gravar los dividendos en el Impuesto a las Ganancias con un crédito de impuesto que considere la doble imposición; si se deseara aumentar la progresividad, se podría fijar un tope porcentual a dicho crédito, tal como establecía la ley 20.628 que, en su texto original lo fijaba en el 28 por ciento.

En cuanto a los dividendos percibidos por residentes, pero originados en sociedades del exterior, debe mantenerse su gravabilidad y el crédito de impuesto por el tributo extranjero sobre esos dividendos, pero no concederlo por ningún otro concepto diferente, tal como el impuesto societario extranjero u otros. El país no debe corregir tal doble imposición ya que el impuesto societario fue recaudado por otro Estado.

c. Unidad contribuyente.

La ley del impuesto dispone que ciertos bienes gananciales debe declararlos el “marido” pero, con el dictado de la ley 26.618 de matrimonio igualitario, aquel ha desaparecido ya que esta se refiere a “cónyuges”, “contrayentes” o “esposos”, con lo que queda indefinido quién debe declarar tales bienes. La solución que se propone, para los bienes gananciales que no sean ganados por alguno de los contrayentes, es que los declaren ambos cónyuges en proporción al resto de las ganancias que deban declarar.

d. Mínimo exento.

Este valor es muy importante pues es el umbral de la capacidad contributiva: quien no llega a él no contribuye, quien lo supera puede deducirlo de su ganancia gravada. Como representa el mínimo de renta necesario para vivir, debe otorgarse a todos: los ricos también deben tener derecho al mismo.

En esta cuestión hay que considerar dos aspectos: uno, la forma de la deducción, y otro, los conceptos incluidos. En el primer caso, las deducciones actualmente son un importe fijo, por lo que a quienes tienen altas rentas les permiten ahorrar hasta un 35% de su valor; sería mucho más justo que fueran un crédito que se deduzca directamente del impuesto, con este simple cambio se mejorarían mucho los aspectos de equidad del tributo.

El segundo punto está relacionado con los conceptos que dan origen a las deducciones: mínimo vital y situación familiar (hijos y otros familiares a cargo); actualmente las pueden tomar ambos cónyuges simultáneamente, lo que perjudica a los matrimonios donde uno solo tiene ingresos, sería más justo permitir tomar una sola deducción por carga de familia, sean uno o dos los padres que obtienen renta.

Además, debería estudiarse la posibilidad de implantar deducciones especiales por edad avanzada y por minusvalías o capacidades diferentes, ya que esas personas tienen mayores costos de salud y de subsistencia que los que deben afrontar quienes no se encuentran en esas situaciones.

En cuanto a las deducciones especiales que tienen como fin aliviar la presión sobre las “rentas ganadas”, tradicionalmente fue mayor la de los

empleados que la de los independientes, pero la diferencia entre ambas se ha distorsionado siendo actualmente 3,8 veces mayor la de los primeros; debería volverse a una proporción más razonable. La solución de esta cuestión, y en general el monto de todas las deducciones, no es técnica sino política.

e. Escala de alícuotas y exenciones.

La estructura de la escala de alícuotas no ha sido actualizada desde el período fiscal 2000, por lo que rápidamente llega a los tramos superiores: toda persona que supere los \$ 10.000 mensuales de base imponible (no se podría decir que es alguien rico, o que tiene la máxima capacidad contributiva) pasa a tributar la alícuota máxima.

Este fenómeno afecta la progresividad porque esta requiere que no sólo quienes más ganan más paguen, sino que quienes menos ganan, también paguen menos; si se aplica la alícuota máxima a muchos, el tributo tiende a volverse proporcional: se pierde la progresividad.

Entonces, habría que actualizar los escalones, y la pérdida de recaudación que ello implica debe solucionarse generalizando el impuesto mediante la eliminación de los huecos en su base, y un estudio profundo y exhaustivo de las exenciones.

En este último aspecto hay algunas que son muy irritativas, como las de los jueces y la facultad de los presidentes de las cámaras de Diputados y de Senadores para determinar cuáles de los pagos que realizan a sus integrantes son un mero reembolso de gastos, por lo que no tributan. El artículo de las exenciones merece un estudio específico donde se establezcan, a partir de cero, cuáles merecen ser mantenidas.

Impuesto societario

Este tributo grava, generalmente con alícuota proporcional, las utilidades de las sociedades y de otros sujetos, y existe prácticamente en todo el mundo.

Uno de sus aspectos más discutidos es si desalienta o no las inversiones, y para evitar este supuesto efecto se proponen bajas de alícuotas, incentivos y otros mecanismos; la teoría económica intenta abordar la cuestión mediante análisis de equilibrio parcial y de equilibrio general que no tienen una respuesta única; algunos dicen que el impuesto se traslada a los consumidores, otros que a largo plazo se traslada a los accionistas y hay teorías para todos los gustos, como se puede ver en la literatura.

Si se mira la cuestión desde otro punto de vista, por ejemplo el del inversor, algunos autores han clasificado los factores que toman en cuenta las empresas multinacionales para realizar inversiones, ubicando a los impuestos después de los elementos geográficos, climáticos, extensión del control gubernamental, costo de mano de obra, niveles de educación e inestabilidad política. Ello induce a pensar que debe tenerse mucho cuidado con la concesión de ventajas tributarias ya que no está probado

su rol definitorio en la decisión de invertir.

Mas allá de estas cuestiones, en el impuesto vigente hay dos temas importantes a definir:

- La tasa
- El tratamiento de las pymes

A tenor de lo comentado sobre la gravabilidad de los dividendos en el impuesto personal y siempre que se reconozca la existencia de doble imposición, habría que disminuir la alícuota del impuesto societario; esto permitiría, además, mejorar la progresividad del impuesto personal ya que actualmente su alícuota máxima es igual a la societaria; esta situación es inaudita y contradice la experiencia mundial. La original ley de Impuesto a las Ganancias gravaba el dividendo, tenía una alícuota máxima personal del 45% pero la alícuota societaria era del 20 por ciento.

Para llegar a un esquema más racional de tasa podría pensarse en una rebaja gradual del impuesto societario, de modo de dar tiempo a que las reformas en la renta gravada y las exenciones aumenten la recaudación, partiendo de un 28/30% con el propósito de arribar al 20/22% a mediano plazo; habría también que ver cómo evolucionan las alícuotas de los países del Mercosur.

En lo atinente a las pymes, es conocido que son las principales fuentes de empleo de mano de obra y tienen un importante papel en la promoción del mercado interno y en el desarrollo de la economía; por ello se cree importante beneficiarlas con algún sistema de incentivos que les permita compensar las desventajas de su menor escala de producción y la dificultad de acceso al crédito.

Tal vez pudiera utilizarse un sistema simplificado, mejorando el existente, con alícuotas adecuadas y un fuerte control sobre la emisión y registración de operaciones, de modo de eliminar las principales falencias del régimen de monotributo existente. Otras medidas que servirían al mismo fin serían, por ejemplo, la posibilidad de utilización sin obstáculos ni límites de los saldos de créditos tributarios, una gravabilidad menor a la reinversión de utilidades y la posibilidad de deducir la remuneración del propietario de la pyme.



LA IMPOSICIÓN AL “CAMPO” (PASADO, PRESENTE Y FUTURO)

DESDE HACE MÁS DE 50 AÑOS SE DISCUTE CÓMO LOGRAR UN MÉTODO EFICAZ PARA EL COBRO DE IMPUESTOS AL SECTOR AGROPECUARIO. LOS CAMBIOS A LO LARGO DEL TIEMPO, LAS DISTORSIONES, LOS INTERESES EN JUEGO Y LAS TRABAS A SORTEAR PARA ALCANZAR UN SISTEMA CLARO, TRANSPARENTE Y EQUITATIVO.



por
**SALVADOR
TREBER**

*Contador.
Profesor de grado y
posgrado FCE-UNC*

La tarea de cuantificar y evaluar la evolución operada en la presión tributaria del sector agropecuario durante los últimos cincuenta años requiere no sólo disponer de datos confiables relativos a las cuentas nacionales, sino encarar una adecuada desagregación, de manera tal que sea posible detectar los principales cambios, tanto cualitativos como cuantitativos, operados con el transcurso del tiempo (1962-2011). Dado que el esquema vigente en jurisdicción nacional no contempló nunca en forma específica un tratamiento sectorial de cierta significación y que el Impuesto Inmobiliario Rural aplicado a nivel local no tiene relevancia alguna, en el lapso propuesto hay sólo dos temas que merecen una atención especial: El primero, referido a la posible introducción del concepto de “renta normal potencial” en sustitución de la “renta neta real” como base imponible dentro del Impuesto a los Réditos, posteriormente sustituido por el Impuesto a las Ganancias, y el segundo, referido a la adopción de los Derechos de Exportación (retenciones), estableciendo así tipos de cambio efectivos diferenciados.

Una evaluación de ambos casos requiere disponer al efecto las respectivas series históricas anuales que expresan los principales datos relativos a todas las ramas o subactividades ganaderas y las diversas expresiones de la agricultura (cereales y oleaginosas, cultivos industriales, forrajeras), con evaluación de sus respectivos mercados a los que han sido destinados, y evolución

La introducción del cultivo de la soja en 1975 (con apenas 750 mil toneladas cosechadas en ese año) inauguró una nueva etapa diametralmente distinta de todas las precedentes.

del personal ocupado (permanente y transitorio). El examen de todos estos elementos permite advertir con nitidez que la introducción del cultivo de la soja en 1975 (con apenas 750 mil toneladas cosechadas en ese año) inauguró una nueva etapa diametralmente distinta de todas las precedentes. Para la cosecha 1991/92 ya ascendía a 4,9 millones de toneladas; desde entonces, en una década (2001/02), pasó a 30 millones y a alrededor de 50 millones de toneladas en la actual cosecha 2010/11. Con anterioridad los dos principales productos eran trigo y maíz, mientras que bastante atrás, en tercer término se colocaba el sorgo, luego de sustituir al lino. Es más, las decisiones coyunturales de los productores y la respectiva extensión del área anual sembrada dependían de la evolución de la relación entre la cotización del trigo y la carne vacuna; factor que las hacía oscilar entre un mínimo de 17 y un máximo de 21 millones de hectáreas cultivadas. La irrupción de la citada oleaginosa y su generalizada extensión han hecho ascender el área explotada sumando todos los cultivos a 34,5 millones, liderados por aquella con 18,6 millones de hectáreas. En consecuencia, la estimación total de cereales y oleaginosas al finalizar la “cosecha gruesa” del ciclo 2011/12 se ubicaría entre 99,4 y 110,1 millones de toneladas. Por contraste la ganadería correspondiente a la rama vacuna –otrora “estrella máxima y excluyente” del sector– ha sufrido un severo proceso de “liquidación de vientres” que redujo en 10 millones el número de cabezas que componen el *stock*. Las reses sacrificadas en 2011 bajaron en 2,3 millones, iniciando un duro y lento proceso de recuperación que seguramente llevará no menos de tres años más; pero es obvio que en forma paralela se ha circunscripto su área en beneficio de la sojera.

En el texto del flamante Impuesto a las Ganancias, sancionado y promulgado al 31 de diciembre de 1973, se procedió a sustituir como base imponible la “renta real de la tierra” por la “renta normal potencial”.

Los fundamentos que respaldaron la promoción práctica del concepto de “renta normal potencial” en el Impuesto a las Ganancias

La iniciativa emanó de un trabajo académico auspiciado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación, entonces a cargo del ingeniero agrónomo Walter Kugler, que elaboró en 1962 el prestigioso profesor Dr. Dino Jarach, cuyo contenido tuvo el alto mérito de promover casi instantáneamente la difusión y discusión del tema a nivel latinoamericano. De esta forma, identificado como Tema II, se convirtió en el atractivo central de las IV Jornadas Tributarias (Buenos Aires, mayo/1964); examinándose siete trabajos de calificados especialistas de cinco países. Hubo gran diversidad de posiciones y una enconada oposición de la Sociedad Rural a la idea básica; no obstante lo cual, las conclusiones fueron positivas y se plasmaron en una extensa Resolución (contenida entre las páginas 31 a 33 de las Memorias de las Jornadas), a través de la cual se aconsejaba su incorporación a la legislación positiva de los países asociados ubicados desde el Río Grande, al norte, en México, hasta el Estrecho de Magallanes, en el extremo sur del continente, previa adecuación a cada una de las distintas realidades nacionales.

Al comienzo de las consideraciones que avalan dicho planteo se afirma “que es de urgente necesidad promover las actividades agropecuarias como condición para el desarrollo de los países latinoamericanos”, dejando luego plena constancia de que

“...se ha convenido en las ventajas que ofrece una tributación de las explotaciones agropecuarias sobre la base de la renta potencial de la tierra, tanto en el ámbito de los tradicionales impuestos inmobiliarios como en el cuadro de impuestos globales o celulares a la renta”. En su parte resolutive, compuesta de ocho puntos, se define a través del segundo el concepto de renta normal potencial como “...una base eficiente la tributación del sector agropecuario, a los efectos de cumplir los objetivos precitados...”. La idea era promoverlo de inmediato y para evitar retardos se avaló alternativamente “hasta tanto sea posible establecer las valuaciones y el catastro y en regiones donde las características de las explotaciones admitan la utilización de otras bases presuntivas, sea aceptable, transitoriamente, utilizar el concepto de rédito presunto”. Esta operaría en forma provisoria sólo como un sucedáneo para obviar postergaciones, aunque sin perjuicio de insistir que “es imperiosa la urgencia de arbitrar los medios económicos, técnicos y administrativos indispensables para confeccionar o perfeccionar las valuaciones y el catastro en los respectivos países a los efectos de la imposición sobre bases aconsejables”.

En la Argentina se intensificó el debate y la oposición de las dos entidades sectoriales representativas de los titulares más poderosos interpuso múltiples trabas, pese a lo cual, aun así, en el texto del flamante Impuesto a las Ganancias, sancionado y promulgado el 31 de diciembre de 1973, se procedió a sustituir como base imponible la “renta real de la tierra” por la “renta normal potencial”. A partir de entonces comenzó a trabajar en el nuevo catastro ecológico un equipo dirigido por dos ingenieros del INTA que en el período 1974/75 virtualmente lograron completar el correspondiente a las provincias de Buenos Aires y Santa Fe; aunque cuando ya avanzaban sobre las demás jurisdicciones se produjo el último “golpe de Estado” (24/3/76). Como parte de sus primeras medidas el ministro de Economía “de facto”, doctor José Alfredo Martínez de Hoz, ordenó incinerar todo lo realizado, mientras que

Una alta proporción de nuestros bienes exportables integran –por vía directa o indirecta– la denominada “canasta familiar”, y la aplicación de retenciones evita que la demanda interna deba afrontar en medida igualitaria el mayor nivel de precios que habitualmente rigen en el mercado internacional.

los abnegados especialistas pasaron a revistar desde ese momento entre los “desaparecidos”. Es evidente que el tema no era de menor relevancia y quienes se encaramaron en el poder por la fuerza prefirieron defender los intereses de ciertos núcleos privilegiados muy influyentes que nunca respetaron el orden constitucional. Por ello, en ese caso no vacilaron en destruir y erradicar todo vestigio del plan que estaba en vías de ejecución concreta. Allí terminó para siempre el proyecto que casi una década y media antes tuviera como principal promotor intelectual al doctor Dino Jarach pero que, en su esencia, sigue siendo una opción válida.

La vigencia de los Derechos de Exportación (retenciones)

Este instrumento se ha utilizado en todo el transcurso del período sujeto a análisis salvo el interregno de la administración Menem-Cavallo, a partir del 1º de abril de 1991, en que se optó por el esquema denominado de “convertibilidad cambiaria”. La prueba de que aquella elección estratégica no estuvo nunca vinculada a una concepción política determinada surge del hecho de que en la modificación introducida el 13 de marzo de 1967, durante la gestión en el Ministerio de Economía del doctor Krieger Vasena –notorio y reconocido neoliberal– fue la oportunidad en que la alícuota fue elevada al 25%; convirtiéndose así en el principal recurso del Tesoro Nacional. La pretensión era lograr en forma casi automática, o sea con casi nulo esfuerzo administrativo, ingresos derivados del sector agropecuario; obviando la falencia por la cual tradicionalmente registra altos índices de evasión y escasa voluntad de cumplir con dichas obligaciones.

Debe subrayarse que una alta proporción de nuestros bienes exportables integran –por vía directa o indirecta– la denominada “canasta familiar”, y la aplicación de retenciones evita que la demanda interna deba afrontar en medida igualitaria el mayor nivel de precios que habitualmente rigen en el mercado internacional. A su vez, los diversos eslabones u operadores del “negocio agropecuario”, aunque en diversa medida, responden por una franja parcial del respectivo circuito. Debe tenerse muy presente que la cosecha 2010/11 ascendió a 27.500 millones de dólares y que la actual 2011/12 llegará a un total de U\$S 42.500 millones, debido más al factor precios que a las cantidades exportadas; concretando así un inusitado incremento del 54,5%, tendencia que, según los técnicos del Banco Mundial, se mantendrá en alza por lo menos hasta 2016.

Para el ejercicio fiscal 2012, los Derechos de Exportación previstos totalizaron \$ 54.163,4 millones y de ellos, el 46,8% proviene de exportaciones agropecuarias. Las entidades representativas del sector siguen insistiendo en su eliminación o reducción y prueba de hasta dónde están dispuestas a llegar lo demuestra el conflicto que sostuvieron con el Gobierno a mediados de 2008 por el cuestionamiento a la Resolución N° 125. Llevado a la instancia parlamentaria para su análisis, un conflictivo voto adverso obligó a dejarla sin efecto pese a que, de regir, según las cotizaciones actuales, generaría un alivio importante de su carga. Hubo en su momento una falsa expectativa de grandes incrementos en las correspondientes cotizaciones y el enfrentamiento pretendía dirimir por anticipado el destino de supuestos ingentes fondos que sólo podían llegar a concretarse si los precios se elevaran por encima de los U\$S 600 la tonelada para el caso de la soja (nivel que nunca alcanzó).

CUADRO 1. Incidencia del sector agropecuario en el sistema tributario nacional (En millones de \$)

	TRIBUTO TOTAL DECLARADO	DECLARADO P/S.AGROP.
Derechos de Importación	3.780.3	17.3
Impuesto al Valor Agregado	36.863.1	1.728.8
Impuesto a las Ganancias		
Personal	5.135.0	1.305.2
Sobre sociedades	19.717.9	924.8
Impuesto a la Renta Mínima Presunta	4.466.4	398.6
Impuesto sobre Bs. Personales	978.2	150.2
Impuestos Internos	3.665.6	-
Impuesto s/Déb. y Créd. Bcrios. (1)	9.434.3	504.7
Combustibles Líq. y GNC (2)	6.017.4	282.2
Otros Varios	939.4	44.1
Contribuc. y Ap. de Seguridad Social (3)	21.943.8	787.8
Subtotal	112.941.4	6.143.7
Derechos sobre Exportaciones	12.322.5	3.694.0
TOTAL	125.263.9	9.837.7
PBI	531.939.0	44.760.0
% s/PBI	23.55	21.92

Por falta de datos desagregados del sector agropecuario en (1) se calculó proporcional a ventas; (2) a compras de insumos y (3) a Obras Sociales.

Fuente: Elaboración propia en base a datos Anuario AFIP "Estadísticas Tributarias 2006"

Según los últimos datos oficiales desagregados disponibles, publicados adecuadamente para poder profundizar el análisis, y que corresponden al año 2005, surge con claridad la forma y medida en que aporta al fisco el sector que estamos analizando, pues junto con el rubro "Construcción" son los que encabezan las estadísticas conocidas sobre evasión. Ello vuelve poco coherente cualquier planteo sustentado en base a un "modelo" bajo el supuesto de que existe un cumplimiento perfecto, considerándolos válidos y representativos de lo que sucede en la realidad. Bastaría al efecto recordar que en el primer rubro más del 70% del personal ocupado no está debidamente inscripto ni se pagan los respectivos aportes de seguridad social devengados por ellos; mientras en el segundo, esa relación es muy semejante (67,7%).

En el Anuario de AFIP sobre "Estadísticas Tributarias 2006" –último en que aporta todos los datos desagregados sectorialmente, indispensables al efecto del presente análisis– las ventas totales declaradas por el sector agropecuario en ese año llegaron a \$ 62.076,1 millones, de los cuales solo \$ 2.294,5 millones (3,7%) se adjudican a exportaciones. El genuino concepto de carga tributaria que apunta al mencionado sector en jurisdicción nacional no surge tomando como base su recaudación bruta, pues ella corresponde a conceptos y períodos fiscales diversos (impuestos del período, de los anteriores, anticipos sobre el próximo, etc.). De tal forma no se obtiene

la "presión" sino que tales datos simplemente permiten medir el grado de rendimiento del respectivo sistema en un período dado. Si se pretende ser más preciso, lo correcto es considerarla según el impuesto resultante que surge de las respectivas constancias, computando las referidas declaraciones de los contribuyentes y obligados, pero que, en todos los casos, corresponden sólo a un mismo año. Este dato actualizado se dispone en exclusividad para el IVA, mientras para los demás tributos están disponibles sólo hasta el ejercicio 2005 inclusive. En función de ello, la situación real resultante para ese año es la que se expone en el Cuadro 1.

Del Cuadro 1 surge entonces que, sin los Derechos de Exportación, la carga tributaria específica del sector agropecuario representó solamente un 13,7% con respecto a su PBS (Producto Bruto Sectorial); contra el 21,2% de los demás sectores, lo cual implica un costo tributario 41,8% menor. Esto revela que ha participado apenas con un muy modesto 5,44% en el total general aunque agregando las retenciones llega al 7,85%). Resulta además útil, para evaluar debidamente dichas relaciones, tener presente que dentro de las cuentas nacionales, el valor agregado del sector implica 8,41% del total general.

En la Argentina históricamente se ha optado siempre por elevar la paridad para mantenerla sobrevaluada y combinarla dentro de régimen de "flotación sucia" con diversos niveles de retenciones que definen un sistema de tipos de cambio múltiples. Su principal virtud es que, salvo lo que sale del país vía contrabando o se reduce mediante maniobras de subfacturación, el resto se logra gravar con un mínimo de esfuerzo administrativo. Seguramente el esquema ideal surgiría de combinarlas con la introducción del concepto de "renta normal potencial", lo cual exige para viabilizarlo la urgente confección de un adecuado catastro ecológico integral.



por
ROBERTO
KOZULJ

*Licenciado.
Investigador Titular
de Fundación
Bariloche¹*

ESTRATEGIAS PARA EL SECTOR ENERGÉTICO Y FISCALIDAD: UN DESAFÍO CRÍTICO

DESDE 2002 EL ESTADO NACIONAL MANTUVO ESTABLE EL PRECIO DE LA ELECTRICIDAD, EL GAS Y EL TRANSPORTE PÚBLICO. HOY ES NECESARIO ADECUAR ESTA POLÍTICA, SEGÚN CRITERIOS DE EQUIDAD, PARA DISMINUIR EL DESBALANCE FISCAL. LA DISPUTA CON LOS PRODUCTORES Y LOS PREOCUPANTES NIVELES DE OFERTA DE HIDROCARBUROS.



La cuestión energética y su implicancia para la política fiscal en la Argentina se han convertido en un tema crítico en los últimos años. Ello, a tal punto que ya no se trata sólo de los aspectos vinculados a la seguridad energética, sino a la propia sostenibilidad del modelo de crecimiento que el país emprendió tras la ruptura de la convertibilidad en 2001-2002.

Dada la complejidad y gravedad de este problema –vinculado con el temático tema del peso de las erogaciones del Estado por “subsídios” al sector–, es necesario comprender una serie de nexos, conceptos y magnitudes, que es posible no siempre se hayan contextualizado correctamente.

El propósito de este artículo es aportar, en la medida de lo posible, una serie de elementos para la reflexión sobre estos temas.

El presente trabajo fue escrito durante el mes de febrero de 2012.

Costos, precios, tarifas, subsidios y transferencias de renta

Desde el punto de vista de la axiomática que comprende el enfoque neoclásico de la economía, el “costo económico” de un bien es siempre idéntico al “costo de oportunidad” del mismo. Es decir que si un país vendiera en el mercado interno un producto por debajo de su valor FOB en el mercado internacional o, en caso de ser importador, lo vendiera por debajo de su valor de importación CIF, estará incurriendo en una política de subsidios, en particular cuando se trata de bienes transables en el mercado internacional.

Es decir, se asume que hay subsidios porque el bien en cuestión es vendido por debajo de su “costo económico”, considerado este como idéntico al “costo de oportunidad”.

Sin embargo, y a pesar de que esta conceptualización es hoy moneda corriente en un mundo abierto y globalizado, esta acepción es altamente ideológica, toda vez que el mundo real no presenta un comportamiento acorde al de los mercados perfectos (cosa que asume la mencionada “axiomática”), lo que también es aceptado por la corriente neoclásica más ortodoxa. A pesar de ello, desde esta posición argumentativa siempre es posible aproximar una opción de segundo mejor, con lo cual se pretende otorgar validez conceptual a dicho enfoque. En pocas palabras, desde esta asunción ideológica, toda política alejada de los “costos de oportunidad” induciría a una “ineficiencia en la asignación de los recursos” toda vez que por definición y demostración axiomática (derivada de dicho enfoque) un sistema de precios alejado de los criterios de costos de oportunidad induciría a un asignación subóptima de los recursos en el conjunto de los mercados. Aplicado esto al caso de los hidrocarburos, habría sido la aplicación de esta política la causa de la insuficiencia de oferta petrolera y gasífera en la Argentina, además de la causa de serias distorsiones macroeconómicas.

Sin embargo, desde un punto de vista microeconómico y contable, el concepto de costos es distinto. Es simplemente la suma de los costos de los factores utilizados en la producción de ese bien (es decir, costos de capital, mano de obra e insumos), a los que se suman otros como impuestos directos e

indirectos y, en el caso de los recursos naturales no renovables o renovables de modo condicionado, el costo de agotamiento, reposición o reacondicionamiento (Ej.: las regalías, servicios ambientales, etc.). En este caso la utilidad o beneficio neto después de impuestos resulta de las cantidades vendidas a un determinado precio menos el total de los costos incurridos para ese nivel de producción de un determinado bien.

Así, bajo este último criterio un producto o servicio es subsidiado sólo si su precio de venta resultara inferior a los costos incurridos. Es decir que se trata claramente de dos conceptos distintos. En un caso, si el precio o tarifa no se halla alineado con niveles de remuneración acorde con “señales de precios internacionales”, se estaría aplicando “una política de subsidios”. En el otro, siempre y cuando las empresas tengan rentabilidad positiva después de cubrir todos los costos, no habría subsidio alguno. Ahora bien, ¿es aplicable este criterio a los recursos naturales como el gas y el petróleo?

El concepto de renta fue precisamente introducido en economía para tratar los casos de la explotación de bienes cuya productividad no depende en forma directa de la cantidad de factores de producción utilizados para su explotación (lo que incide en los costos contables), como sucede con la tierra y con recursos naturales como por ejemplo los hidrocarburos. Ello obviamente explica la razón por la cual la renta petrolera es objeto de permanente disputa política (el costo de producción de un barril puede hallarse entre 3, 5, 14 y 40 dólares, dependiendo de una multiplicidad de factores como la productividad de un yacimiento, tipo de crudo

extraído, los recursos materiales y humanos necesarios para explotarlo, las formas de hacerlo, el costo del hallazgo y, sin ser un costo microeconómico de compensación estricta, el de reposición o reemplazo –Ej.; las regalías que han pasado a ser un instrumento de recaudación fiscal, perdiendo su función de reponer el recurso agotable o sustituirlo por otro en el futuro–). Sin embargo, su precio en el mercado internacional puede ser, como lo es actualmente, cercano o superior a los 100 dólares por barril, pero fue, por ejemplo, de 9 dólares en mayo de 1999, o de 45 en los primeros meses de 2009, con niveles de oferta y demanda no tan disímiles como para explicar tanta volatilidad. Es claramente un mercado imperfecto y de súper rentas, donde tanto oferta como demanda pueden comportarse bajo reglas que no se ajustarían a un mercado perfecto, pero además donde los precios se equilibran también por factores geopolíticos, tecnológicos, financieros y estratégicos de gran alcance. Donde nada garantiza que la captura de renta en el país x no implicará mayores inversiones en el país y o z , o aun que, en condiciones de bajo costo de explotación de reservas remanentes, mejores precios no aceleren la monetización de las reservas y su más rápido agotamiento, con efectos negativos sobre las cuentas externas si se giran utilidades a no residentes. Por caso YPF, luego Repsol-YPF, monetizó reservas cuando el precio era de una media de U\$S 18 por barril (ej. 1990-2001) y desplazó renta neta desde nuestra región al norte de África entre 2004 y 2008 cuando los precios pasaron de U\$S/Bl. 40 a 80 o más. Es decir que nadie puede probar que la estrategia empresarial no hubiera sido la misma de habersele aplicado una política de precios siguiendo estrictamente una alineada con los costos de oportunidad después de 2004. La razón es simple, para extraer más renta debe de haber petróleo (no sólo mayores precios) y este es agotable, los campos pueden declinar después de una cantidad de años en ausencia de nuevos hallazgos, en áreas también nuevas.

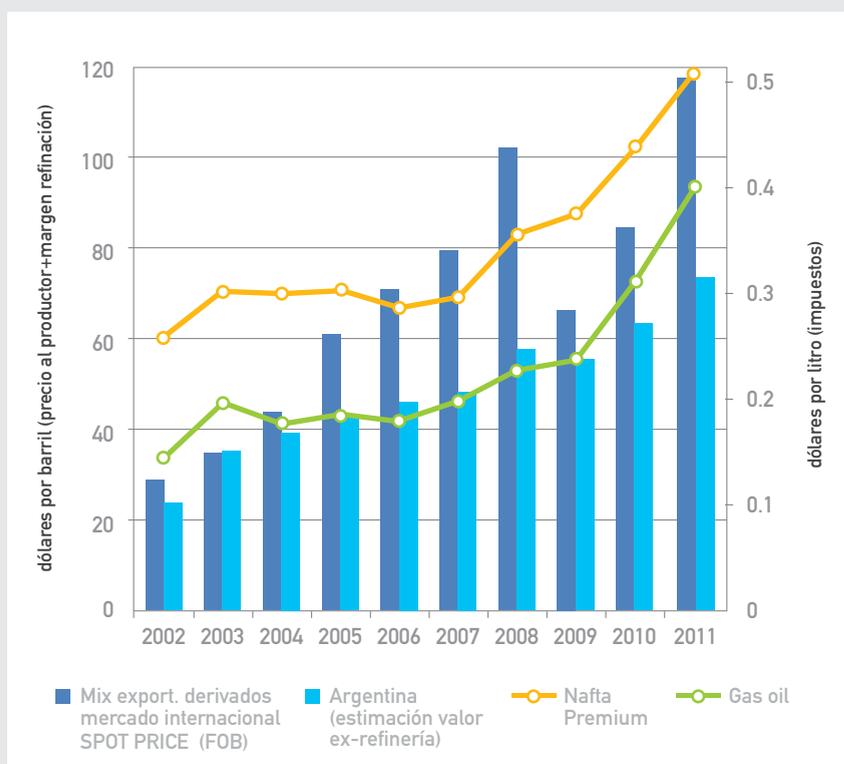
Ahora bien, retomando conceptos básicos, cuando en el mercado interno este bien se vende por encima de los costos totales de producción y por debajo de los costos de oportunidad, asumiendo que pueden ser distintos, hablamos de transferencia de renta al consumidor y no de subsidios, siempre y cuando aceptemos que renta o beneficio supernormal son categorías de análisis válidas (recordemos que hay economistas que negarán esta postura).

En el caso del conjunto de los precios de los derivados de petróleo, la Argentina aplicó una política de retenciones a las exportaciones de petróleo que significó un apartamiento de los precios internos respecto de los internacionales.

El caso de la Argentina

Como es sabido, la devaluación del año 2002 tuvo un fuerte impacto sobre los niveles de precios y tarifas de los distintos servicios y bienes del sector energético, expresados ellos en dólares. Este hecho en sí mismo, pero mucho más el desacople entre los precios internacionales del gas y del petróleo y los que rigieron en el mercado interno argentino tras el nuevo escenario mundial de precios, dieron lugar a una serie de erogaciones del Estado para compensar los mayores costos de los combustibles. Sin embargo, esta política que se ha llamado de subsidios merece una consideración particular en base a la discusión antes descrita sobre qué es y qué no es un subsidio, así como también quiénes fueron subsidiados.

GRÁFICO 1. Precios del crudo y del mix de refinación en el mercado internacional y en la Argentina (en dólares por barril)



Fuente: Estimaciones propias con datos de la CEPAL

Petróleo y derivados

En el caso del conjunto de los precios de los derivados de petróleo, la Argentina aplicó una política de retenciones a las exportaciones de petróleo que significó un apartamiento de los precios internos respecto de los internacionales. Sin embargo, aunque los productores consideraron tal política como de subsidios (sobre la base del criterio del costo de oportunidad), la realidad es que sólo hubo una parcial transferencia de renta al consumidor, la que fue progresivamente anulada por una política de impuestos sobre los combustibles.

Los precios percibidos por los productores se fueron ajustando al alza y, aunque esta no fue de la magnitud de los alcanzados por los precios internacionales, lejos estuvieron de hallarse subsidiados o aun con transferencias de renta al consumidor de magnitud (el precio de los combustibles como las naftas y el gasoil en la Argentina supera al pagado en algunos otros países con economías abiertas).

De hecho, el sector del *upstream* petrolero –es decir, la parte de la industria que se dedica a la extracción de crudo y a nuevos hallazgos generalmente conocida como exploración y desarrollo o E&P– generó ingresos fiscales crecientes entre 2002 y 2010, toda vez que los impuestos a las ganancias, los derechos de exportación y los impuestos a la transferencia de combustibles líquidos también crecieron según las ventas al mercado interno y externo y también los precios expresados en dólares. Del mismo modo crecieron las utilidades empresarias.

La idea de que hubo subsidios en este sector entonces tiene dos fuentes muy distintas de interpretación: a) la visualizada por los productores toda vez que no pudieron realizar en el mercado el costo de oportunidad –es decir que dejaron de capturar una parte de la renta aunque sus ganancias fueron crecientes–; b) el hecho de que el Estado subsidió una parte de las ventas de gasoil para congelar las tarifas de transporte público en beneficio de los usuarios de este servicio, algo que por cierto significó erogaciones crecientes para el Estado pero ningún perjuicio para los productores (salvo el de no permitir una mayor captura de rentas). La cuestión de la no sostenibilidad de este último subsidio se relaciona entonces con que la suma erogada por el Estado para congelar el precio del transporte

urbano ha sido creciente a medida que los valores del insumo gasoil en el mercado interno se han incrementado, algo indiscutible y cuya corrección implicará un impacto sobre el público. ¿Comprenderá este que tal “sinceramiento” es necesario? Es una cuestión que atañe por cierto a la gobernabilidad pero no a la seguridad energética en un sentido directo e inmediato. Aquí los subsidiados son la población usuaria del servicio y tal subsidio es creciente cuanto más se acerca la política de precios a la de los costos de oportunidad en un marco de precios del petróleo que son crecientes –es decir, cuanto más se aplica una política de liberación de precios para incentivar al productor, o cuanto más se aplica una política de precios acordes con los costos de oportunidad–. Por lo tanto la pregunta es: ¿necesita el conjunto de usuarios de transporte público ser subsidiado? ¿Podría el Estado determinar qué segmento de población requiere realmente de este subsidio y cuál no (según criterios de lograr una mayor equidad social) a fin de poder asignar de mejor modo el presupuesto público a otras necesidades sociales? Pero este es sólo uno de los lados del problema. El otro es preguntar si efectivamente una política de mayor cercanía de los precios internos percibidos por los productores, al nivel de los precios internacionales, asigna los recursos de modo tal de garantizar una mayor oferta.

Al respecto se puede afirmar que los mayores precios percibidos por productores y refinadores desde 2002 a la fecha, no se han traducido en un aumento de la oferta y esto tiene dos aspectos no triviales a ser considerados. El primero se vincula con la suficiencia o no de una política de precios que permita incrementar la oferta de crudo, de gas natural y ampliaciones de la capacidad de refinación. La mayor oferta de crudo y gas puede no ser un obje-

tivo alcanzable si los campos petroleros en explotación se hallan declinando. La Argentina y México han sido señalados como dos casos de declinación en América latina y Caribe, y la reversión de esta situación pasa por hallar nuevas reservas en áreas de alto riesgo, lo que en el mejor de los casos puede darse, pero no traducirse en nueva oferta antes de unos siete u ocho años como mínimo absoluto. Por lo tanto, aunque hubiera mayores inversiones es posible que estas no logran ya revertir el panorama de la declinación de la producción y el país comenzara a requerir cada vez mayores cuotas de crudo importado. La ampliación en refinación sí depende en cambio de inversiones y se estimaba que para 2011-2012 ello era una necesidad imperiosa para reducir las importaciones de gasoil (aunque no pudiera evitar las de crudo). Por consiguiente, a esta altura el país, aunque modificara la estructura de propiedad de la industria de los hidrocarburos, no podría evitar ya ser importador creciente de crudo y sólo tal vez podría reducir su dependencia de la importación de derivados si ampliara sus refinerías. Del mismo modo es claro que una mayor oferta de gas se realizará a precios más altos, lo que implica ampliar subsidios si no se corrigen las tarifas pagadas por los usuarios.

La suma erogada por el Estado para congelar el precio del transporte urbano ha sido creciente a medida que los valores del insumo gasoil en el mercado interno se han incrementado, algo indiscutible y cuya corrección implicará un impacto sobre el público.

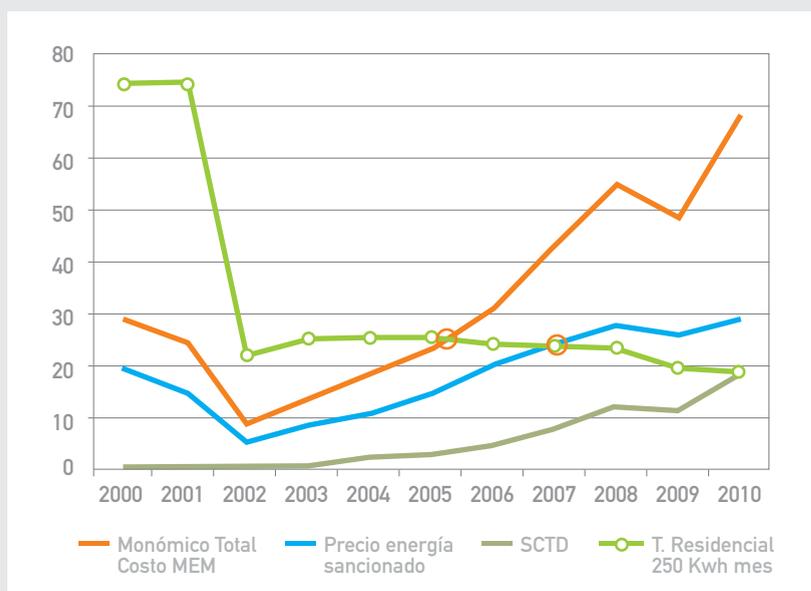
El caso de la generación de electricidad, las tarifas eléctricas y las del servicio de gas natural

Cuando se analiza el tema de la generación de electricidad y el costo de las tarifas para usuarios el tema se vuelve más complejo. Por una parte se tiene el tema del precio del gas para generación de electricidad y como componente de la tarifa de gas pagada por distintos usuarios. Nuevamente aquí obran los dos conceptos de subsidios. En el caso del precio del gas cobrado por los productores ha sucedido algo similar al caso del petróleo: los precios han estado por debajo de los internacionales de referencia, pero han estado muy por encima de los costos de producción (han pasado de aproximadamente U\$S 1,20-1,40 por MBTU en 2001 a más de U\$S 3 por MBTU en 2011).

Para tener una idea de la magnitud de este problema basta señalar que la mayor fuente de erogaciones del Estado en el sector energético deriva de la compensación a los generadores eléctricos por los mayores costos de combustibles y, simultáneamente, del hecho de que los usuarios de electricidad continuaron pagando con base en un esquema de tarifas casi congeladas en pesos tras la devaluación.

En el gráfico 2 se muestra que: 1) las tarifas a usuarios residenciales de empresas nacionales (caso Edenor, Edesur, Edelap) sufrieron una caída de su valor en dólares tras la devaluación de 2002; 2) que estas tarifas eran hasta 2005 superiores a los costos de la energía generada (precio monómico o precio que remunera costos fijos y variables); 3) que el costo monómico total respecto del sancionado en el mercado mayorista se fue despegando del primero, siendo el sancionado calculado como si todas las máquinas termoeléctricas funcionaran con gas al precio indicado por Cammesa (la Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista en Argentina);

GRÁFICO 2. Precios de generación y tarifas residenciales (en dólares por MWh)



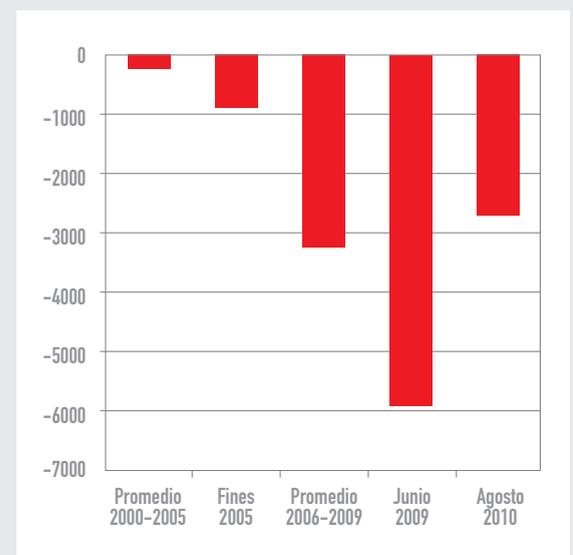
Fuente: Estimaciones propias con datos de Cammesa

4) que desde 2004 a 2010 el llamado sobrecosto transitorio de despacho fue creciente a causa tanto de las importaciones de GNL, como por el uso de gasoil y fuel oil que sustituyeron al gas faltante.

En este caso nuevamente el subsidio lo paga el Estado toda vez que estos mayores costos no se trasladan a todas las tarifas, en particular a las residenciales, creando erogaciones que perciben los generadores a través de un fondo, cuyo desbalance ha sido creciente (gráficos 2 y 3).

Si la pregunta entonces fuera si las empresas han operado a pérdida a causa de estos subsidios, la respuesta sería negativa para el caso de los generadores eléctricos, pero también para los productores de gas que a pesar de no cobrar un precio acorde con los de importación del gas, cobran uno varias veces superior en dólares a los que regían aun durante de la convertibilidad, a pesar de no ser los de "oportunidad". Sin embargo, ciertamente los consumidores residenciales son subsidiados toda vez que pagan menos que los costos erogados. Del mismo modo las distribuidoras cobran una tarifa que, sin ser inferior a los costos incurridos, han implicado una importante reducción del margen.

GRÁFICO 3. Evolución del Fondo de estabilización en el mercado eléctrico mayorista centrales de servicio público (en millones de dólares)



Fuente: Estimaciones propias con datos de Cammesa

Conclusiones

El nudo de toda esta cuestión entonces involucra dos ejes bien diferenciados: 1) las señales de precios y su impacto sobre la oferta de energía; 2) la cuestión del nivel de erogación fiscal para mantener una política de subsidios a los usuarios residenciales de electricidad y gas natural y a los usuarios de transporte público, fundamentalmente el urbano. En estos últimos casos el tema deberá pasar por una determinación muy clara de qué segmentos de la sociedad y en qué niveles de consumo se deben mantener los subsidios de modo bien focalizado y como medida de combate a la pobreza extrema (reducción de la inequidad distributiva).

Con respecto al tema de la oferta de energía, cabe decir que las señales de escasez comenzaron a producirse en la producción de hidrocarburos líquidos y gaseosos de modo concomitante con la elevación de los precios internacionales de la energía y conllevaron a la necesidad de importar tanto gas como derivados (Ej.: gasoil). A su vez, tanto el reconocimiento de mayores precios a los productos de gas y de petróleo –para acercar estos precios de modo progresivo a los “costos de oportunidad”–, como las mayores importaciones (inevitablemente pagadas a precios internacionales), se trasladaron a los costos de generación de electricidad (y también a los de provisión de gas a usuarios).

Desde 2008 el desbalance fiscal y externo del sector energético ha sido creciente. Los mayores precios de los combustibles no han implicado niveles de recaudación tales que permitieran compensar las mayores erogaciones por subsidios a los consumidores. Del mismo modo las mejores señales de precios no se tradujeron en mayor oferta interna y es muy posible que ello no dependa ya de ellas, sino del comportamiento de los yacimientos

y de las reservas. Aunque mucho se ha hablado de que los recursos no convencionales podrían revertir el panorama futuro, se trata aún de una apuesta dudosa en tanto estas reservas no sean certificadas y su magnitud pueda ser incluida en las proyecciones conjuntas de oferta y demanda de un modo que sea realmente confiable (es decir que aseguren una mayor oferta disponible).

Por lo tanto el principal desafío consiste en adecuar la política de precios pagada por el consumidor de electricidad, gas y transporte según criterios de equidad. Sin embargo un ajuste instantáneo –habida cuenta del nivel de desfasaje– podría repercutir en el nivel de la demanda agregada jaqueando el resultado fiscal neto a nivel país (tema por lo general no incluido en el “debate energético”). Hasta donde es conocido, tal ejercicio no ha sido realizado para evaluar la racionalidad de las políticas a aplicar. En todo caso la corrección de estas señales de precios pagadas por los usuarios es necesaria, tanto como a corto-mediano plazo enfatizar sobre el ahorro y eficiencia en el uso de la energía, un bien escaso cuya oferta no depende sólo del nivel de precios, pero cuyo consumo innecesario podría ser eliminado.

Respecto de la cuestión del incremento de la oferta en caso de un cambio de propiedad es algo que también merece ser evaluado sobre todo porque evitaría caer en la trampa de sobrevalorar activos cuyo valor depende de los flujos de caja netos proyectados para lo cual es necesario conocer: a) el comportamiento esperado de la producción de cada yacimiento; b) sus costos; c) los precios de venta futuros.

En todo caso, el diseño de una política energética y fiscal de manera integrada parecería ser más que una deuda pendiente, una necesidad de urgencia.

(1) Miembro del Comité Académico de la Maestría en Economía y Política Energética y Ambiental. Facultad de Economía y Administración de la Universidad Nacional del Comahue/ Fundación Bariloche. Director de la Escuela de Economía, Administración y Turismo de la Sede Andina de la Universidad Nacional de Río Negro. Miembro del Plan Fénix.



¿POR QUÉ AÚN NO TENEMOS UNA NUEVA LEY DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL?

por **JORGE REMES LENICOV**

*Economista. Ex Profesor Titular de la FCE-UNLP**

CON MÁS DE 15 AÑOS DE ATRASO, ES INELUDIBLE LA URGENTE SANCIÓN DE UNA NUEVA LEY NACIONAL DE COPARTICIPACIÓN, HERRAMIENTA FUNDAMENTAL PARA AUMENTAR LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, ACRECENTAR LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA, INTEGRAR EL TERRITORIO NACIONAL Y MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS.

El compromiso constitucional

Existen muchísimos trabajos que abordan las necesarias cuestiones técnicas sobre el federalismo fiscal. En esta oportunidad trataré de explicar por qué aún no tenemos una nueva ley de coparticipación federal de impuestos, a pesar que la Constitución nacional de 1994 obligó a lograr la aprobación del Congreso nacional y de las provincias de un nuevo régimen antes del fin de 1996.

Se reconoce que el actual régimen tiene defectos

Tanto en el ámbito de los especialistas como de los dirigentes políticos se reconoce que el actual sistema tiene serias deficiencias, tales como:

- Ausencia de correspondencia entre lo que se gasta y se recauda. El caso argentino es un ejemplo extremo de falta de correspondencia: las provincias apenas cubren con los tributos que recaudan el 40% de sus gastos (algunas con menos del 20%), mientras que en los países de la OECD superan el 70%. Las consecuencias son negativas sobre el grado de responsabilidad fiscal y sobre el control por parte de los contribuyentes del uso de sus impuestos.
- La última ley de coparticipación (1988) que preveía el 57% de los ingresos nacionales para distribuir entre las provincias nunca se cumplió; por el contrario, la Nación se fue apropiando de un porcentaje cada vez mayor. Los argumentos esgrimidos fueron cambiando según los años: en los '90 había que financiar la reforma previsional y la deuda externa; cuando estos causales desaparecieron, en lo que va del siglo se adujo la necesidad de financiar la inversión pública y diversos programas sociales. El resultado es que en 1990 las provincias recibieron el 46% y en 2010 sólo el 31,6 por ciento.

La distribución actual no puede explicarse por ningún indicador objetivo ni tampoco asegura bienes y servicios públicos a los pobres de las jurisdicciones más beneficiadas.

- A pesar de ello, las provincias se hicieron cargo de la educación y de la salud, servicios que requieren crecientes recursos, a la vez que vieron debilitada su base tributaria por tener que competir con los impuestos a las exportaciones, que no se coparticipan.
- La distribución entre las provincias no responde a ningún criterio racional y no se explicitan los criterios redistributivos. La última ley que estableció criterios objetivos de reparto fue la 20.221 de 1973, hace 40 años.
- Coexisten muchos mecanismos de distribución *ad hoc* a la coparticipación federal, con transferencias no automáticas y/o condicionadas que hacen que el sistema sea extremadamente complejo. Su representación gráfica ha sido llamada “el laberinto”, por los indescriptibles vericuetos del dibujo.
- El régimen es muy rígido y no acepta cambios cuando se modifica la coyuntura o el ciclo económico. Además, falta una adecuada coordinación y sinergia en la administración de impuestos.
- El sistema es poco transparente e inequitativo (en términos horizontales y verticales), lo cual implica incentivos “perversos”: facilita ineficiencias en gastos y distorsiones en la asignación de recursos. Ello puede explicar por qué, a pesar de ser su objetivo principal y del sacrificio de las provincias que realizan un gran aporte al fondo común, no se logró igualar las oportunidades de todos los argentinos independientemente del lugar donde vivan.
- Desde el reinicio de la democracia hubo alrededor de 20 modificaciones al régimen, entre pactos federales y leyes nacionales. La falta de una ley acorde con las exigencias de la Constitución nacional determinó que el sistema sea inestable y sujeto a permanentes negociaciones.
- Estas características dieron por resultado el lento retroceso del federalismo, tanto desde el punto de vista económico como institucional.

¿En qué momentos hubo ley?

Para ayudar a diseñar el proceso que debería seguirse para concretar la reforma es interesante repasar lo ocurrido en los últimos 40 años.

En 1973 se sancionó la ley 20.221 que tenía una distribución secundaria en función de sencillos indicadores basados en criterios redistributivos (población y brecha de desarrollo) y en la densidad poblacional. Fue diseñada y aprobada durante un régimen militar, y convalidada con la democracia reiniciada en 1973. Funcionó 10 años y a partir de 1984 se comenzaron a utilizar criterios discrecionales para el reparto.

En 1988 se logra sancionar una nueva ley, la 23.548. Se alcanza el acuerdo gracias a que, como la mayoría de las provincias estaban en manos del justicialismo y Antonio Cafiero era un fuerte precandidato presidencial (el radicalismo estaba debilitado y había perdido las elecciones de 1987), se buscó descomprimir futuros conflictos. Se acordó que las provincias recibirían el 57% de los recursos coparticipables y se devolvió a la provincia de Buenos Aires 2,2 puntos de coparticipación, una pequeña parte de lo perdido durante los años precedentes, que de una participación del 28,5% que establecía la ley 20.221 bajó al 19,5%. En todo ello hubo un claro objetivo político.

Durante los '90 se modificó en varias oportunidades la distribución en acuerdo con las provincias, a la vez que se les transfirió los servicios de educación y salud y debieron reducir la presión tributaria de sus recursos propios (Ingresos Brutos y Sellos, principalmente). En la mayoría de los casos, el objetivo fue económico.

En 1994, por acuerdo entre el gobierno nacional, el justicialismo y el radicalismo, se reforma la Constitución, donde se establece que en 1996 se debía tener promulgada una nueva ley de coparticipación. Pero el presidente Carlos Menem termina su mandato en 1999 sin avanzar en el tema.

El gobierno de Fernando de la Rúa optó por el camino inverso: en vez de presentar un proyecto integral, propuso el inicio de tratativas a partir de una agenda abierta para alcanzar consensos sucesivos en temas tales como la conformación de la masa tributaria coparticipable, la distribución primaria de los recursos y la distribución secundaria. Pero su debilidad y su desgaste por sostener la convertibilidad impidieron tener fuerzas para avanzar.

Durante la presidencia provisional de Eduardo Duhalde, en el Ministerio de Economía se confeccionó un documento que establecía los principios generales que deberían contemplarse en la discusión de la nueva ley de coparticipación. Pero no había condiciones objetivas para promover cambios estructurales porque la prioridad era la reconstrucción de la economía después de su implosión en 2001.

Posteriormente, durante la presidencia de Néstor Kirchner, en 2004 se preparó un proyecto que se circuló informalmente entre las provincias. Pero como en términos generales mantenía la actual distribución y además generaba un fondo afectado para la inversión pública que en la práctica sería manejado por Nación, no pudo avanzar. Finalmente, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y a pesar del mejoramiento económico y social, nunca se planteó el tema.

Esto muestra que siempre que se modificó el relacionamiento entre la Nación y las provincias se lo hizo a partir de la voluntad reformista del gobierno nacional y de su necesario liderazgo.

La experiencia internacional

La experiencia internacional muestra que la asignación de responsabilidades tributarias y de gastos y el diseño del esquema de transferencias interjurisdiccionales sólo puede concebirse en el contexto del sistema entendido como un todo. También, que en última instancia importan menos los detalles de las soluciones técnicas que los procesos y procedimientos a través de los cuales esas soluciones son encontradas. Richard Bird habla de “la importancia central del proceso del federalismo”, vale decir, del complejo de instituciones, procedimientos y prácticas políticas que son cruciales en la definición de los resultados, más allá de los necesarios tecnicismos.

Países complejos, grandes y con enormes diferencias regionales han logrado consensuar una ley de coparticipación. Estados Unidos en los '60, posteriormente Italia y España a pesar de los regionalismos, y Brasil, que a partir de los '90 fortaleció el sistema federal. El país vecino aumentó la correspondencia fiscal y sus estados se autofinancian en una mayor proporción que en la Argentina y el tesoro nacional aporta menos recursos que en nuestro país.

Las provincias “chicas”, que saben que bajo cualquier indicador objetivo la provincia de Buenos Aires ganaría y varias de ellas perderían, prefieren el statu quo.

¿Por qué cuesta tener una nueva ley?

La Constitución establece que “la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre estas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. Además, dispone la vigencia de una nueva ley antes de 1996. Si ese es el mandato y existen razones objetivas que demuestran las inconsistencias y defectos del régimen vigente, ¿por qué no se llega a un acuerdo?

Hay razones de carácter estructural que pueden explicar las demoras, aunque según los momentos también se han argumentado razones coyunturales. Entre las primeras hay que señalar:

- a. El enfrentamiento, a la hora de definir la distribución primaria, del conjunto de las provincias que reclaman más fondos por las demandas de gasto social, con la administración nacional, que presenta diferentes argumentos según el gobierno de turno. Pero en esencia lo que prevalece es, por parte de Nación, mantener algún grado de poder sobre las provincias y decidir unilateralmente el destino de parte del gasto público. Hasta ahora siempre ha sido la gran beneficiada y una ley como manda la Constitución le acota el margen de maniobra. Por eso es que desde 1988 nunca ha liderado un cambio en la ley que asigne más atributos a las provincias.
- b. La discusión entre las provincias que reciben un porcentaje menor al de su población, con las que tienen una participación mayor al de su población. La distribución por población es un indicador aproximado que asegura que todos los habitantes del país reciban la misma cantidad de fondos; para afinar el índice habría que considerar la cantidad de pobres y la densidad poblacional. Según la distribución de los recursos nacionales y la población, las provincias de Buenos Aires y Mendoza y la ciudad de Buenos Aires son los únicos que aportan al fondo redistribuidor; Santa Fe y Córdoba, que tienen un alto desarrollo relativo, son beneficiarias, aunque en una proporción mucho menor a la del resto de las provincias. La distribución actual no puede

explicarse por ningún indicador objetivo ni tampoco asegura bienes y servicios públicos a los pobres de las jurisdicciones más beneficiadas. Las provincias que aportan al fondo redistribuidor aspiran a una distribución que sea más racional y explícita. Por otra parte, como las provincias más grandes tienen mayor capacidad fiscal estarían más dispuestas a asumir mayores responsabilidades en la recaudación de impuestos, aceptando el canje de más atribuciones tributarias por menor masa coparticipable. La situación de la CABA es particular, porque si bien realiza un importante aporte al fondo redistribuidor, históricamente ha sido el distrito más subsidiado del país y tiene un PIB por habitante tres veces superior a la media nacional; además cuenta con una buena infraestructura económica y social que cubre todo su territorio y se apropia de impuestos que se generan en el resto del país por ser el lugar de localización de las sedes societarias de las grandes empresas.

c. El otro problema tiene como centro a la provincia de Buenos Aires. La distribución secundaria vigente la castiga duramente como consecuencia de la actitud de los gobiernos posteriores a 1973 que no cumplieron con la ley 20.221. Un ejemplo de ese comportamiento fue la transacción política del gobierno nacional de 1983-89 que logró que el gobierno provincial, de su mismo signo político, “se sacrificase” en el reparto para poder satisfacer las aspiraciones de las provincias “chicas” gobernadas por la oposición. Buenos Aires tiene un coeficiente de distribución muy bajo que no guarda ninguna relación con indicadores objetivos: 20% por todo concepto cuando cuenta con el 38% de la población y el 35% del PIB¹. Por eso es que Buenos Aires aporta la mayor parte del fondo redistribuidor; CABA y Mendoza aportan el resto. Esto explica que la demanda de las restantes jurisdicciones de mantener o acrecentar su participación secundaria choca con la legítima aspiración de Buenos Aires de superar su discriminación².

d. Como espejo de lo anterior, las provincias “chicas” que saben que bajo cualquier indicador objetivo la provincia de Buenos Aires ganaría y varias de ellas perderían, prefieren el *statu quo*. Suele confundirse lo que cabe esperar

1. Siguiendo los criterios utilizados en Brasil, recibiría el 31% de los fondos, el 37% según los de Italia y 43% según los de Estados Unidos. Si se utilizaran los coeficientes que las provincias aplican para distribuir fondos entre sus municipios le correspondería el 35%. En 1972 recibía el 34%, con la ley 20.221/73 el 28,5% y ahora el 20%, a pesar de que la ley 23.548/88 le asigna 22,5%.

2. La provincia de Buenos Aires también está discriminada en la Cámara de Diputados: con el 38% de la población cuenta con sólo el 27% de los diputados. Santa Fe, Córdoba, Mendoza y CABA tienen sus representantes según su población, mientras que el resto está sobrerrepresentada.

de las indispensables políticas de desarrollo productivo regional con el más limitado pero no menos importante rol que deben cumplir las transferencias federales: asegurar un conjunto de bienes y servicios públicos básicos a los habitantes de todo el territorio, de manera tal de igualar oportunidades. Además, las autoridades de algunas de las provincias “chicas” suelen no querer ni hablar de “esfuerzo tributario propio” porque les resulta más cómodo recibir las remesas federales y no asumir el costo político de recaudar. Tampoco desean la explicitación de todos los fondos provenientes de Nación, iniciar procesos de transformación internos y transparentar los subsidios directos o indirectos recibidos.

e. La revisión de los regímenes de promoción y de los diversos subsidios, lo cual implica definir en el marco de la coparticipación federal los costos y beneficios de los instrumentos de política activa tributaria que se utilizan para apoyar el crecimiento regional. Esto agrega otro problema a la discusión.

Han pasado 15 años desde el momento en que tendría que haber habido una nueva ley de coparticipación; pasaron gobiernos justicialistas y radicales, coyunturas económicas malas, buenas y muy buenas... y nunca se alcanzó la ley. ¿Qué argumentos se pueden esgrimir que no sean el de las posiciones encontradas entre las partes y la falta de visión estratégica nacional de muchos de los más altos dirigentes políticos? Por cierto, la propia redacción del art. 57 inc. 2 de la Constitución dificulta alcanzar una nueva ley porque exige: “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos”... “tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias”. Si hubiera una nueva reforma constitucional sería la oportunidad para modificar el procedimiento para tratar la ley de coparticipación.

Para que se pueda discutir y acordar un nuevo sistema federal es necesaria la decisión política del gobierno nacional de llevar adelante la reforma y liderar el proceso, y en igual sentido también deben actuar las provincias.

Agenda tentativa para tratar el nuevo sistema de coparticipación

Un acuerdo para impulsar el nuevo sistema federal deberá partir de los lineamientos consensuados sobre el proyecto nacional de desarrollo (incluye los aspectos económicos, sociales y regionales) y los acuerdos regionales, y considerar los siguientes temas según lo prescripto por la Constitución nacional:

- Definir las responsabilidades entre Nación y provincias, previendo una mayor descentralización, en el marco de una reforma tributaria nacional, provincial y municipal.
- Acordar cómo se igualan las oportunidades de todos los argentinos y cómo se promueve el desarrollo regional.
- Considerar a todas las transferencias, directas e indirectas, implícitas y explícitas.
- Establecer criterios objetivos para el reparto de la distribución secundaria.
- Aumentar la correspondencia fiscal, la equidad y la transparencia.
- Estabilizar el sistema luego de la necesaria transición donde ninguna de las partes debe perder ingresos nominales.
- Explicitar la redistribución: cuáles provincias ponen en el fondo común y cuáles reciben.
- Crear incentivos para la transformación del Estado para brindar más y mejores servicios a la comunidad, aumentar el esfuerzo tributario provincial y asegurar la solvencia fiscal.

Para que se pueda discutir y acordar un nuevo sistema federal es necesaria la decisión política del gobierno nacional de llevar adelante la reforma y liderar el proceso, y en igual sentido también deben actuar las provincias. En paralelo, hay que acentuar el proceso de toma de conciencia por parte de la dirigencia y de los ciudadanos sobre los problemas que acarrea el actual régimen en una visión de largo plazo, y continuar con los estudios de base y brindar toda la información disponible.

Por lo señalado, llegar a tener una nueva ley no es una tarea sencilla. Pero es crucial enfrentar y resolver el problema, porque un buen sistema federal es una de las condiciones necesarias para aumentar la igualdad de oportunidades de todos los argentinos, acrecentar la competitividad de la economía, integrar el territorio nacional y mejorar la distribución de los ingresos. Para ello es primordial tener en cuenta los intereses estratégicos del país y reconocer que la estabilidad y la eficacia de las instituciones son fundamentales para el desarrollo social y económico de todo el territorio. Hay que pensar en la Nación como un todo porque ello permitirá que todas sus partes se desarrollen y se integren.



LA CUESTIÓN FISCAL FEDERAL UNA VISIÓN NACIONAL DESDE LA PROVINCIA DE SANTA FE

por ANGEL JOSÉ SCIARA *Ministro de Economía de la Pcia. de Santa Fe**



DESDE SU INSTAURACIÓN, EL ACTUAL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL FUE RECORTANDO LA CAPACIDAD DE LAS PROVINCIAS PARA GESTIONAR SUS PROPIAS POLÍTICAS FISCALES. ES NECESARIA, PERO NO SUFICIENTE, UNA NUEVA LEY DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS QUE DEVUELVA ESTAS ATRIBUCIONES E INCORPORE A LOS MUNICIPIOS. SE REQUIERE, ADEMÁS, MÁS Y MEJOR FEDERALISMO.

() Contador Público, doctorando en Ciencias Económicas en UNR y graduado en Desarrollo Económico en Escolatina, U de Chile.*

La cuestión fiscal en un país federal tiene, a nuestro entender, los siguientes tres componentes básicos en el orden en que se exponen: gasto-recursos-financiamiento. Nos referiremos aquí al problema de los recursos. Permítannos, sin embargo, dejar algunos alcances desde nuestra perspectiva (que darían para otras discusiones) acerca del gasto y del financiamiento.

Richard Bird denominó “poder del gasto” de los gobiernos centrales a las decisiones que afectan actividades que están fuera de las competencias normales legalmente establecidas. Más duramente, Albert Breton calificó esta práctica como un “instrumento de ocupación”, en el sentido de que el gobierno federal puede ocupar efectivamente el espacio de las políticas de los gobiernos subnacionales. La provincia de Santa Fe (imagino que en otras provincias acontece algo similar) es un muestrario de este ejercicio que atenta contra el federalismo.

En el mismo sentido, el tratamiento del financiamiento de los espacios subnacionales, por encima de las transferencias genuinas que el gobierno nacional remite a las provincias, se encuentra limitado no sólo por las propias disposiciones provinciales (previendo el *bail-out*) sino también invadido por disposiciones nacionales, aunque no se comprometan recursos externos –divisas– (Ley nacional de responsabilidad fiscal). Los obstáculos que esto ocasiona, sobre todo en la necesaria fluidez del proceso inversor, son muy importantes. Los ejemplos sobran en la provincia de Santa Fe.

A continuación nos detendremos en el análisis de la problemática de los recursos, recordando que sin tributos no hay democracia y no hay federalismo sin federalismo fiscal.

La problemática de la coparticipación federal de impuestos

Existen cinco sistemas clásicos para coordinar el ejercicio del poder de imposición tanto en los Estados federales como en los unitarios: la separación de fuentes; la concurrencia de fuentes; la coparticipación; las cuotas adicionales y las transferencias, condicionadas o incondicionadas. La Constitución nacional de 1994 adopta el sistema de coparticipación federal. Sin embargo en la financiación del federalismo fiscal desde sus orígenes puede verse que han estado concurriendo todos o varios de estos sistemas. De seguro, el avance reiterado del gobierno central hace convivir, simultáneamente desde el año 1994, por lo menos cuatro de estos sistemas: separación de fuentes, concurrencia de fuentes, coparticipación y transferencias condicionadas (el caso del financiamiento educativo).

La experiencia del federalismo fiscal de los últimos 30 años se ha caracterizado por una agudización de la pérdida de “correspondencia fiscal” (vale decir, de la consistencia entre las atribuciones de gastos y las de ingresos en las distintas jurisdicciones), en un marco de enfrentamiento desigual entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Esto se ha manifestado, básicamente, en fugas desde la masa coparticipable, en nuevos impuestos que no se coparticipan y en la descentralización de responsabilidades en la prestación de servicios públicos sin la correspondiente remisión de los recursos necesarios para financiarlos. Todo ello, además, sin la participación de los municipios –que desde la Constitución del '94 son parte del “nuevo” federalismo argentino– en los procesos de acuerdos y pactos. Más aún, se ha transformado el sistema de coparticipación federal de impuestos establecido por la ley 23.548 del año 1988 en un entramado de tal complejidad que acertadamente se lo denomina “el laberinto”.

La salida de este “laberinto” está planteada en la Constitución de 1994, y la puerta para hacerlo es una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Sabemos que esta es una asignatura pendiente, en la que estamos en mora desde hace más de 15 años.

La puerta que abre la Constitución es la propia Constitución la que también la cierra, al establecer la necesidad de una “Ley Acuerdo” (Art. 75 Inc. 2). Dados los requisitos establecidos para ello por la propia norma constitucional, surgen varios puntos de conflicto que son a todas luces irresolubles desde lo político, antes que desde lo técnico: cuánto de separación de fuentes, cuánto de coparticipación, cuánto de participaciones de Nación y provincia (la llamada “distribución primaria”) y entre las provincias (la denominada “distribución secundaria”).

Esta percepción, desde la provincia de Santa Fe, nos llevó a intentar una salida como la que la mitología griega describe para salvar a Teseo del Minotauro. En un acto amoroso, Ariadna le entrega una madeja de hilo a Teseo con la que él marcará el recorrido hacia la salida.

Para desandar “el laberinto” desde la provincia de Santa Fe marcamos el recorrido considerando una serie de reclamos ante el Estado nacional que apuntan básicamente a devolver a la masa coparticipable recursos indebidamente detraídos. Para ello fueron planteadas tres demandas por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación:

1. Por la detracción del 15% de la masa coparticipable con destino a ANSeS.
2. Como consecuencia de la aplicación de la Ley de Impuesto al Cheque después de la ley 26.180.
3. A raíz del establecimiento de las detracciones con destino al Fondo de Autarquía de AFIP.

Cada una de las cuales se refiere a:

La experiencia del federalismo fiscal de los últimos 30 años se ha caracterizado por una agudización de la pérdida de “correspondencia fiscal” (vale decir, de la consistencia entre las atribuciones de gastos y las de ingresos en las distintas jurisdicciones)

1 Inconstitucionalidad de la detracción del 15% de la masa coparticipable con destino a la ANSeS

Por el pacto federal del 12 de agosto de 1992 se convino en que las provincias financiarían los costos de transición del sistema previsional público al sistema privado. Este acuerdo fiscal federal fue sucesivamente prorrogado por la voluntad concurrente del Estado nacional y las provincias como manda el derecho intrafederal en esta materia. Sin embargo, se sostiene que las detracciones son inconstitucionales a partir del 1 de enero de 2006 dado que el 31 de diciembre de 2005 venció la última prórroga consentida por las provincias (Segundo Compromiso Federal, ley 25.400). La prórroga establecida en enero de 2006 por el artículo 76 de la ley 26.078 nunca fue ratificada por la provincia de Santa Fe. De modo que estamos en presencia de una obligación sin causa. Además, la finalidad específica fue cumplida en tanto se financiaron las obligaciones previsionales o los costos de sustitución mientras el sistema fue privado. No hay obligación actual de financiar a la ANSeS ni Santa Fe autorizó a que sus fondos coparticipables se utilicen por la ANSeS para financiar planes económicos o políticas públicas de infraestructura, colocación de deuda, y otras. Por último, hubo también un cambio radical de circunstancias que hizo de ANSeS una institución superavitaria (incluso con anterioridad a la ley de reestatización de las jubilaciones y pensiones) que no justifica en absoluto continuar con la detracción pactada en 1992 bajo circunstancias totalmente diferentes.

Consecuentemente, se pretende que se declare la plena coparticipación de los fondos coparticipables del 15% destinados a favor de la ANSeS en los términos y porcentajes que a la provincia le asigna la ley 23.548 y se ordene la restitución o reintegro de todos los fondos detraídos por ese concepto a la provincia desde la expiración de los Compromisos Federales (31 de diciembre de 2005) o, subsidiariamente, desde la sanción de la ley 26.425 (AFJP).

2 Inconstitucionalidad de la ley 26.180

La ley 25.413 sancionó el impuesto al cheque. Contenía una asignación específica para fortalecer el crédito público. Ante el default de diciembre de 2001, la Nación y las provincias, en el Acuerdo Federal del 27 de febrero de 2002, se comprometieron a modificar el régimen distributivo estableciendo que el 30% sería coparticipable y la asignación específica del resto estaba destinada a solventar los gastos de la emergencia declarada por el artículo 1° de la ley 25.561.

En diciembre de 2006 se modificó la asignación específica en forma inconstitucional dado que: a) implantó una asignación que no responde a la naturaleza de las asignaciones específicas en tanto estableció en forma vaga y general que el impuesto tendría el destino de todos los impuestos (consolidar la sustentabilidad del programa fiscal y económico); b) modificó en forma unilateral una afectación específica que había tenido origen en un acuerdo federal fiscal.

El objeto de la pretensión es que se declare la plena coparticipación del impuesto a los débitos y créditos bancarios (hoy 70/30), en los términos y porcentajes que a la provincia de Santa Fe le asigna la ley 23.548 y que se ordene al Estado nacional el reintegro de los fondos coparticipables inconstitucionalmente detraídos desde el 20 de diciembre de 2006.

3 Inconstitucionalidad del Decreto 1399/01 que estableció el Fondo Autarquía AFIP

Este decreto estableció una serie de detracciones de la masa coparticipable con destino al financiamiento de la autarquía de la AFIP y de la Cuenta de Jerarquización considerando que se trataba de un decreto delegado autorizado por ley 25.414. Sin embargo, la norma es inconstitucional en tanto modifica unilateralmente el régimen de coparticipación. Además, el Acuerdo Federal del 12 de agosto de 1992 se trató, en realidad, de un decreto de necesidad y urgencia que no admite legislar ejecutivamente en materia tributaria; no existiendo trabas para la prosecución del trámite ordinario de sanción de las leyes. Si se considerase que se trata de una delegación, la ley no estableció las bases ni el plazo para su ejercicio, la emergencia declarada por ley 25.344 (supuesta base para la ley 25.414) finalizó con la nueva declaración contenida en la ley 25.561 que nada dijo sobre este punto (dado que el régimen reglamentario delegado no puede sobrevivir a la ley autorizante) y las asignaciones específicas requieren ineludiblemente aprobación legislativa por trámite especial (art. 75 inc. 3 de la Constitución nacional). Existen, por último, dictámenes de la asesoría jurídica de la Comisión Federal de Impuestos (CFI) que sostienen que el decreto está en pugna con el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

El objetivo de la pretensión es que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1° inc. a) y 4° del Decreto 1399/01 y toda otra norma concordante y, en consecuencia, se disponga de plena coparticipación de los fondos detraídos como consecuencia de las normas impugnadas y se reintegren a la Provincia los fondos que hubiesen sido detraídos por dichos conceptos (las normas en cuestión destinan un porcentaje de la recaudación a constituir los recursos de la AFIP “como contraprestación de los servicios que presta”).

La recuperación del federalismo fiscal requiere no sólo una nueva Ley de Coparticipación sino también –y principalmente– un nuevo régimen tributario nacional, diseñado en función de un gasto público redefinido según las responsabilidades gubernamentales y reorientado hacia la superación de las desigualdades sociales

CUADRO 1. Efecto coparticipable de la detracción del 15 % a la masa coparticipable destinada a Seguridad Social Nacional. Efecto Coparticipable del 70 % del impuesto al Cheque y Fondo de Autarquía de AFIP. Período Marzo 2002 -2011 (en millones de pesos)

	MARZO-DIC 200/2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
BASE CÁLCULO								
15% Seguridad Social	-	10.106,77	13.384,97	16.757,72	18.242,40	24.499,64	32.436,10	115.427,59
%70 Impuesto al cheque	-	8.179,98	10.545,47	13.646,61	14.399,79	18.820,38	25.325,60	90.917,83
Fondo Autarquía AFIP	7.142,94	2.446,71	3.136,68	4.287,70	4.441,37	5.963,35	7.849,40	35.268,16
Total	7.142,94	20.733,46	27.067,13	34.692,03	37.083,56	34.692,03	65.611,09	241.613,58
APORTE DE PROVINCIAS								
15% Seguridad Social	-	5.797,24	7.677,62	9.612,23	10.463,84	14.052,99	18.605,34	66.209,27
%70 Impuesto al cheque	-	3.988,23	5.141,55	6.653,54	7.020,76	9.176,06	12.347,75	44.327,90
Fondo Autarquía AFIP	4.097,19	1.403,43	1.799,20	2.459,42	2.547,57	3.420,58	4.502,42	20.229,81
Total	4.097,19	11.188,91	14.618,37	18.725,19	20.032,17	26.649,63	35.455,51	130.766,98
APORTE SANTA FE								
15% Seguridad Social	-	512,66	678,94	850,02	925,33	1.242,72	1.645,29	5.854,95
%70 Impuesto al cheque	-	352,68	454,67	588,38	620,85	811,45	1.091,92	3.919,96
Fondo Autarquía AFIP	362,32	124,11	159,11	217,49	225,28	302,48	398,15	1.788,94
Total	362,32	989,45	1.292,72	1.655,89	1.771,47	2.356,65	3.135,37	11.563,85

Fuente: Dirección General de Ingresos Públicos - Ministerio de Economía - Provincia de Santa Fe

Los valores involucrados en tales reclamos son significativos para todas las provincias argentinas (esta puede ser una "debilidad" del planteo); las detracciones estimadas para todas las provincias al año 2011, inclusive, ascienden a 130.767 millones de pesos, de los cuales corresponden a la provincia de Santa Fe 11.564 millones. Un detalle de los mismos

puede verse en los cuadros I y II. Por si esto fuera poco, se observa en el Cuadro III que la ANSeS recibe no sólo el 15% de la masa coparticipable, sino detracciones de otros tributos que son parte del "laberinto". Además, en el cuadro IV se presentan las distintas formas alternativas de estimar la garantía del 34%, tema discutido si los hay.

CUADRO 2. Detracción de la masa coparticipable destinada a Seguridad Social Nacional
Aporte de las provincias. Período 2002-2011 (en millones de pesos)

	% DE PARTICIP.	ENERO 2002 A 2011	2007	2008	2009	2010	2011
DETRACCIÓN DE LA MASA		4 05.297,28	3 1.789,36	3 9.940,10	4 3.155,23	57.950,85	77.050,55
Buenos Aires	0,217279	50.512,60	3.961,94	4.977,78	5.378,48	7.222,47	9.602,89
Catamarca	0,027252	6.335,43	496,92	624,33	674,58	905,86	1.204,42
Chaco	0,049359	11.474,96	900,03	1.130,80	1.221,83	1.640,73	2.181,49
Chubut	0,015648	3.637,76	285,33	358,48	387,34	520,14	691,57
Córdoba	0,087854	20.424,24	1.601,97	2.012,71	2.174,73	2.920,33	3.882,83
Corrientes	0,036780	8.550,65	670,67	842,63	910,46	1.222,60	1.625,55
Entre Ríos	0,048310	11.231,10	880,91	1.106,77	1.195,86	1.605,86	2.135,13
Formosa	0,036019	8.373,61	656,78	825,18	891,60	1.197,29	1.591,90
Jujuy	0,028110	6.534,98	512,57	643,99	695,83	934,39	1.242,36
La Pampa	0,018581	4.319,76	338,82	425,69	459,96	617,65	821,22
La Rioja	0,020487	4.762,71	373,56	469,34	507,12	680,99	905,43
Mendoza	0,041260	9.592,01	752,35	945,25	1.021,34	1.371,50	1.823,53
Misiones	0,032683	7.598,15	595,96	748,76	809,04	1.086,41	1.444,48
Neuquén	0,017173	3.992,31	313,14	393,42	425,09	570,83	758,97
Río Negro	0,024965	5.803,84	455,22	571,94	617,98	829,85	1.103,36
Salta	0,037924	8.816,56	691,52	868,83	938,77	1.260,62	1.676,10
San Juan	0,033446	7.775,43	609,86	766,23	827,91	1.111,76	1.478,18
San Luis	0,022584	5.250,21	411,80	517,38	559,03	750,69	998,11
Santa Cruz	0,015648	3.637,76	285,33	358,48	387,34	520,14	691,57
Santa Fe	0,088400	20.551,10	1.611,92	2.025,21	2.188,24	2.938,47	3.906,94
Santiago del Estero	0,040879	9.503,38	745,39	936,51	1.011,90	1.358,83	1.806,67
Tierra del Fuego	0,012262	2.850,72	223,60	280,93	303,54	407,61	541,95
Tucumán	0,047072	10.943,14	858,32	1.078,39	1.165,20	1.564,69	2.080,39

Fuente: Dirección General de Ingresos Públicos - Ministerio de Economía - Provincia de Santa Fe

Conclusiones

Los resultados obtenidos hasta hoy como consecuencia de este planteo nos inducen a pensar que el amoroso hilo de Ariadna se convirtió en las miguitas del cruel cuento infantil de los hermanos Grimm, "Hansel y Gretel": no podemos salir del "laberinto", así como Hansel no pudo regresar del bosque porque los pájaros se habían comido las migas de pan.

¿Cuál será entonces la forma y el momento más propicio para salir del "laberinto"? Lograr que el hilo de Ariadna no se corte, o que los pájaros no se coman las migas de pan se consigue, a nuestro juicio, con más y mejor federalismo.

Una manera para hacerlo, que suena absurda o si se prefiere imposible, sería sancionando leyes específicas que vayan derogando una a una las intervenciones que, siempre en perjuicio de las provincias, distorsionaron la ley 23.548 desde el mismo día de su sanción, como es el caso de la ley 23.549/88.

Otra manera sería reconstruir un federalismo ordenado desde la base (provincia y municipios) hacia la cúspide (Nación). Un federalismo flexible, con reglas que sean respetadas en los distintos niveles de gobierno. Un federalismo que combine unidad, diversidad y descentralización para enfrentar los desafíos del futuro. Unidad, en el sentido de compartir valores comunes; diversidad, para que nadie

CUADRO 3. Detracción de la masa coparticipable en diferentes tributos destinado a Seguridad Social Nacional 1992- 2011 (en millones de pesos)

	ENE.1992 / DIC.2009		2010		2011		ENE.1992 / DIC.2011	
	DETRACCIÓN A LA MASA S.S.NAC	SANTA FE	DETRACCIÓN A LA MASA S.S.NAC	SANTA FE	DETRACCIÓN A LA MASA S.S.NAC	SANTA FE	DETRACCIÓN A LA MASA S.S.NAC	SANTA FE
Ganancias	96.881,67	4.912,67	22.620,81	1.147,27	31.854,52	1.615,58	151.357,01	7.675,52
reparto 580 mill.-120 mill. S.S.Nac.(a partir del 1/10/96)	1.589,85	80,62	120,00	6,09	120,00	6,09	1.829,85	92,79
20% Seg.Social (a partir del 1/04/92)	64.354,01	3.263,26	15.203,25	771,07	21.442,24	1.087,50	100.999,51	5.121,83
(*) 15% Seg.Social Nacional	30.937,81	1.568,79	7.297,56	370,11	10.292,28	522,00	48.527,65	2.460,90
IVA	120.902,14	6.130,83	25.913,27	1.314,26	33.770,78	1.712,77	180.586,19	9.157,86
del 11%-90%N-10%P	54.554,49	2.766,41	11.681,99	592,48	15.229,34	772,39	81.465,82	4.131,28
(*) 15% Seg.Social Nacional	66.347,65	3.364,43	14.231,28	721,77	18.541,44	940,37	99.120,37	5.026,58
Internos	8.119,71	411,75	1.410,48	71,54			1.115,673	565,78
(*) 15% Seg.Social Nacional								
Gcia.Mínima Presunta (a partir de 1999)	1.584,18	80,33	245,80	12,47	1.626,54	82,49	2.031,59	103,02
(*) 15% Seg.Social Nacional								
Otros Coparticipados	1.006,11	51,02	104,64	5,31	201,61	10,23	1.256,79	63,73
(*) 15% Seg.Social Nacional								
Ctas.Ctes.Ley 25.413 (a partir de 2002)(**)	4.255,36	215,77	1.209,88	61,36	146,04	7,41	7.095,47	359,82
(*) 15% Seg.Social Nacional								
Intereses Costo Financiero (1999-2001)	298,68	15,15			1.630,23	82,68	298,6824	15,1462
(*) 15% Seg.Social Nacional								
REGÍMENES ESPECIALES								
Bienes Personales (hasta 30/09/96)	1.808,80	84,89					1.808,80	84,89
10% SS Prov.- Ley 23.966	805,88	1,81					805,88	1,81
90% SS Nacional	1.002,92	50,87					1.002,92	50,87
Monotributo (a partir de 1998)	5.406,07	274,13	1.463,04	74,20	2.085,57	105,77	8.954,68	454,10
70%SS Nacional								
Imp. Automotores Gasoleros (1998-2004)	317,10	0,17	7,04	0,36	14,88	0,75	339,02	1,28
Imp.s/los Combust. (a partir del 1/10/96)	30.014,73	1.522,00	4.975,89	252,36	5.720,38	290,12	40.711,00	2.064,49
s/Ley 24699- 100% de GNC a SS Nacional	23.487,40	1.191,01	3.640,23	184,62	4.027,49	204,26	31.155,11	1.579,89
s/Ley 24699 de NAFTA el 21% a SS Nacional	6.527,34	330,99	1.335,66	67,74	1.692,89	85,86	9.555,89	484,60
TOTAL RECAUDACIÓN	270.295,88	13.698,71	57.950,85	2.938,47	77.050,55	3.906,94	405.297,28	20.551,10
RESTO de Aportes a SS Nacional	157.746,37	7.991,47	33.451,21	1.695,91	44.612,41	2.261,76	235.809,99	11.956,12
(*) TOTAL 15% a SS Nacional	112.549,51	5.707,24	24.499,64	1.242,56	32.438,14	1.645,18	169.487,29	8.594,98

(**) Solo se considera el 30% de la recaudación

Fuente: Dirección General de Ingresos Públicos - Ministerio de Economía - Provincia de Santa Fe

CUADRO 4. Cálculo de la garantía Arts. 7° y 20° Ley 23.548. En porcentajes. Período 2002-2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Anexo III: Todas las transferencias automáticas contra los recursos tributarios de la Administración Central	33,5	35,8	37,6	38,1	38,0	37,9	35,6	38,0	37,2	37,5
Anexo IV: Solo transferencias Ley 23.548 contra los recursos tributarios de la Administración Central	25,3	26,2	28,9	29,6	30,0	30,4	28,5	30,4	29,8	30,1
Anexo V: Todas las transferencias automáticas contra los recursos tributarios de la Administración Nacional	28,2	30,7	32,2	32,7	32,8	32,9	31,2	33,0	32,5	32,8
Anexo VI: Solo transferencias Ley 23.548 contra los recursos tributarios de la Administración Nacional	21,3	22,5	24,8	25,4	25,9	26,4	25,0	26,4	26,0	26,3

(*) Provisorio

Fuente: Dirección General de Ingresos Públicos - Ministerio de Economía - Provincia de Santa Fe

se vea obligado a traicionar su identidad primigenia, y descentralización, porque la centralización no es solución para todo (pudiendo ser ineficaz, además, y no democrática).

En tal sentido, la recuperación del federalismo fiscal requiere no sólo una nueva Ley de Coparticipación sino también –y principalmente– un nuevo régimen tributario nacional, diseñado en función de un gasto público redefinido según las responsabilidades gubernamentales y reorientado hacia la superación de las desigualdades sociales.

Para la creación de una nueva institucionalidad basada en una visión estratégica del desarrollo del país, hace falta solidaridad y confianza entre las distintas jurisdicciones involucradas. En suma, el federalismo está estrechamente ligado a la noción de libertad.

El momento para hacerlo es ayer, hoy nos seguirá ocurriendo lo de siempre: cuando estamos en la fase recesiva del ciclo nos damos cuenta de la necesidad de recursos, pero como ello es sufrido por todos,

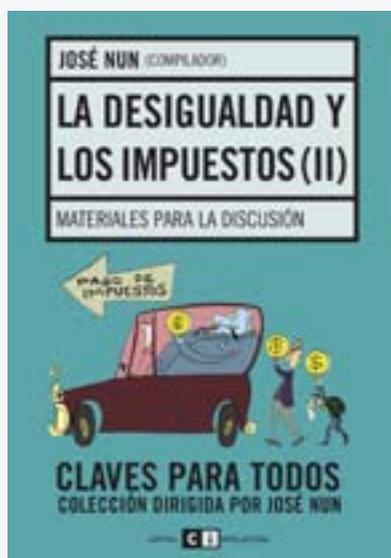
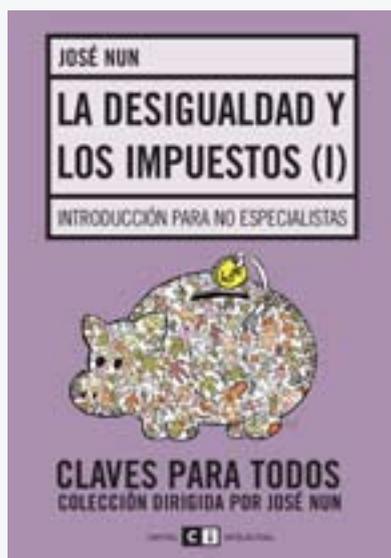
incluido el gobierno central, nos abstenemos de requerir lo que corresponde ante la Nación. Y cuando estamos en la fase expansiva, nos olvidamos del “laberinto” de la coparticipación, porque no tenemos problemas mayores de recursos (entonces, tampoco recurrimos ante la Nación).

En suma, sin federalismo fiscal no hay federalismo, pero sin un federalismo fortalecido no podemos recuperar el federalismo fiscal, ¡que paradoja!

En nuestra provincia –con voluntad política, decisión y acciones operativas– estamos intentando abarcar y discutir todo el problema fiscal (gastos-recursos-financiamiento) a través de la creación de un espacio de coordinación fiscal con municipios y comunas.

CLAVES PARA TODOS

COLECCIÓN DIRIGIDA POR JOSÉ NUN



LA DESIGUALDAD Y LOS IMPUESTOS I Y II

En los dos volúmenes que conforman La desigualdad y los impuestos José Nun, Jorge Gaggero, Darío Rossignolo, Juan Carlos Gómez Sabaini, Alejandro Grimson y Alexandre Roig, subrayan que el sistema tributario no puede considerarse como una variable meramente “técnica” o como un simple instrumento que los gobiernos usan a discreción, ya que, al igual que el gasto público, tiene una incidencia decisiva en cualquier proyecto que aspire a lograr una mejor distribución y una mayor equidad.

Además, con gran sentido didáctico, los autores exponen entre otras cuestiones, la relación íntima que existe entre las políticas económicas y el factor impositivo, la complejidad del sistema tributario argentino, y las dimensiones culturales de la cuestión fiscal.



EL APOORTE FEDERAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

por
**LUCIANO
DI GRESIA**

*Economista.
Docente e inves-
tigador UNLP**

TENIENDO EN CUENTA LA CANTIDAD DE POBLACIÓN, LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES VIENE REALIZANDO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS UN CRECIENTE APORTE FEDERAL AL RESTO DE LAS JURISDICCIONES. ES HORA DE DISCUTIR UNA REFORMA DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL QUE DÉ SOLUCIÓN A LOS DESEQUILIBRIOS QUE ESTO GENERA.

() Ex subsecretario de Hacienda prov. Bs. As., ex subdirector ejecutivo de ARBA y Sec. Gral. de la Gobernación de la Prov. de Bs. As.*

Las consideraciones vertidas en este trabajo son personales y no reflejan la posición de ninguna de las instituciones en las que se desempeña el autor.

La temática de la coparticipación federal de impuestos en la Argentina ha sido ampliamente tratada desde hace mucho tiempo. Dicha temática involucra múltiples aspectos desde la perspectiva económica y política. En este trabajo se tratará únicamente de analizar el caso específico del aporte de la provincia de Buenos Aires dentro de la distribución de la renta federal entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

La provincia de Buenos Aires, debido a las particularidades del actual régimen de coparticipación, considerando sus modificatorias, expone una situación de aporte federal al resto de las jurisdicciones creciente en el tiempo. Esta situación tiene su impacto sobre la recaudación propia, el endeudamiento, las transferencias nacionales no automáticas y el gasto público provincial.

1. El aporte federal de la provincia de Buenos Aires

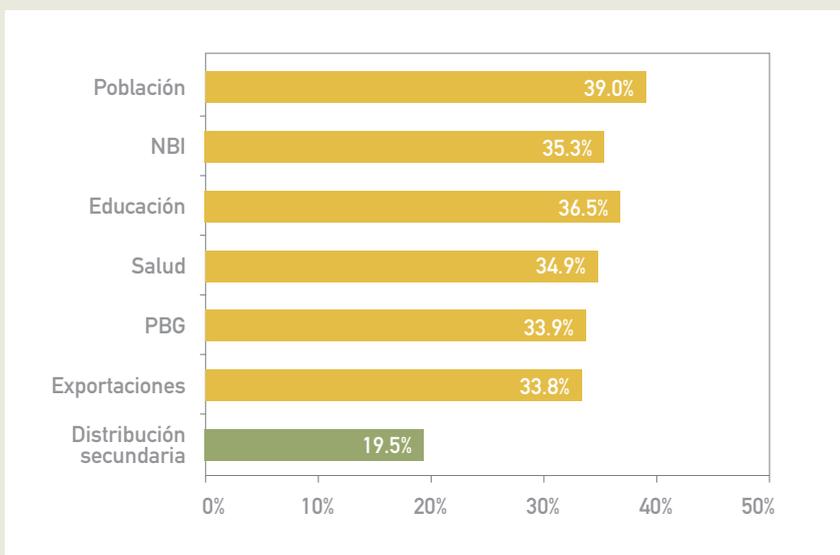
Existe un acuerdo entre los investigadores de la temática federal en la Argentina respecto de que los índices de coparticipación secundaria fijados en la Ley 23.548 no responden a ningún patrón deducible.¹ Como resultado de dichos índices se definen provincias que reciben menos participación que la que corresponde a su población y otras con mayor participación.² Esta situación a su vez se fue alterando en el tiempo debido a las sucesivas modificaciones en el régimen federal vía principalmente de asignaciones específicas. En este trabajo se analizará la situación agregada del régimen general y todos los regímenes especiales, denominándolo “distribución secundaria total” (DST).

Podemos definir a la diferencia entre la participación en la población y la

1. Cualquier indicador productivo, demográfico, social o sus combinaciones, se encuentra débilmente correlacionado con los prorrateadores de distribución secundaria de la ley 23.548.

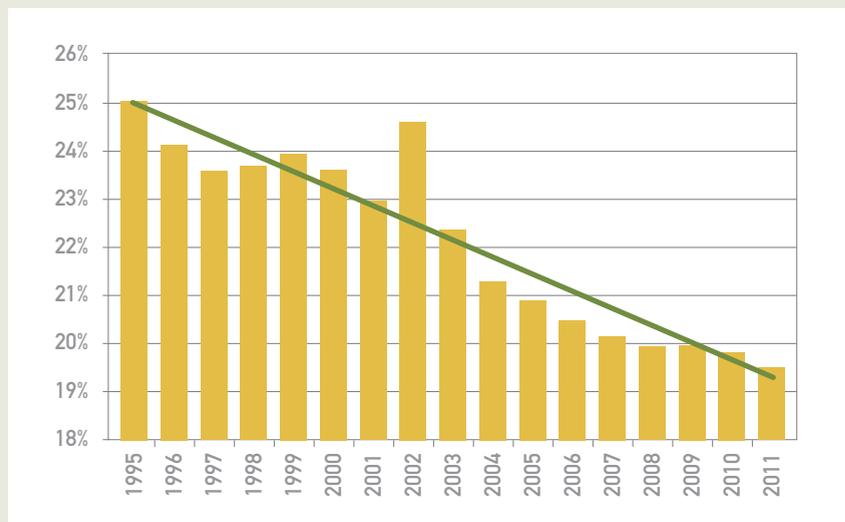
2. Dentro del primer grupo se encuentran fundamentalmente la provincia de Buenos Aires, además de la CABA y Mendoza, mientras que el resto, en diferentes grados, corresponde al segundo grupo.

GRÁFICO 1. Distribución secundaria (estimación 2011) vs. diversos indicadores relativos



Fuente: Elab. propia en base a INDEC, Ministerios de Educación, Salud y Ambiente, Economía y Finanzas, y CEPAL.

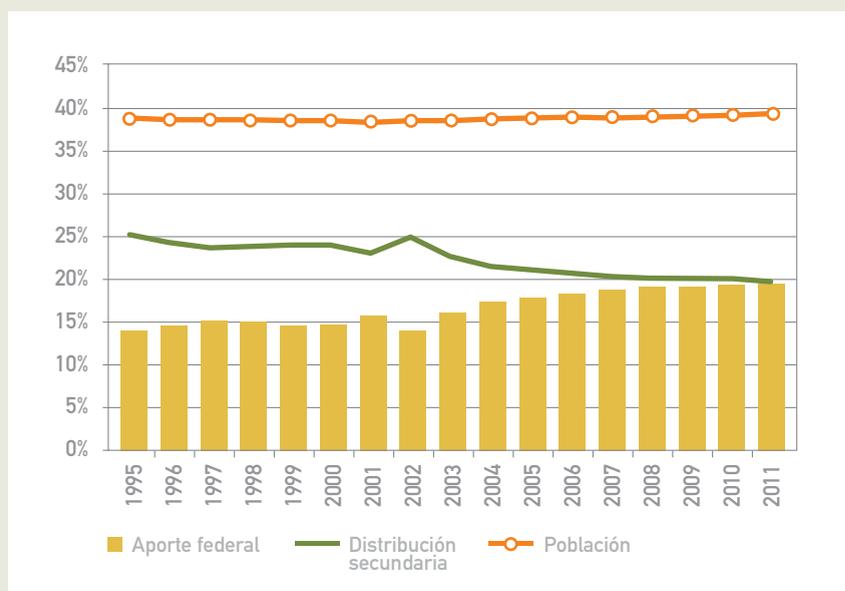
GRÁFICO 2. Evolución del coeficiente efectivo de distribución secundaria total hacia la provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia en base a Min. de Economía y Finanzas, Sec. de Hacienda

DST como el “aporte federal” de una jurisdicción en particular.³ En este sentido, el caso específico de la provincia de Buenos Aires representa una situación extrema. La Figura 1 presenta la comparación entre el ratio de distribución secundaria total (estimada para el año 2011) de 19,5%, con distintos indicadores relativos. Por ejemplo la participación en la población es de 39%,⁴ la participación en la cantidad de hogares con NBI es de 35,3%,⁵ la participación en la cantidad de alumnos (educación) es de 36,5%,⁶ la participación en la cantidad de camas disponibles (salud) es de 34,9%,⁷ la participación en el PBG es de 33,9%⁸ y la participación en las exportaciones es de 33,8 por ciento.⁹

GRÁFICO 3. Evolución del aporte federal de la provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y Min. de Economía y Finanzas, Sec. de Hacienda

3. Si la provincia recibe más participación de recursos que su participación en población entonces el aporte federal sería negativo, resultando una provincia receptora.
4. Estimación año 2011 en base a la tendencia intercensal.
5. Información Censo 2001.
6. Información año 2009 todos los niveles de enseñanza común. Fuente: Ministerio de Educación. Secretaría de Educación. Subsecretaría de Planeamiento Educativo.
7. Información año 2004. Fuente: Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS).
8. Fuente CEPAL año 2004.
9. Año 2010. Fuente: “Complejos Exportadores Provinciales - Informe anual 2010”, Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría de Política Económica.

TABLA 1. Efecto tope 650 millones de pesos. 2011

	DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA	
	Fondo Conurbano (Ley 24.073 Art.40 Inciso 1)	Efecto tope Bs.As. 650 millones ¿Fondo Conurbano?
Buenos Aires	100%	6.4%
Catamarca	-	3.3%
Córdoba	-	10.5%
Corrientes	-	4.4
Chaco	-	5.9%
Chubut	-	1.9%
Entre Ríos	-	5.8%
Formosa	-	4.3%
Jujuy	-	3.4%
La Pampa	-	2.2%
La Rioja	-	2.5%
Mendoza	-	4.9
Misiones	-	3.9%
Neuquén	-	2.1%
Río Negro	-	3.0%
Salta	-	4.5%
San Juan	-	4.0%
San Luis	-	2.7%
Santa Cruz	-	1.9%
Santa Fe	-	10.6%
Sgo.del Estero	-	4.9%
Tucuman	-	5.6%
Tierra del Fuego	-	1.5%
Total	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría de Hacienda

10. Creado por la ley 24.073 art. 40, bajo la denominación “Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense”.

11. La distribución por encima del tope conforma un segundo fondo que se distribuye entre las provincias sin considerar a Buenos Aires. Esta segunda distribución se ha denominado “excedente fondo conurbano”.

12. Una versión más compleja podría considerar una combinación de indicadores de pobreza, densidad poblacional, actividad económica, etc., aunque no cambiarían demasiado las conclusiones a las que aquí se arriba.

2. La dinámica del aporte federal

Un aspecto adicional acerca del aporte federal de la provincia de Buenos Aires resulta de considerar su evolución en el tiempo. La DST de Buenos Aires ha decrecido de manera apreciable en los últimos 17 años. Dicho fenómeno se expone claramente en la Figura 2, donde se aprecia que se ha perdido de manera casi sistemática 5,5 puntos porcentuales de participación, desde un valor de 25% en 1995 hasta 19,5% en el año 2011.

La explicación de esta dinámica decreciente se encuentra fundamentalmente en el tope de 650 millones de pesos anuales instrumentado por la ley 24.621 a partir del año 1996 para el llamado Fondo de Conurbano,¹⁰ que representaba inicialmente un 10% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias destinado en su totalidad para la provincia de Buenos Aires.

La Tabla 1 refleja el cambio en la distribución secundaria del Fondo de Conurbano entre la situación inicial y la actual. Inicialmente la provincia de Buenos Aires recibía el 100% de este fondo, pasando en la actualidad a recibir un 6,4% debido al efecto del tope¹¹ y el aumento en la recaudación de Ganancias. Provincias como Santa Fe y Córdoba reciben más del 10% del mismo fondo.

El efecto del tope de 650 millones depende crucialmente de la evolución de la recaudación nacional agregada y del Impuesto a las Ganancias específicamente. En la evolución presentada en la Figura 2 se observa una caída sistemática del ratio excepto en el año 2002, esto se debe a que el desempeño de la recaudación registrada en ese año relajó el efecto restrictivo del tope sobre la distribución a la provincia de Buenos Aires.

Si consideramos de manera simplificada a la población como un indicador devolutivo¹² y lo comparamos con la DST de cada año, podemos cuantificar la evolución del aporte federal de la provincia de Buenos Aires en los últimos años. La Figura 3 expone la evolución del ratio poblacional (estable en alrededor de 39%), junto a la DST (decreciente) y la diferencia (creciente) entre ambos indicadores. Como dato relevante se observa que en el año 2011 el aporte federal alcanza el valor de la DST, es decir, la provincia recibe la mitad de lo que le correspondería según su participación en la población.

GRÁFICO 4. Los efectos compensatorios del aporte federal creciente de la provincia Bs. As.



3. Los cuatro efectos del aporte federal creciente

El aporte federal creciente de la provincia de Buenos Aires implica efectos compensatorios necesarios para equilibrar fiscalmente las finanzas de la provincia. En este sentido la Figura 4 expone dichos efectos ordenados según una priorización de política económica. La primera política compensatoria se refiere al incremento en la presión tributaria propia, básicamente en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos. En la medida en que dicho incremento encuentra su techo en la movilidad de la actividad económica, la siguiente alternativa se enfoca en la emisión de deuda provincial. Otra política compensatoria se concentra en la recepción de transferencias no automáticas desde el gobierno nacional, tanto corrientes como de capital. El último efecto compensatorio es un menor nivel de gasto público.

3.1. Efecto 1: presión tributaria propia

La presión tributaria propia de la provincia de Buenos Aires es superior a la que le correspondería según su participación en el PIB nacional. Según se observa en la Figura 5, en el caso del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (principal impuesto provincial), la participación de Buenos Aires en el total provincial (incluyendo la CABA) es de 39,1% en 2011, frente a un PBG del 33,9 por ciento.¹³ La misma situación se verifica en los Impuestos Inmobiliario, Automotores y Sellos. Esta mayor presión tributaria propia se registra debido a diferentes medidas de política económica como la creación de ARBA y la instrumentación de regímenes de recaudación (retención y percepción) que han logrado disminuir la evasión tributaria y la elusión por corrimiento de bases imponibles hacia otras jurisdicciones.¹⁴

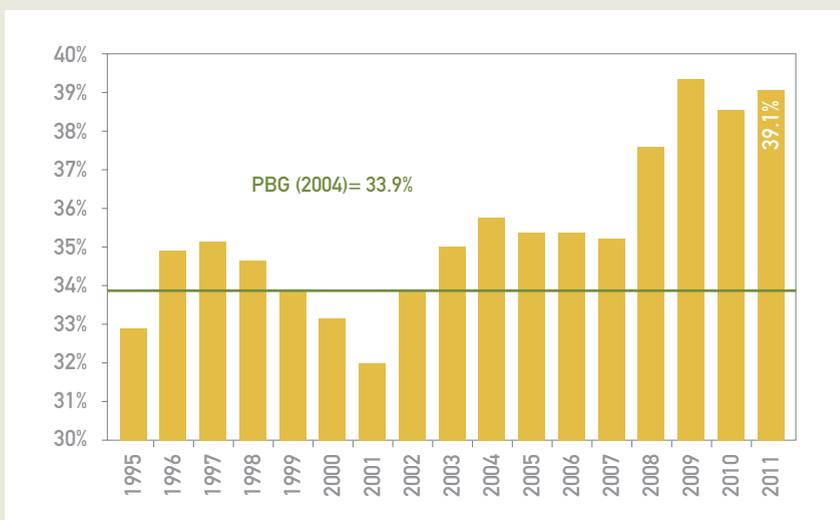
No obstante, este mayor esfuerzo tributario de la provincia genera costos en términos de la localización de la actividad económica. Obsérvese que la provincia es el 39% de la población, mientras que representa el 33,9% del PIB, lo que indica un PBG per cápita inferior al promedio nacional.

13. El valor de PBG de la provincia de Buenos Aires se considera que no ha variado apreciablemente en el período bajo análisis. Cuestión difícil de comprobar fehacientemente debido a la falta de información consistente de los PBG provinciales.

14. En el caso del funcionamiento del Convenio Multilateral del Impuesto sobre los Ingresos Brutos.

GRÁFICO 5. Presión tributaria propia de la provincia de Buenos Aires. Participación ingresos brutos en el total provincial.

TRIBUTO	PARTICIPACIÓN BS.AS. (estim 2011)
Ingresos Brutos	39.1%
Inmobiliario	37.9%
Automotores	40.8%
Sellos	37.1%
Otros	28.7%
Total	38.4%



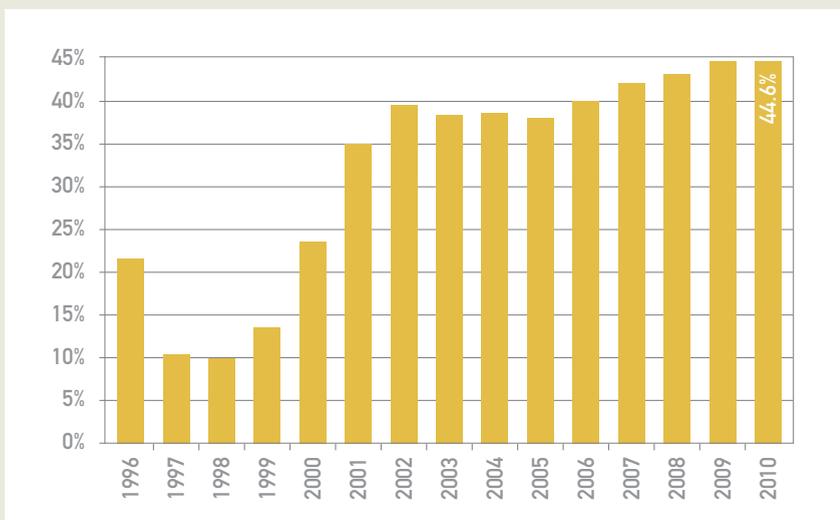
Fuente: Elaboración propia en base a Min. de Economía y Finanzas, Sec. de Hacienda

3.2. Efecto 2: endeudamiento

La política vinculada a la emisión de deuda es otra de las medidas para compensar el aporte federal creciente. La provincia ha mostrado un marcado proceso de desendeudamiento luego de la crisis del final de la convertibilidad, pasando de un ratio de deuda sobre PBG de 25% en el año 2002 a menos de 10% en 2011.¹⁵

No obstante este proceso de desendeudamiento, la Figura 6 expone que la deuda de Buenos Aires en términos del total de deuda provincial se ha incrementado en los últimos años llegando al 44,6% en el año 2010. Esto indica que la provincia se encuentra sobrerrepresentada en cuanto al nivel de deuda tanto en términos poblacionales como de PBG.

GRÁFICO 6. Participación de la deuda de Buenos Aires sobre el total de deuda de provincias y CABA



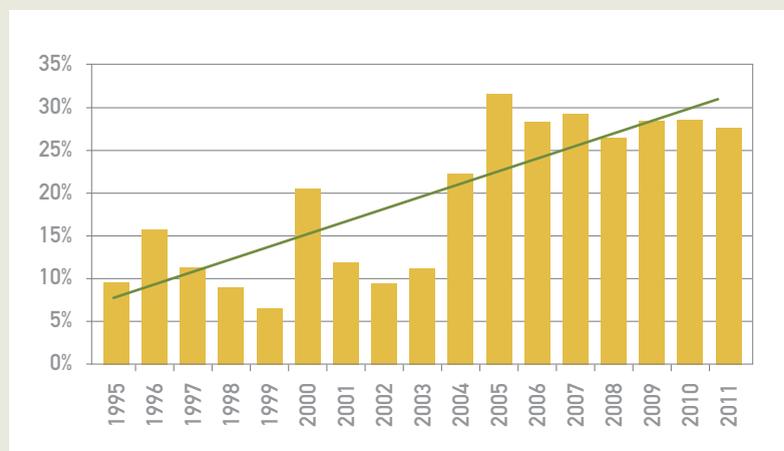
Fuente: Elaboración propia en base a Min. de Economía y Finanzas, Sec. de Hacienda

15. A su vez, en términos de deuda sobre recursos totales, se pasó de 300% en 2002 a 83% en 2011.

16. Con la estructura tributaria nacional actual, el coeficiente de distribución secundaria total a la provincia de Buenos Aires tendrá un límite mínimo en aproximadamente 19%. Pero si se incrementa la importancia del Impuesto a las Ganancias, podríamos llegar a niveles de entre 17 y 18 por ciento.

17. Proceso de mucha complejidad política e institucional por las reglas vigentes para su instrumentación.

GRÁFICO 7. Participación de las transferencias no automáticas desde el gobierno nacional hacia Buenos Aires respecto del total de transferencias no automáticas a provincias y CABA



Fuente: Elaboración propia en base a Min. de Economía y Finanzas, Sec. de Hacienda

3.3. Efecto 3: transferencias no automáticas desde el gobierno nacional

El tercer efecto compensatorio se refiere a la recepción de transferencias no automáticas desde el gobierno nacional. En este sentido, la Figura 7 expone una dinámica creciente que ha llevado la participación de Buenos Aires dentro del total de transferencias a las provincias a un valor de alrededor de 30 por ciento.

3.4. Efecto 4: gasto público

El último efecto compensatorio se refiere a la comparación del gasto público por habitante en Buenos Aires versus el resto de las provincias (incluida la CABA). La Figura 8 expone que en los últimos años el gasto total por habitante ha sido sistemáticamente inferior en Buenos Aires respecto del resto de las jurisdicciones. En el año 2011 esta comparación muestra que mientras el gasto por habitante promedio es de casi 12.000 pesos en las provincias y la CABA (sin considerar a Buenos Aires), la provincia de Buenos Aires registra poco más de 5.000 pesos.

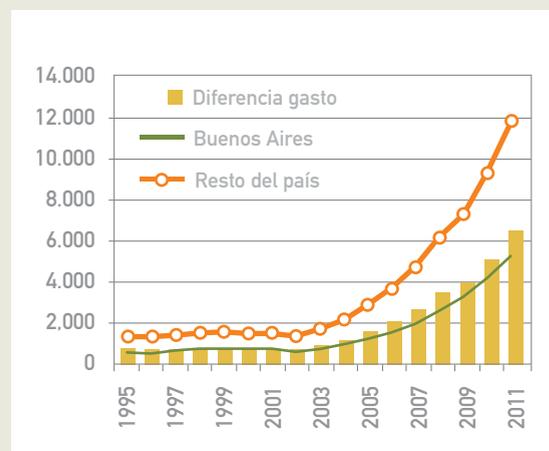
La diferencia de casi 7.000 pesos por habitante es el resultado de las políticas tributarias, de endeudamiento y las transferencias nacionales, que no logran compensar plenamente el aporte federal creciente de la provincia.

4. Conclusiones

El presente artículo pretendió exponer de manera simplificada un punto específico dentro de la amplia discusión federal respecto del régimen de coparticipación. El punto enfatizado se refiere a la evolución del aporte federal de la provincia de Buenos Aires, medido como la diferencia entre su participación poblacional y su fracción de distribución secundaria. No se incorporó en la discusión ninguna de otras dimensiones, como por ejemplo la evolución de la distribución primaria de recursos (gobierno nacional versus provincias y CABA).

El primer punto de análisis fue la cuantificación del aporte federal y la

GRÁFICO 8. Comparación gasto público anual por habitante (valores corrientes) Buenos Aires vs. resto de provincias y CABA



Fuente: Idem gráfico 6

exposición de la dinámica creciente de dicho aporte debido a una caída sistemática de la participación secundaria de la provincia. Dicha caída está explicada fundamentalmente por el efecto del tope sobre la distribución del denominado "Fondo Conurbano". Un aspecto no menor radica en que, en la medida que el Impuesto las Ganancias incrementa su participación dentro de la estructura tributaria nacional (tendencia claramente deseable), mayor será el efecto negativo sobre el coeficiente de distribución secundaria total de la provincia de Buenos Aires.¹⁶ El aporte federal creciente de la provincia de Buenos Aires tiene cuatro efectos compensatorios para equilibrar las finanzas públicas. En este sentido se analizaron la presión tributaria propia superior a la promedio, el nivel de endeudamiento de la provincia, la recepción de transferencias no automáticas desde el gobierno nacional, y la evolución del gasto público por habitante.

El aporte federal creciente y los efectos compensatorios que la provincia de Buenos Aires expone, principalmente sobre su nivel de gasto público, refuerzan la necesidad de definir la postergada reforma del régimen de coparticipación federal. Dicha reforma podría instrumentarse tanto con la sanción de una nueva ley¹⁷ como con modificaciones de las actuales asignaciones específicas. El funcionamiento del tope en el Fondo Conurbano es uno de los aspectos que más afecta en el caso específico a la provincia de Buenos Aires, y que ponen en seria tela de juicio la sustentabilidad intertemporal del régimen vigente.



vocesenelfenix.com