

voCES

en el Fénix

EL SILENCIO DE LOS INOCENTES

LA REFORMA FISCAL ES UNA DECISIÓN POLÍTICA FUNDAMENTAL PARA LOGRAR LA INTEGRACIÓN DE LAS AMPLIAS MAYORÍAS SILENCIOSAS Y LA EFECTIVA IGUALDAD DE DERECHOS Y OPORTUNIDADES, AYUDANDO A ELIMINAR LA INJUSTICIA Y LA INEQUIDAD QUE TODAVÍA HOY CARACTERIZA A NUESTRA SOCIEDAD. PROPUESTAS DE CAMBIOS Y MEJORAS EN NUESTRO SISTEMA FISCAL PARA LOGRAR ESTE OBJETIVO.





sumario

n°14

mayo

2012

editorial

LA REFORMA FISCAL NECESARIA EN LA ARGENTINA

Jorge Gaggero

ACERCA DE LA DESIGUALDAD Y LOS IMPUESTOS J. Nun 06 LOS ACTORES SOCIALES Y LOS IMPUESTOS A. Grimson y A. Roig 14 "IVA PROGRESIVO", ¿LA MÁS MARAVILLOSA MÚSICA? A. Iñíguez 22 IMPUESTO A LA HERENCIA CONTRA LA DESIGUALDAD DE CUNA M. Zlotogwiazda 32 IMPUESTOS AMBIENTALES: ¿PAGAR PARA CONTAMINAR? A. E. Brailovsky 38 FISCALIDAD Y MINERÍA EN LA ARGENTINA: EL CASO DE LA RENTA DEL ORO EN EL MARCO DE LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL P. Palmieri 46 INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA LA GESTIÓN DEL SUELO C.O.P.U.A 54 HACIA UNA REFORMA QUE TOMA EN CUENTA EL PUNTO DE VISTA DEL CONTRIBUYENTE A. Iribarne 64 LA PRIMACÍA DE LA POLÍTICA F. Eggert 70 FEDERALIZACIÓN Y GLOBALIZACIÓN A. Otero 80 LA REFORMA FISCAL EN LA ARGENTINA H. Rovelli 90 HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE PRESUPUESTO PÚBLICO O. Braceli 98 LA REFORMA NECESARIA EN EL SISTEMA DE CONTROL EXTERNO DEL SECTOR PÚBLICO R. Torres y S. Alfonso 110 EVASIÓN, LAVADO Y PARAÍSO FISCAL J. A. Sbattella 118 TRIBUTACIÓN Y NUEVAS TECNOLOGÍAS J. M. Rinaldi 120 ¿TRATADOS TRIBUTARIOS PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN INTERNACIONAL O PARA TRANSFERIR RECURSOS DE PAÍSES EN DESARROLLO A PAÍSES DESARROLLADOS? A. H. Figueroa 128 CADENAS QUE MATAN J. Auyero 140

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

editorial

LA REFORMA FISCAL NECESARIA EN LA ARGENTINA

Hoy el editorialista habitual de nuestra revista ha decidido dar un paso al costado para que el editorial lo formule quien ha sido el coordinador temático de estos dos números que constituyen un importante aporte a la discusión de un tema nodal para el desarrollo con equidad en nuestro país. Es con verdadera satisfacción que ofrecemos a la sociedad el fruto del noble pensamiento de muchos argentinos.

ABRAHAM LEONARDO GAK
(DIRECTOR)

El objetivo de este número de "Voces en el Fénix" (así como de su precedente) es el de abordar las cuestiones cruciales de las reformas fiscales largamente pendientes en la Argentina. Estas se encaran, en muchos de los textos seleccionados, con enfoques de tipo estructural y 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 logros por encima de los alcanzados por la mayoría de los países de la región (en materia de equidad, por ejemplo).

Se ha convocado a un gran número de entendidos en las múltiples disciplinas y problemáticas de la cuestión fiscal. Hemos logrado reunir 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.

Se presentan entonces en este N° 14 de "Voces en el Fénix" los 16 trabajos que completan nuestra selección, abarcando temáticas tan cruciales como: la desigualdad; la percepción social acerca de los impuestos; los tributos sobre el valor agregado, las herencias, la minería, el medio ambiente y las "plusvalías" urbanas; la gestión y el control del presupuesto público; los desafíos de la institucionalidad y la gestión federales; los tratados tributarios para evitar la doble imposición (y otros desafíos globales), y la perspectiva de los contribuyentes.

JORGE GAGGERO



“En 2008 mucha gente de los pueblos y las ciudades apoyó la protesta del campo, pero la mayoría no tenía ni idea de lo que era la (Resolución) 125” [la Resolución del Poder Ejecutivo Nacional que establecía “retenciones móviles” sobre las exportaciones agropecuarias y debió ser anulada, como consecuencia de esa protesta, a pesar de resultar más conveniente para los productores que el régimen de tasa fija vigente]

Hugo Biolcati, Presidente de la SRA (18 de Agosto de 2011, en un desayuno de trabajo de la Asociación de Dirigentes de Empresa)

“El 15/6/10 la CSJN (Corte Suprema de Justicia de la Nación) dictó un fallo que impide a la AFIP trabar medidas cautelares sobre los bienes de evasores del fisco. La medida va contra efectividad de la cobranza de morosos, permite desvío de bienes e insolvencia simulada”.



Mensajes en la cuenta de Twitter (CFKArgentina) de la Presidente de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner (1° de Mayo de 2012)



“Por instrucción del Presidente, ya hay un equipo trabajando en una reforma integral al sistema impositivo...La intención oficial es mantener los trabajos de la comisión [del Ministerio de Economía de la Nación] dentro de la mayor reserva posible. Entre otras cosas, para evitar eventuales presiones de los factores de poder económico sobre aquellos puntos de la reforma que podrían herir sus intereses”.

Publicado el 19 de febrero de 2006 en “Clarín”, un diario del Grupo de Medios cuyo copropietario y CEO - Héctor Magnetto - también integra la Directiva de la Asociación Empresaria Argentina, AEA (continuadora, desde al año 2002, de la Central Empresaria Argentina que llevó al gobierno a José Alfredo Martínez de Hoz en marzo de 1976).

“Elimine de una vez por todas ese perverso impuesto al trabajo [el impuesto a las ganancias, denominación en Argentina del impuesto sobre los ingresos]”

Pedido de Hugo Moyano, Secretario General de la CGT, a la Presidente de la Nación (en un acto público, el 26 de abril de 2012)

“Es un tema central. Si queremos vivir en un país en serio, es indispensable cambiar el actual sistema impositivo regresivo por otro progresivo, donde paguen los que más ganan.”

Néstor Kirchner, ex Presidente de la República Argentina (2003-2007); en Kirchner y Di Tella (2003).

“La Cerealera Bunge (& Born) habría evadido impuestos a las Ganancias por \$ 1.200 millones. Increíble, cuanto más ganan más evaden”.

Mensaje en la cuenta de Twitter (CFKArgentina) de la Presidente de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner (1° de Mayo de 2012)





ACERCA DE LA DESIGUALDAD Y LOS IMPUESTOS

por JOSÉ NUN *Abogado. Sociólogo**

LAS DESIGUALDADES DE ORIGEN EN MATERIA DE EDUCACIÓN, SALUD, HÁBITAT E INGRESOS SON DETERMINANTES EN LAS RELACIONES DE PODER AL INTERIOR DE UNA SOCIEDAD. UNA REFORMA IMPOSITIVA ES UNA HERRAMIENTA FUNDAMENTAL PARA REVERTIR ESTE PROCESO Y LOGRAR UNA MAYOR INTEGRACIÓN E IGUALDAD.

Algunos de los argumentos expuestos en el siguiente texto pueden encontrarse en otros lugares, especialmente en el libro **La desigualdad y los impuestos - Introducción para no especialistas** (Buenos Aires, Claves para Todos, 2011)

1.

Qué curioso resulta, decía Wittgenstein, que uno pueda “ver” una interpretación. Y es cierto que continuamente “vemos” interpretaciones. Hasta hace poco, en un desempleado un neoliberal norteamericano solía “ver” a una persona holgazana y carente de iniciativas y un socialista europeo, a alguien que requería la urgente protección del Estado. De manera parecida, en un par de editoriales memorables *The Economist*, la revista conservadora británica, nos ha explicado recientemente que una cosa es el intervencionismo estatal y otra, el pragmatismo. Para que se entienda: que el Estado se dedique a rescatar bancos o a dar préstamos a empresas inmobiliarias que estafaron al público no debe ser “visto” como intervencionismo sino como pragmatismo. En forma análoga, también las desigualdades que percibimos o no, son producto de interpretaciones y lo mismo ocurre con los significados que les adjudicamos. Por eso conviene acotar de entrada de qué hablamos aquí cuando usamos la palabra desigualdad.

1. Es cierto que esta generalización admite excepciones. Varios miembros del movimiento inglés de los Levellers en el siglo XVII; Babeuf y su “Conspiración de los Iguales” un siglo después; o George Bernard Shaw a fines del siglo XIX eran en verdad partidarios acérrimos de la igualdad y creían posible su plena realización.

2.

Es común definir a la desigualdad como lo otro de la igualdad. Sólo que, presentadas en estos términos, estas nociones son tan generales y vagas que pierden valor. ¿A qué igualdad nos referimos? ¿A una perfecta igualdad del conjunto de individuos que forman una sociedad? En este caso estaríamos hablando de uniformidad y, no por azar, esta es la posición que adoptan los críticos del igualitarismo para denigrarlo y sembrar miedo.¹ Claro que recurren para ello a una lógica circular que no resiste el análisis.

Es que únicamente se podría imaginar que se igualasen los diferentes grados de fuerza física, de capacidad intelectual o de dedicación al trabajo de los miembros de una comunidad de manera compulsiva, lo cual sólo sería imaginable en el contexto de una inmensa dosis de desigualdad de poder. Y este constituye, en efecto, el argumento favorito de esos críticos, el cual se difundió vigorosamente en el mundo capitalista en tiempos de la “guerra fría”. Desde esta óptica, los defensores de la igualdad serían finalmente –lo sepan o no– partidarios del totalitarismo, lo cual contribuyó durante mucho tiempo a relegar incluso la discusión académica del asunto y le hizo perder la relevancia que ahora ha vuelto a cobrar en el debate político dada la gran crisis del capitalismo.

3.

¿Pero de una mayor igualdad en relación a cuáles criterios de referencia? Una de las respuestas más clásicas del liberalismo a esta pregunta es conocida: en relación a las **oportunidades** que les ofrece la sociedad a sus miembros. Sólo que es una respuesta inspirada en el privilegio también absoluto que el liberalismo ortodoxo le concede a otro valor, la libertad, y por eso la igualdad de oportunidades, por sí misma, no ha conducido en ninguna parte a una mayor igualdad del conjunto de la sociedad. Sucede que son tan disímiles los puntos de partida en materia de crianza, educación, relaciones sociales, etc., y tantos los obstáculos que deben superar los sectores de menores recursos que, en ausencia de otras intervenciones compensatorias de tales desventajas, por este camino se desemboca en un formalismo abstracto y sólo se logra finalmente mantener y reproducir con buena conciencia la estructura de desigualdad vigente en la sociedad.⁴

Si antes se confundía a la igualdad con la uniformidad, de este modo se la convierte en un mero sinónimo de anonimato: por ejemplo, cuando se trata de votar (expresión contemporánea por excelencia de la igualdad política) “los ciudadanos democráticos no son iguales, son solamente anónimos”. O sea que el día mismo del comicio simplemente no se hacen distinciones entre los votantes.

Por desgracia, la irónica observación de Anatole France conserva plena vigencia: “La ley de Francia, en toda su majestad, les prohíbe tanto a los ricos como a los pobres que pidan pan en las calles o que duerman debajo de los puentes”. Es que no se trata de abolir únicamente los **privilegios** heredados sino también la **falta de privilegios** heredada. Ocurre que, como señaló agudamente Amartya K. Sen, la deprivación **relativa** en materia de ingresos puede llevar a una deprivación **absoluta** en materia de las capacidades necesarias para acceder a una vida digna.

Por eso, vale la pena recordar que, tal como lo consigna desde la primera página de su *Democracia en América*, aquello que impresionó con mayor fuerza a Tocqueville en su famoso viaje de 1831 a los Estados Unidos no fue, como a veces se cree,

Nótese el contraste con la famosa definición de la igualdad que formuló hace bastante más de dos siglos uno de sus mayores teóricos. En el capítulo 10 de libro II de *El Contrato Social*, Rousseau escribe: “En lo que hace a la igualdad, esta palabra no debe ser interpretada como significando que todos los grados de poder y de riqueza tienen que ser los mismos sino más bien que, respecto al poder, este debe ser incapaz de toda violencia salvo aquella que ejerza en virtud del estatus y de las leyes; y, respecto a la riqueza, ningún ciudadano debe ser tan opulento como para poder comprar a otro y ninguno tan pobre como para verse obligado a venderse”. Según dirá en otro pasaje, se trata de que todos tengan lo suficiente y ninguno posea demasiado.²

Es más. Contra lo que algunos imaginan, ni los propios Marx y Engels postularon como deseable una igualdad absoluta. Según escribió el segundo: “Cualquier demanda de igualdad que vaya más allá [de la abolición de las clases sociales] necesariamente se convierte en un absurdo”. Y en su crítica a los anarquistas se preguntaba: “¿Acaso es posible que haya organización sin autoridad?”.³

Con lo cual llegamos a un primer punto importante. Plantear la cuestión de la igualdad en términos de uniformidad no únicamente es ajeno a la mejor tradición igualitarista sino que conduce de manera deliberada a un callejón sin salida porque implica darle prioridad absoluta a un valor a costa de otros, como la libertad o la justicia. O sea que, a este nivel, la desigualdad no constituye lo otro de la igualdad sino, más simplemente, de una **mayor igualdad**.

2. Un siglo después, el liberal progresista inglés John Stuart Mill iba a darle un giro potencialmente más radical a esta idea: “El mejor estado para la naturaleza humana es aquel en el cual nadie es pobre y nadie desea ser más rico”.

3. En 1965, Raymond Aron, prestigioso sociólogo francés no marxista, concluía: “No se puede concebir un régimen que, en algún sentido, no sea oligárquico”.

4. Este tema no debe mezclarse con el de la discriminación. En este caso sí, personas de similares capacidades pueden mejorar sensiblemente su posición social si no se las excluye de las oportunidades disponibles por razones de color, sexo, raza, etc.

La mayor igualdad de condiciones y resultados debe obtenerse, ante todo, en materia de salud, de educación y de ingresos, dimensiones que en la Argentina (y, desde luego, en muchos otros lugares) presentan históricamente un alto grado de asociación.

la igualdad de oportunidades sino de condiciones: "...a medida que estudiaba la sociedad americana, vi más y más en la igualdad de condiciones el hecho generador del que parecía fluir cada hecho particular y hallé en él, una y otra vez, el punto central al cual conducían todas mis observaciones".

En pocas palabras, la **mayor igualdad** debe tener por horizonte a una razonable igualdad de condiciones y resultados, subordinando a ella la igualdad de oportunidades. Pero también ese horizonte exige ser acotado. Un buen punto de partida para hacerlo es el núcleo básico de la noción de **desarrollo humano** elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y convertido en un índice general cuyos tres componentes son: a) una vida longeva y sana, medida por la esperanza de vida al nacer; b) el conocimiento, medido por la tasa de analfabetismo adulto (con una ponderación de dos tercios) y la tasa de matrícula total combinada de primaria, secundaria y terciaria (con una ponderación de un tercio); y c) un nivel de vida decente, medido por el Producto Interior Bruto per cápita. Como se desprende de este índice, **la mayor igualdad de condiciones y resultados debe obtenerse, ante todo, en materia de salud, de educación y de ingresos**, dimensiones que en la Argentina (y, desde luego, en muchos otros lugares) presentan históricamente un alto grado de asociación.⁵

Resulta casi innecesario decir que la desigualdad de condiciones y resultados afecta también a otros campos y, muy especialmente, al de las relaciones de poder. Es más. La problemática de la desigualdad remite siempre, en última instancia, a un acceso diferente de los diversos sectores de la población al proceso de toma de decisiones, es decir, que implica en efecto una cuestión de poder. Y, a su vez, las instituciones de representación y de participación políticas no bastan para corregir esta cuestión en tanto no se encuentren enraizadas en una cultura de la igualdad, que ellas no están en condiciones de producir por sí mismas.

5. Conviene agregar de inmediato, para evitar confusiones, que prestarles atención a estos temas no implica de ninguna manera ignorar otras formas de desigualdad tan importantes como las de género o raza.

4.

¿Cómo lograr una mayor igualdad de condiciones y de resultados en una sociedad capitalista como la nuestra que, por definición, es generadora de desigualdades? Básicamente, a través del gasto público orientado a la redistribución del ingreso. ¿Y de qué modo se financia hoy este gasto? Casi exclusivamente por medio de los impuestos (las otras dos fuentes posibles son el endeudamiento, que tanto entusiasma a los gurúes de la City, y las eventuales ganancias de las empresas públicas que todavía nos quedan).

Punto en el que se vuelve muy importante formular una advertencia. En la medida en que el gasto público y los impuestos inciden sobre el crecimiento económico y la desigualdad, **lo determinante es su estructura y no sus niveles**. Según señala Wilensky, les ha ido bien a países con niveles bajos en ambas dimensiones (Japón, Suiza) y a otros con niveles altos (Alemania, Austria, Noruega); y a la inversa, los desempeños nacionales pobres tampoco se asocian con los niveles.

Desde este punto de vista y en lo que más importa aquí, desde mediados del siglo XX hasta ahora,

La problemática de la desigualdad remite siempre, en última instancia, a un acceso diferente de los diversos sectores de la población al proceso de toma de decisiones, es decir que implica en efecto una cuestión de poder.

la *estructura tributaria* argentina ha avanzado muy poco en materia de reformas tendientes a mejorar la distribución del ingreso. Por el contrario, gran parte de las medidas adoptadas tuvieron efectos regresivos, esto es, los impuestos generan desigualdad. Llama la atención que cincuenta años atrás esa *estructura* fuese más parecida a la del mundo desarrollado que a las del resto de las naciones de América latina; que el impacto distributivo de la acción fiscal fuera entonces bastante superior al actual, y que existiese también una mayor igualdad. El retroceso que sucedió nos convierte en un caso singular en el mundo. En términos generales, es razonable vincularlo –como sugiere Jorge Gaggero– con dos fenómenos asociados entre sí: el ascenso del neoliberalismo y los repetidos quiebres institucionales experimentados por el país, con efectos negativos y duraderos en el plano fiscal.⁶ Baste recordar tres lustros de altísima inflación (1975-90), dos hiperinflaciones (1989/90), una etapa de fuerte deflación (1998/02) y casi veinte años de políticas económicas basadas en la apreciación del tipo de cambio.⁷

6. Desde 1930, la Argentina sufrió 13 golpes militares, varios de carácter pretendidamente “refundacional”.

7. Como observa Martín Abeles (comunicación personal), la apreciación del tipo de cambio ha sabido redundar en subsidios o exenciones tendientes a mejorar la competitividad de los sectores afectados (Vg., reducción de los aportes patronales).

5.

Valgan sólo un par de ilustraciones del fenómeno. La primera concierne al impuesto a las ganancias, uno de los tributos que se consideran progresivos por excelencia. La mayor parte de lo que se percibe por este concepto es abonado entre nosotros por las sociedades comerciales y no por las personas físicas. Aunque el lector no tenga por qué saberlo, se trata de una diferencia crucial, al punto de que expertos como Gómez Sabaini o Cetrángolo opinan que, en estas condiciones, el impuesto tiende a ser regresivo y no progresivo.

¿Por qué? Porque dado el alto grado de concentración económica que existe en el país, abundan las ramas dominadas por muy pocas empresas, que actúan como formadoras de precios. De resultas de ello, toda vez que pueden les trasladan el tributo a sus compradores a través del precio que les fijan a los bienes y servicios que proveen. Esto es, que lo terminan pagando los consumidores finales, como usted o como yo.

Por eso, el impuesto a las ganancias de las *personas físicas* es de lejos el componente que más importa desde el punto de vista de la progresividad. Sólo que en nuestro país este componente ronda apenas el 30% del total. Compárese esta cifra con el promedio del 72% que recogen por idéntico concepto las naciones desarrolladas. Más todavía: incluso el promedio latinoamericano (40%) es superior al nuestro y en Brasil y Chile alrededor de 2/3 de la recaudación por ganancias procede de las personas físicas.

Desde un punto de vista redistributivo, el problema es doble. En primer lugar, en lo que hace al volumen global de los aportes por ganancias (sociedades y personas físicas) medido como porcentaje del PBI, la media de los países avanzados es casi tres veces superior a la nuestra, aunque esta haya aumentado en los últimos años al 5,5%. Y, a la vez, la propia composición del tributo restringe considerablemente sus alcances progresivos. A lo cual se suma el gravísimo problema de la evasión, que se estima en mucho más del 50%. Si se le añade la elusión fiscal, la conclusión es que una parte sustancial de este impuesto simplemente no se recauda.

“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”.

Es claro que quienes no pueden escapar de él son los trabajadores en blanco pues se les deduce de su salario. Y este es el otro meollo de la cuestión: un 80% de lo recaudado por ganancias personales proviene de los salarios y sólo el 20% restante corresponde a otras fuentes. ¿Cuál es la causa de esta disparidad? Las numerosas exenciones que benefician a las rentas del capital que poseen los individuos, tales como las que se generan por la compraventa de acciones, por los dividendos, por las transacciones financieras, por los intereses de los títulos públicos, etc. Son desgravaciones que han sido eliminadas en Brasil, Chile, Uruguay, Colombia, México y Paraguay y que no rigen en casi ningún país desarrollado. Es comprensible que los sindicatos reclamen que se eleve el mínimo no imponible que pagan los trabajadores en un contexto inflacionario como el actual. Lo sorprendente es que no digan una palabra acerca del modo mismo en el cual opera el impuesto entre nosotros.

Un segundo ejemplo lo brindan los tributos sobre el patrimonio, es decir, los impuestos sobre los bienes personales y sobre las transferencias inmobiliarias. Hoy en día, el primero alcanza apenas al 0,5/0,6% del PBI y está muy lejos de ser comparable con los valores de los países desarrollados, que perciben por este concepto entre un 8 y un 12% del PBI, o sea entre 15 y 20 veces más (es llamativo, por ejemplo, que apenas 4.500 contribuyentes declaren ser dueños de propiedades en el exterior). En cuanto al impuesto inmobiliario que recaudan las provincias, su magnitud fue descendiendo desde la crisis del 2001 y hasta hace poco era inferior al 0,5% del PBI.

La última ilustración que elijo es el IVA, un gravamen indirecto y regresivo cuya alícuota general asciende al 21%. En 2010, su aporte llegó a un nivel cercano al 10% del PBI. A esto se suman los impuestos a las ventas que cobran las provincias y que equivalen a alrededor de un 3% del PBI. De esta forma, el total de los gravámenes al consumo duplica lo que se recauda por ganancias y por impuestos patrimoniales y sitúa a la Argentina por encima del promedio tanto de América latina como de los países de la OCDE (es cierto, sin embargo, que las referidas magnitudes se equilibran cuando se incorporan los derechos de exportación –retenciones–, que en 2010 representaron un 4% del PBI y sobre los que enseguida volveremos). Cabe agregar que también en el caso del IVA la evasión es elevadísima y bastante difícil de combatir. Algunos expertos estiman que si la evasión descendiera a los niveles que alcanza en Chile y en varios países europeos, la tasa general del 21% podría rebajarse entre 6 y 8 puntos.

6.

El reciente documento *Impacto del presupuesto sobre la equidad. Argentina 2010* de Jorge Gaggero y Darío Rossignolo, editado por el CEFID-AR y basado en datos de 2010, parecería contradecir algunas de estas afirmaciones. De acuerdo a sus cálculos, existiría en el país una redistribución del ingreso “levemente progresiva”. Pero esto se debe fundamentalmente al aumento y recomposición del gasto público que, entre 1997 y 2010, varió del 30,3% al 45,5% del PBI. Gracias a ello, las partidas otorgadas a educación pasaron del 2,9% al 4,4% del PBI; las de salud, del 4,6% al 6,3%; y las asignaciones familiares, del 0,6% al 1,2%.

No obstante, la estructura de fondo del sistema impositivo no ha sido modificada. Desde luego, hubo que apelar a una serie de medidas fiscales que hicieran posible el mencionado incremento del gasto público. Es lo que ha ocurrido con la incorporación de los derechos de exportación; del impuesto sobre débitos y créditos bancarios; del incremento en la participación del impuesto a las ganancias al crecer la base imponible debido a la suba de ingresos y precios; y de la eliminación del régimen de capitalización individual para el sistema de seguridad social.

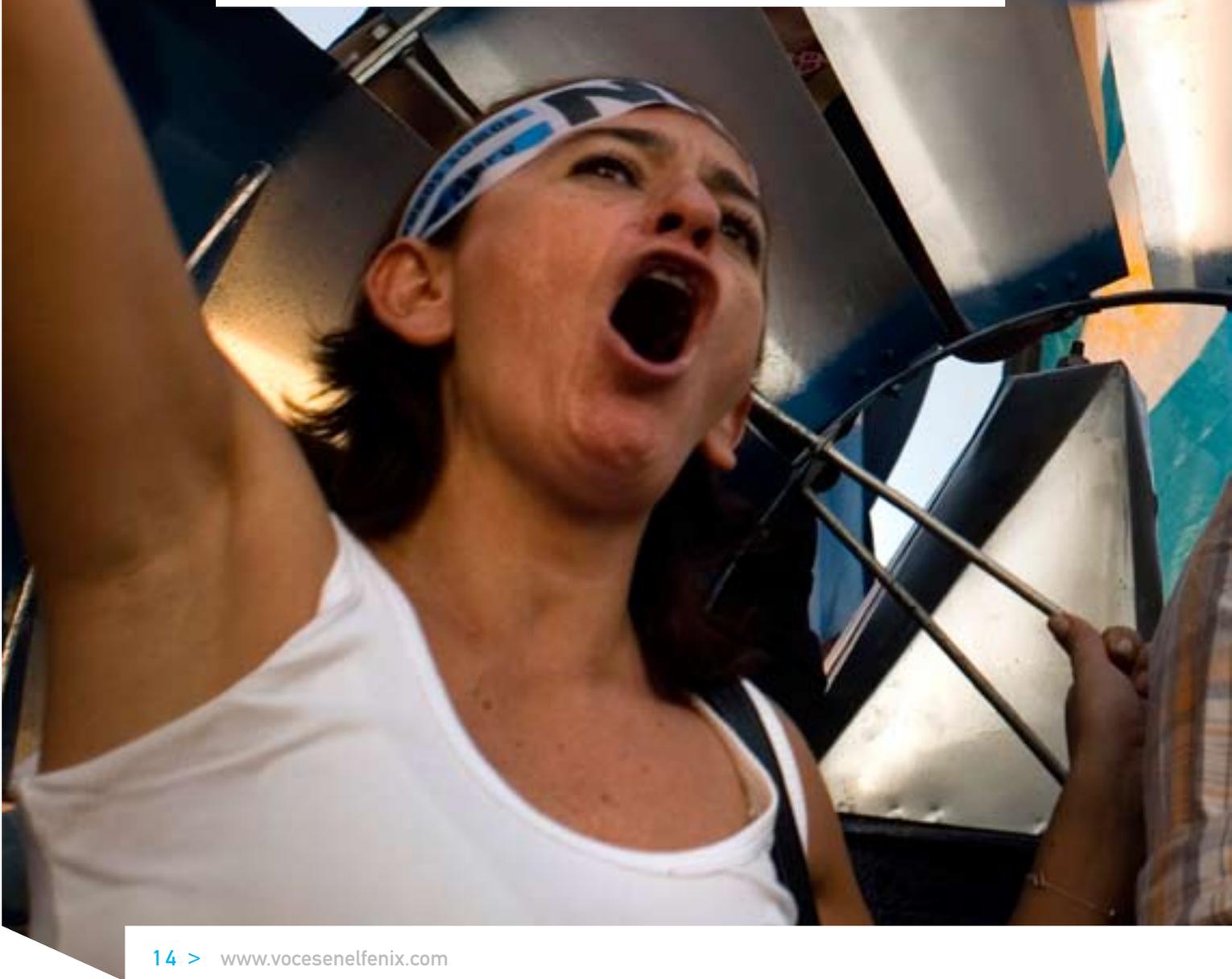
Pero lo cito a Rossignolo: “La evolución de los ingresos tributarios no sólo ha estado sustentada en la favorable evolución de los gravámenes tradicionales (ganancias, IVA y otros) **sino también en los recursos generados por una serie de gravámenes cuya permanencia en el largo plazo resulta difícil justificar, y que necesariamente requerirán ser reemplazados por otros tributos que respondan a los objetivos indicados de transparencia, equidad y simplicidad**” (negrita agregado). *O sea que no ha habido hasta ahora una modificación orgánica*

*En síntesis:
promover una
mayor igualdad
que sea sustentable
en el tiempo exige
llevar a la práctica
con urgencia una
profunda reforma
impositiva.*

del régimen fiscal que genera desigualdad. Por eso agrega el mismo autor: “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”. Más todavía cuando los ajustes practicados no han sido óbice para que el 20% más pobre de la población continúe soportando una presión tributaria mayor que la que recae sobre el 10% más rico. En síntesis: promover una mayor igualdad que sea sustentable en el tiempo exige llevar a la práctica con urgencia una profunda reforma impositiva.

LOS ACTORES SOCIALES Y LOS IMPUESTOS

PARA LOGRAR UNA REFORMA FISCAL MÁS JUSTA, LA MISMA DEBE APOYARSE EN ACUERDOS SOCIALES Y POLÍTICOS QUE PERMITAN, A TRAVÉS DE UNA MAYOR VINCULACIÓN DE LA POBLACIÓN, PERCIBIR LOS RECURSOS PÚBLICOS COMO PROPIOS. LOS CASOS PARADIGMÁTICOS DE LA CGT Y LA MESA DE ENLACE.



por
ALEJANDRO
GRIMSON ¹

ALEXANDRE
ROIG ²



En la Argentina hay diversos actores sociales con fuertes discursos sobre la fiscalidad, los gravámenes y por qué habría que pagar o dejar de pagar un impuesto. A la hora de comprender la cuestión fiscal, nos parece central entender estos discursos y cómo revelan la percepción social de los impuestos. En un estudio anterior nos concentramos en las percepciones sobre los impuestos de líderes de opinión en distintas zonas del país. En este trabajo, analizaremos muy brevemente dos actores diferentes, la Confederación General del Trabajo (CGT)¹ y la Mesa de Enlace,² y sus posiciones frente al impuesto a las ganancias y a las retenciones. Creemos que no se puede pensar la reforma de un sistema fiscal, más si es progresiva y atenta en contra de intereses instalados, sin tener en claro la posibilidad de su aceptación o de su rechazo por parte de la población, sabiendo que la evasión o la elusión fiscal no pueden ser totalmente eliminadas por sistemas de control y de sanción. Una parte de la población, la mayor posible, tiene que vincularse a una reforma fiscal desde la adhesión. La comprensión de sus percepciones es también políticamente crucial.

Si partiéramos de una concepción social instrumental, presuponiendo que en todas las situaciones,

(1) Sindicato multisectorial creado en los años '30.

(2) La Mesa de Enlace Agropecuaria fue creada el 12 de marzo de 2008 en el contexto de un conflicto con el gobierno nacional de Cristina Fernández de Kirchner en torno a una ley de retenciones móviles sobre exportaciones agrícolas. Se compone de las cuatro principales asociaciones nacionales de empresarios agropecuarios de Argentina: la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Federación Agraria Argentina (FAA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y CONINAGRO.

todos los actores desean o buscan pagar menos impuestos, no podríamos comprender las construcciones de hegemonía, en uno de sus sentidos clásicos de “conceder lo no esencial para conservar lo esencial”. Esto significa que los sectores económicamente relevantes no sólo leen sus intereses económicos directos, sino su capacidad política de imponerlos o negociarlos y que, solamente por ello, hay situaciones y países en los cuales esos sectores están dispuestos a pagar mayores impuestos que en otros, siempre y cuando eso contribuya a la construcción de la legitimidad que requiere el proceso hegemónico.

De manera análoga, podemos presuponer que los sectores sociales buscarán pagar la menor cantidad de impuestos posibles. Una de las mayores dificultades reside en el hecho de que los impuestos aparezcan para sectores de la población como un cálculo específico y desarticulado de otros. Esto debe ser comprendido como un indicio de los modos en que sedimentaron relaciones históricas en la Argentina, no sólo entre el Estado y la sociedad, sino entre los distintos sectores sociales. Para dar un ejemplo: podría suceder que un porcentaje elevado de sectores medios urbanos prefiera gastar una parte de salario en educación privada, otra parte

Creemos que no se puede pensar la reforma de un sistema fiscal, más si es progresiva y atenta en contra de intereses instalados, sin tener en claro la posibilidad de su aceptación o de su rechazo por parte de la población, sabiendo que la evasión o la elusión fiscal no pueden ser totalmente eliminadas por sistemas de control y de sanción.

en salud privada, incluso otra parte en seguridad privada, que entregarle todos los meses ese dinero al Estado para que desde allí puedan generarse servicios públicos. Se podría comparar el nivel de gasto de familias de clases medias en servicios que debería y podría proveer el Estado con el nivel de pago de impuestos. Mientras los primeros tienen la virtud a los ojos del ciudadano, de aparecer como una elección propia, la clave de los segundos es que nadie los elige: han sido impuestos u otorgados. Es decir, la preferencia por servicios privados no se basa en un cálculo económico inmediato, sino en un resquebrajamiento mayor de la percepción de la totalidad social y de su relación con el Estado.

Por ello, para elaborar cambios impositivos es necesario construir acuerdos sociales y políticos, que tengan la potencialidad de institucionalizarse. Las innovaciones impositivas, y más aún si van en una dirección progresiva, van a generar resistencias de quienes deban pagar más impuestos. Sólo una amplia legitimidad social podría contrarrestar esa presión. No hace falta hacer estudios para entender que todo lo que es "impuesto" no encuentra su origen en el deseo. De allí que la cuestión de la legitimidad social de los impuestos resulte crucial.

Los reclamos corporativos: entre la excepción y lo no-fiscal

La relación fiscal se inscribe en un régimen de confianza que moviliza un complejo de experiencias y significaciones sobre la captación fiscal y sus usos por el Estado. Estas creencias se plasman a la vez que se complejizan en los argumentos públicos que otorgan o no legitimidades a los actos del Estado o a las medidas políticas.

Para analizar esto, nos concentraremos en las modalidades que adquieren dos reclamos corporativos vinculados a la cuestión impositiva. En primer lugar, los reclamos de la CGT respecto de la elevación del mínimo no imponible. En segundo lugar, se analizará el reclamo de la Mesa de Enlace sobre las retenciones y su vinculación con la idea de que el propio productor sería el mejor agente posible de distribución.

La CGT

Comencemos por un caso muy específico, los trabajadores petroleros de la ciudad de Comodoro Rivadavia. Casi todos aquellos que trabajan en la extracción se encuentran en el 10% de los argentinos con mayores ingresos. Sin embargo, los sindicatos realizan reclamos para no pagar impuestos a las ganancias. Desde el punto de vista de un miembro de una sociedad desigual, que para tornarla menos injusta puede estar dispuesto a aportar parte de su ingreso, parece un reclamo irracional. Desde la perspectiva de la economía política más tradicional, suele reponerse racionalidad a ese reclamo sosteniendo que los obreros están disputando la apropiación de la renta petrolera al exigir que sean las empresas las que paguen ese impuesto. Pero argumentos de este estilo no admiten el carácter exclusivamente corporativo de esa supuesta disputa por la renta. En realidad, por qué no pedir que las ganancias petroleras se dirijan al 90% de los trabajadores del país que ganan menos que ellos. Esa es la distancia entre un reclamo sectorial y un reclamo político.

De ese modo, podemos comprender lo que nos dijo un dirigente sindical de los petroleros. Nos explicó que para los trabajadores, recibir todos los meses un descuento en los ingresos por el impuesto a las ganancias les produce un "daño psicológico",

ya que les resulta inconcebible que un trabajador pague ese impuesto. En ese argumento, el punto principal es que a diferencia de la noción general de un impuesto idéntico para ciudadanos con ingresos idénticos, aquí prevalece la idea de que un impuesto (“a las ganancias”) está desligado de una categoría (el trabajador).

Este planteo sectorial encuentra su proyección en la discusión general que se observó en la CGT sobre los trabajadores con ingresos altos sometidos al impuesto a las ganancias. El secretario general de la CGT, Hugo Moyano, mientras aguardaba una respuesta del Gobierno a la propuesta para subir el piso del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias, dijo: “En muchas actividades, como la nuestra (de Camioneros), los trabajadores hacen un sacrificio muy grande para que el salario sea alto, y creo que no es justo que el Estado se quede con parte de ese esfuerzo”. En este mismo sentido, otro dirigente afirmó que “la CGT tiene una interpretación distinta en lo que hace a la AFIP³ y [del Ministerio de] Economía del significado del impuesto a las ganancias. Para nosotros es un impuesto al trabajo. La modificación se debe hacer vía reforma tributaria”.

Esta concepción de la injusticia no se asocia aquí al uso que se hace del impuesto, no estamos frente a una condicionalidad del pago del impuesto a las ganancias (del tipo “hay que pagar pero si se usa bien”), sino frente a una crítica a la naturaleza del impuesto en sí discutiendo en torno a la interpretación de lo que implica una “ganancia” considerando la misma como distinta a un salario por trabajo.

No debería menospreciarse el carácter corporativo y segmentado del reclamo. Segmentado porque el reclamo no beneficia a todos los trabajadores, sino a una pequeña fracción de los mismos. Corporativo

(3) La Administración Federal de Ingresos Públicos tiene la responsabilidad de la recaudación impositiva, arancelaria y de aportes sociales entre otros impuestos.

porque el reclamo se limita estrictamente a proponer una reducción o una eliminación, sin una perspectiva acerca de una política de redistribución. El reclamo planteado de este modo no apunta a una mayor justicia redistributiva, que implicaría reclamar la suba del mínimo no imponible junto con proponer un aumento de tasas para ingresos más elevados. Exclusivamente se limita a plantear la reducción.

Es evidente que la fórmula “ganancias” es muy poco feliz en términos de legitimidad y que una eventual reforma impositiva podría acompañarse de una reformulación lingüística y simplemente establecer un impuesto a los ingresos. El mismo debería ajustarse automáticamente en función de los aumentos salariales, pero además debería contener una clara progresividad. Si así fuera, la gran mayoría de los trabajadores estarían contemplados en el mínimo no imponible, una fracción menor de los mismos pagaría un impuesto moderado, otros más alto y una pequeña fracción –con niveles salariales que los ubican en el 5% de los argentinos con mayores ingresos– pagaría más que el impuesto actualmente vigente.

Una modalidad de ese tipo plantea entender la justicia distributiva no tanto en términos de la distribución funcional del ingreso, sino considerar las desigualdades distributivas al interior de los trabajadores. Las cuestiones relacionadas a las condiciones de trabajo deberían ser discutidas en sí mismas y no en relación a los impuestos. De esa manera, la relación entre los trabajadores de menores ingresos y de mayores ingresos sería menos desigual después de pagar impuestos que antes, contribuyendo a robustecer las posibilidades de un gasto también de carácter redistributivo.

Es evidente que la fórmula “ganancias” es muy poco feliz en términos de legitimidad y que una eventual reforma impositiva podría acompañarse de una reformulación lingüística y simplemente establecer un impuesto a los ingresos.

La Mesa de Enlace, el campo, los campos

En marzo de 2008 estalló el conflicto “entre el gobierno y el campo”, una de las situaciones de mayor tensión después de la crisis de 2001 y durante la cual se erosionó una gran parte del capital político del gobierno en aquel entonces. El objetivo inmediato, y por el cual celebraron, era la derogación de la resolución 125 que reemplazaba las retenciones del 35% por otras móviles, el reclamo y el objetivo de fondo era más ambicioso.

En mayo de 2008, en una “Carta a los Argentinos” de la Mesa de Enlace, se decía que las retenciones móviles eran “una medida de marcado tinte confiscatorio”.

Ya en los inicios de la protesta estaban presentes los argumentos federales, anticontrarios. Estos se entremezclaban con otros, acerca del rol del Estado. Por ejemplo, algunos dirigentes de las entidades de mayor porte señalaron que el mejor redistribuidor no es el Estado, sino el productor. Ese liberalismo ideológico se maximizaba cuando al solicitar retenciones cero, liberalización de la producción y comercialización, “equidad” con los otros sectores productivos, no se aceptaba colocar cierto énfasis en el objetivo de incentivar al sector industrial.

Para dar un ejemplo entre muchos, el presidente de la Sociedad Rural de Bolívar sostenía en un acto en septiembre de 2009: “Se planteó la perversa dicotomía entre producción y redistribución de la riqueza. Como si fuese cierto que el Estado, en manos de gobiernos de esta índole, pueda redistribuir mejor que el propio productor, comerciante o industrial de nuestros pueblos. Son ellos, y siempre lo han sido, los verdaderos redistribuidores del ingreso. (...) Cuando la producción vale, estos pueblos no sufren desocupación. Como si fuese cierto además que se puede redistribuir sin producción. ¿O será que la idea es redistribuir a partir de la descapitalización de los sectores productivos?”.

También apareció la cuestión territorial. El presidente de Coninagro (Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada), Carlos Garetto, aseguró que uno de los planteos centrales era la eliminación de las retenciones y la aplicación de reintegros a las exportaciones de las economías regionales. Consi-

deró que esa modificación debía darse en el marco de una reformulación del esquema tributario que considere las asimetrías regionales. Por su parte, en julio de 2010, el presidente de la Sociedad Rural Argentina, Hugo Biolcati, afirmó que proponía reducir gradualmente las retenciones hasta su extinción en cinco o seis años.

Cuando a fines de agosto de 2010 se acercaba el fin de la cesión al Poder Ejecutivo que le permitía fijar estos derechos de exportación, el debate al interior de la Mesa de Enlace y del Parlamento fue elocuente. Evidentemente, Confederaciones Rurales Argentinas y la Sociedad Rural buscaban una reducción hasta la extinción de la alícuota, mientras la Federación Agraria planteaba la segmentación. El 25 de julio por la mañana, Eduardo Buzzi, presidente de la Federación Agraria Argentina (FAA), había dicho a radio La Red que entre la FAA y la Sociedad Rural había un “abismo” que “no se ha logrado zanjar a lo largo de este año, no se ha logrado superar”. Dijo que había “diferencias” respecto del tratamiento de las retenciones y agregó: “Deberán admitir la segmentación de retenciones en serio, se lo hemos dicho 20 mil veces en las reuniones”. Agregó que “la cadena de mails que está circulando dice barbaridades de la FAA porque pensamos distinto y porque protegemos a los pequeños productores”. Por la tarde, sin embargo, Hugo Biolcati afirmó que habían llegado a una propuesta conjunta que elevarían al Congreso de la Nación: “Llevar a cero en forma inmediata las retenciones a economías regionales, trigo, sorgo, girasol y ganadería, una reducción escalonada y segmentada en la soja”. Además, reconoció que “hay que pulir la propuesta” en cuanto al maíz, por su incidencia en los costos de las actividades avícola y porcina.

Es interesante hacer notar que el debate acerca de las retenciones se realiza exclusivamente como si fuera un debate tributario pero sin aludir que es parte de un dispositivo mayor, que debería ser discutido de modo más integral. Por otra parte, se considera a las retenciones como un castigo a los exportadores, no como un incentivo a otros exportadores.

Conclusiones

Evidentemente, la viabilidad política de una reforma fiscal tiene un conjunto de componentes extremadamente complejos, entre los cuales las capacidades de *lobby* de las corporaciones resultan cruciales. En estos procesos se entremezclan sus poderes reales con argumentos estrictamente técnicos y económicos. Más allá de estas tramas de presiones constantes, existe la cuestión de la legitimidad social de los instrumentos impositivos. Es interesante señalar que en la Argentina, según una encuesta de la CEPAL, existe una percepción de injusticia distributiva mayor que en otros países latinoamericanos en los cuales hay, en realidad, mayor desigualdad distributiva. Esto da cuenta de la existencia de amplios sectores sociales más críticos, o más politizados, que señalan esa falta de correspondencia entre el modo en que creen que la sociedad debiera funcionar y cómo funciona efectivamente.

Ahora bien, el problema mayor es que no se conocen grandes procesos de movilización social y política para que los sectores de más altos ingresos paguen impuestos. Se reclama gasto público como si el problema tributario fuera exclusivo del gobierno y no parte del interés general. El interés general no es que cada uno pague menos, sino que se recaude más de manera más justa, y que se gaste de manera de reducir desigualdades. Esto implica que no hay sectores poderosos preocupados por la discusión acerca de los impuestos, sino más bien acerca de cómo el Estado garantiza ciertas prestaciones públicas. No les preocupa el costo de los derechos. Ni en el caso de la CGT ni en el caso de las retenciones parece haber una gran preocupación social respecto de cómo el Estado financia su gasto

La viabilidad política de una reforma fiscal tiene un conjunto de componentes extremadamente complejos, entre los cuales las capacidades de lobby de las corporaciones resultan cruciales.

o cómo puede desfinanciarse. Esto se acentúa por la ausencia o debilidad de argumentaciones públicas respecto de cómo es la estructura social y la estructura de tributación. El hecho de que se presione sólo para elevar el mínimo no imponible, lo cual beneficia específicamente al decil de ingresos más altos, en lugar de presionar para reducir impuestos regresivos, de instalar el debate acerca de la heterogeneidad de ingresos de ese decil y la falta de progresividad en la tributación, es una muestra elocuente de esto.

Esto expresa un problema mayor, referido a que las percepciones sobre los impuestos son extremadamente fragmentarias, visualizando el alto monto que debe pagar la persona, pero desatendiendo la visión de conjunto. Por eso el 80% con menores ingresos, completamente excluido de la elevación del mínimo, nunca se ha pronunciado en ese debate. La otra razón, complementaria de esta, es que los recursos públicos no se perciben como recursos propios, sino como recursos del gobierno nacional o de los gobiernos locales.

Ni en el caso de la CGT ni en el caso de las retenciones parece haber una gran preocupación social respecto de cómo el Estado financia su gasto o cómo puede desfinanciarse. Esto se acentúa por la ausencia o debilidad de argumentaciones públicas respecto de cómo es la estructura social y la estructura de tributación.

El carácter extremadamente corporativo del debate impositivo revela aspectos cruciales de la cultura política argentina. Desde las corporaciones, los reclamos se limitan a reducir al mínimo posible su contribución fiscal, sin mirar más allá de eso. Desde el punto de vista de los partidos, el corporativismo se expresa en el carácter electoral de las propuestas, sin atender a la sostenibilidad del gasto público, lo cual torna a las mismas extremadamente volátiles, dependiendo del lugar (de gobierno u oposición) que les toque en cada coyuntura. Esto se vincula a un proceso que en otros trabajos concebimos como el modo de relación entre las partes y el todo en la Argentina, donde en comparación con Brasil los actores sociales tienen una escasa percepción de la totalidad y, básicamente, conciben a cada parte como un todo potencial que requiere para existir de la eliminación o fuerte limitación de las otras partes.

En ese sentido, entendemos que una reforma fiscal integral como horizonte sería una etapa crucial de la constitución sedimentada de una nueva hegemonía, un sentido común distinto respecto de las partes y el todo. Para que esa nueva hegemonía sea

posible, resultará crucial que el Estado en ningún caso aparezca identificado con una parte, sino que siempre, en cada medida y cada acción, trascienda a cada una de ellas. Esta actuación no corporativa del Estado es una condición necesaria, pero no suficiente.

Otras condiciones refieren a ampliar las bases de sustento político social para un modelo de desarrollo que integre en lugares diferenciales a la producción industrial, agropecuaria y a los servicios. Si bien hay en la actualidad una presión tributaria históricamente alta, el Estado aún tiene potencial para negociar en el mejor sentido, ya que podría imponer tributaciones a cuestiones financieras, de la minería, por daños ambientales, con bastante legitimidad.

(1) Doctor en Antropología. Profesor UNSAM. Investigador del CONICET.

(2) Doctor en Sociología Económica. Profesor UNSAM. Investigador del CONICET.



por
**ALFREDO
IÑIGUEZ**
*Economista
de la UNLP**



“IVA PROGRESIVO” ¿LA MÁS MARAVILLOSA MÚSICA?

DURANTE LA DÉCADA DE LOS '90 DEL SIGLO PASADO, EL IVA PERDIÓ SU ORIGEN PROGRESIVO PARA CONVERTIRSE EN UN IMPUESTO REGRESIVO. EN ESTE TEXTO, SE PROPONEN UNA SERIE DE MEDIDAS PARA DEVOLVER A ESTE TRIBUTU SU CARÁCTER ORIGINAL Y MEJORAR LA INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DE LA IMPOSICIÓN AL CONSUMO.

Un poco de historia

En los últimos tiempos se ha aceptado que los impuestos al consumo en general y el IVA en particular son por definición regresivos en términos distributivos. Sin embargo, no tiene por qué ser así e incluso no lo fue en el caso argentino, como en otros tantos países, al momento de su creación y por un prolongado tiempo.

En nuestro país, el IVA fue instituido en el último gobierno de Juan Domingo Perón mediante la ley 20.631 a fines de 1973 y empezó a aplicarse a partir de enero de 1975, en sustitución de los impuestos a las Ventas de la órbita nacional y sobre las Actividades Lucrativas de las provincias (pocos años después restituido como Ingresos Brutos). En su versión original el IVA tenía una alícuota general del 13% y una específica del 21% para determinadas ventas y locaciones entre las que se encontraban bares, restaurantes, hoteles, peluquerías y salones de belleza, garajes, tintorerías, carpas en balnearios, películas, maquinaria agrícola, motos, automóviles, aviones y barcos, aparatos eléctricos, armas de fuego, y otros. Además, establecía exenciones a un extenso listado de productos que incluía a medicamentos, alimentos y bebidas analcohólicas, minerales y materiales de construcción, libros y lápices, artículos de limpieza, entre otros. También se eximía a las exportaciones, para las que regía, tal como sucede en la actualidad, una tasa cero porque se devolvía el impuesto incorporado en las etapas anteriores o aguas arriba.

La existencia de alícuotas superiores para los bienes y servicios superfluos o que representaban una manifestación de riqueza y la amplia gama de exenciones garantizaba que este impuesto fuera progresivo. Salvo un breve período a fines de

la dictadura militar en que se generalizó la base imponible (en un fallido intento por sustituir a las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social), el IVA perduró como un impuesto moderadamente progresivo hasta la década de los años '90. A partir de allí, en base a los postulados del paradigma dominante en la época, se incorporó prácticamente todos los bienes y servicios a la base imponible y se unificó la alícuota, primero con Erman González en el Ministerio de Economía con una reducción respecto de la tasa general vigente hasta ese momento, del 15% al 13%, pero luego se fue incrementando paulatinamente hasta llegar, ya con Domingo Cavallo como ministro, al 18% en 1992 y al 21% en marzo del año 1995, tasa general que se mantuvo hasta la actualidad.

El IVA fue el impuesto insignia del Plan de Convertibilidad porque cumplía con todos los preceptos de la época. El resultado más notable de las modificaciones dispuestas fue en su incidencia distributiva al transformarlo en un impuesto marcadamente regresivo. Por aquellos años, reclamar por la recuperación de un IVA con sus bases y alícuotas anteriores significaba cuestionar uno de los pilares del plan económico.

Para fines de la década de los '90 se empezó, tenuemente, a aplicar alícuotas reducidas al 50%, esto es, del 10,5%, a algunos bienes y servicios, política que se profundizó en la década siguiente. Actualmente, tienen reducida la alícuota a la mitad las carnes rojas, el pan y demás productos de panadería, las frutas, las verduras, los granos y legumbres secas, la miel, la harina de trigo, los animales vivos, el cuero bovino, las labores relacionadas a la siembra y cosecha, los fertilizantes

La existencia de alícuotas superiores para los bienes y servicios superfluos o que representaban una manifestación de riqueza y la amplia gama de exenciones garantizaba que este impuesto fuera progresivo.

químicos de uso agrícola, la construcción de viviendas, los bienes informáticos y de telecomunicaciones, diarios y revistas, taxis y remises (más de 100 km), la asistencia sanitaria médica, las cooperativas de trabajo, el propano, butano y gas licuado de petróleo. También hay bienes y servicios exentos como es el caso de la leche, el agua ordinaria natural, los medicamentos para uso humano, los libros, el oro, la educación privada oficial, la mayoría de los intereses pasivos y activos, la locación de inmuebles para casa-habitación y rurales, el sepelio, los espectáculos deportivos, los taxis y remises (hasta 100 km), el transporte internacional de pasajeros, los geriátricos, los congresos, ferias y exposiciones, la investigación científica y tecnológica y las exportaciones (con tasa cero).

La carga nominal y la incidencia distributiva

Las exenciones y alícuotas diferenciadas vigentes en la actualidad son insuficientes como para impedir que el IVA siguiera siendo un impuesto regresivo. Por cierto, mientras el decil más rico de los hogares tiene una carga nominal o legal inferior al 10% de sus ingresos, los cuatro deciles más pobres tienen una carga promedio de 14,9 por ciento.

Para medir la incidencia se utilizó la información del consumo e ingreso de los hogares distribuidos por deciles de ingreso que surge de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) del año 1997 y se le aplicó la carga nominal o legal del IVA vigente a cada uno de los bienes y servicios. Más allá de las limitaciones derivadas de trabajar con datos de consumo e ingresos de hace 15 años, la metodología empleada adolece de, al menos, dos falencias.

En primer lugar, cuando se consultan los gastos de los hogares se incluyen en la canasta de consumo, y valorizan, los productos recibidos mediante transferencias gratuitas en especie de alimentos, medicamentos o consultas médicas realizadas por organismos públicos o privados sin fines de lucro y aquellos que los hogares producen para su autoconsumo, que también se valorizan del lado de los ingresos. Resulta obvio afirmar que, en el primer caso, la contribución al IVA no es imputable al consumidor que recibió gratis el producto y, en el segundo, el consumo de estos productos no está alcanzado por el impuesto. Sin embargo, para hacer los cálculos de incidencia distributiva del IVA se los considera de igual modo que al consumo originado en la compra de productos que realizan los hogares. La imputación de estos consumos como gastos impacta en mayor medida en los estratos de menores ingresos, a punto tal que en los dos deciles más pobres el gasto es superior al ingreso, en un 26% en el más bajo y un 6% en el siguiente. El gasto en consumo superior al ingreso también puede deberse a un consumo basado en ahorros, pero se puede aceptar que este no sería el origen de la diferencia en los estratos pobres.

En segundo lugar, la información de la ENGH tiene limitaciones por la subdeclaración de los encuestados tanto de sus ingresos como de sus consumos, pero esta cuestión se observa más en los deciles ricos que en los pobres. Los estudios sobre incidencia de IVA suelen incluir estimaciones de la subdeclaración de ingresos, cálculo que no hemos incorporado aquí, entre otras cuestiones, porque estos estudios suponen que sólo se subdeclara el ingreso y no realizan correcciones por esta causa en el consumo. En consecuencia, consideramos que al estimar sólo la subdeclaración de ingresos se incurre en la subestimación de la propensión media a consumir, en especial en los estratos altos, y por lo tanto descartamos efectuar ajustes a la información de base por esta causa.

En el gráfico 1 se reflejaron dos variables; por un lado la carga del IVA sobre el ingreso de los hogares comentada en párrafos anteriores, y por el otro, la

carga del impuesto sobre el gasto en consumo de los hogares. Como en los dos deciles más pobres el gasto en consumo es superior al ingreso, la carga legal del IVA sería superior cuando se la relaciona sobre el ingreso que cuando se lo hace sobre el consumo. Pero esto no puede ser así, porque sólo el consumo de bienes y servicios transado en el mercado está alcanzado y, en consecuencia, la carga máxima que podría recaer sobre estos hogares es la que se relaciona con los gastos en consumo. También sería incorrecto calcular la carga sobre el gasto en consumo porque, como se dijo, una parte de ellos fueron realizados sin que existan transacciones en las que esté incorporado el IVA.

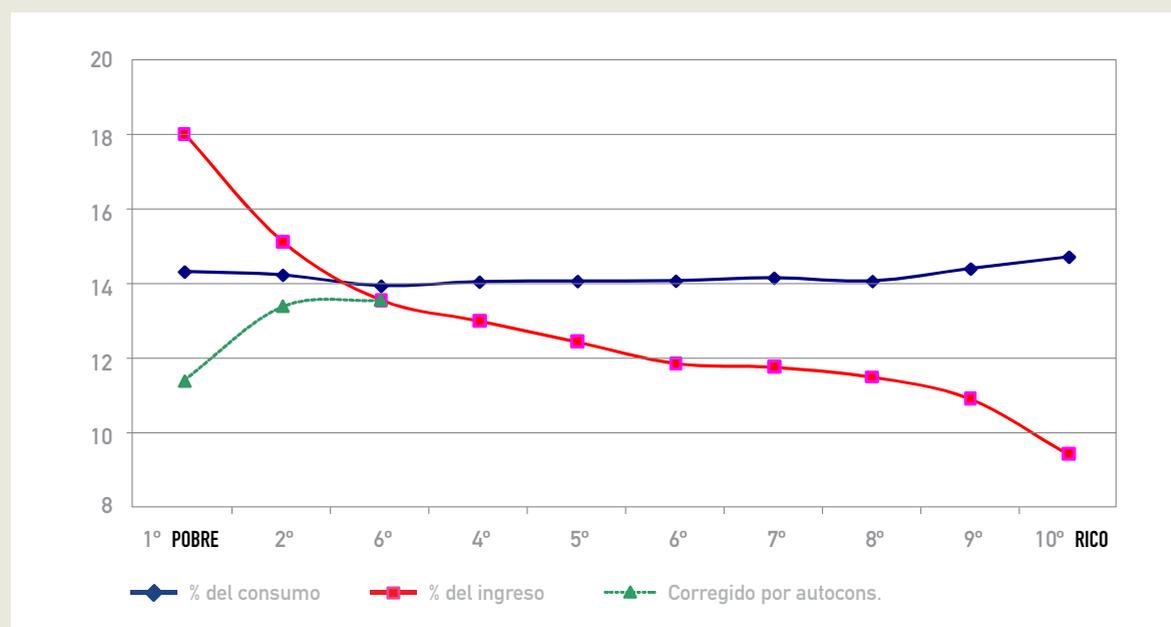
Una forma de salvar este problema, o al menos disponer de una aproximación, sería mediante la corrección de la carga del IVA sobre el consumo de

los hogares descontando la diferencia entre este y el ingreso. Se puede aceptar que esta diferencia es equiparable a los consumos de bienes y servicios provistos de manera gratuita.

Si se realiza esta corrección, la carga legal del IVA del estrato más pobre pasa de 14,9% al 13,1% de sus ingresos y llega a poco más del 11% en el decil de hogares más pobres cuando en la versión original era superior al 18 por ciento.

En definitiva, para concluir con este punto, lo importante a resaltar es que el IVA, aun con las alícuotas reducidas y exenciones vigentes, sigue siendo un impuesto regresivo, pero en menor medida de lo que arrojan los estudios tradicionales de incidencia distributiva, porque para una correcta medición debe excluirse de la base de cálculo al consumo logrado por medios distintos a la compra en el mercado.

GRÁFICO 1. Carga nominal del IVA por decil de hogares según ingreso



Fuente: CIEPyC en base a datos de la ENGH 1997 y Texto Ordenado IVA

Traslación a precios, monotributo y evasión

Como los postulados del paradigma neoliberal están perdiendo el predicamento que tenían un par de lustros atrás, en los últimos años desde diversos sectores se empezó a reclamar la reducción de la alícuota del IVA a la canasta de alimentos. Sin embargo, algunas preguntas sobrevuelan sobre tales propuestas: si se disminuyera el IVA, ¿se trasladaría al precio de venta al consumidor final? Y si fuera así, ¿en qué proporción?

La primera respuesta que surge está algo trillada: dependerá de las características de cada mercado (grado de concentración de la oferta y elasticidad de la demanda). A priori, se puede afirmar que la probabilidad de éxito, en términos generales, será mayor en una fase contractiva que en una expansiva del ciclo, pero nada garantiza (salvo los supuestos de la competencia perfecta) que se reduzcan los precios, aun en una recesión.

Hay que tener en cuenta, también, que el efecto en precio, si lo hubiere, sería por única vez y el riesgo de que, poco tiempo después, se vuelva al precio anterior es bastante alto. Ni siquiera con un estricto control de precios se podría garantizar su perdurabilidad en el tiempo. Y el Estado habría perdido los recursos para siempre.

Pero hay un análisis más complejo cuando se intenta entender cuál sería el resultado obtenido por una medida de este tipo en términos distributivos. La mayor parte de los comercios de los barrios más alejados y pobres no pagan IVA, sino que son monotributistas o directamente no están inscriptos en la AFIP porque están en situación de total informalidad.

Cuando quienes comercializan los productos no están inscriptos dependerá de la forma en que los compren: si lo hacen en un comercio mayorista como si fueran un consumidor final, habrán pagado el IVA acumulado hasta ahí pero

quien les compre se “ahorrrará” el IVA por la diferencia entre el precio de compra y de venta. Esto es por el valor agregado en la última etapa; si los compra en el mercado informal podría ocurrir que no contengan IVA porque toda la cadena lo evade, aunque también puede ocurrir que quien vende el bien en cuestión se “apropie” del IVA evadido.

Con los monotributistas pasa algo parecido. En estos comercios se paga el IVA hasta la etapa anterior y la imposición sobre el valor agregado de su etapa se realiza por el monotributo que es proporcionalmente muy inferior al IVA y, además, contiene al Impuesto a las Ganancias.

En cualquier caso, el consumidor final terminará por contribuir menos IVA. Si este fuese un caso extendido en los lugares donde compran los estratos de menores ingresos, podría ocurrir que, monotributo y/o evasión mediante, la incidencia distributiva del IVA fuese distinta de la que arroja la fría estadística.

En consecuencia, volver a las características que el IVA tenía originalmente no garantiza obtener el resultado esperado de mejora en su incidencia distributiva. Entre los factores más destacados que explican que los efectos esperados no se cumplirán se encuentran, por un lado, las dificultades para lograr un traslado pleno de la reducción de la alícuota al precio final al consumidor, y por el otro, la existencia de bocas de expendio con disímiles características (responsables inscriptos en el IVA y monotributistas).

Por otra parte, en los estudios tradicionales se mide la carga real del IVA, a partir de la distribución de la recaudación del impuesto entre cada uno de los deciles de hogares. Esta práctica supone que la evasión y las ventas en comercios monotributistas están proporcionalmente distribuidas en los distintos estratos de población, supuesto que a priori pareciera ser bastante alejado de la realidad.

Las medidas de política social tienen, a su vez, como objetivo mejorar el ingreso disponible de los sectores más vulnerables de la sociedad, procurando que la selección de los perceptores minimice los errores de exclusión para garantizar que toda la población-objetivo quede incorporada en los beneficios.

Una alternativa para el caso argentino

En los últimos tiempos se promueven, desde la literatura especializada, iniciativas para implementar un “IVA personalizado” en América latina, en particular a partir de los trabajos de Barreix, Bès y Roca y la ponencia de Martín Abeles en el último Seminario Anual de Política Fiscal de CEPAL (en un trabajo elaborado en colaboración con Balasini y Panigo). También se conoce que en Uruguay se está evaluando su implementación.

Estas propuestas tienen en común que procuran reducir la carga del IVA mediante su devolución focalizada en los estratos de menores ingresos de la población y, por lo tanto, conllevan una recomendación de política que en parte es una medida de política y administración tributaria y en parte una política social de transferencia monetaria a una población-objetivo. Se usa como referencia el IVA pero, en ambos casos, podría instrumentarse una medida con las mismas características “por fuera” de este impuesto.

Con las propuestas desarrolladas en los trabajos antes mencionados como punto de partida, se puede elaborar una recomendación de política para volver a disponer en la Argentina de un IVA progresivo, mediante una combinación de medidas de política tributaria y política social.

Las medidas de política tributaria tienen en este caso como objetivo acentuar la diferenciación en la imposición de los bienes y servicios para conformar tres grandes grupos:

- Un conjunto de bienes y servicios de primera necesidad o esenciales, con tasa cero.
- Los restantes de “primera necesidad”, con una tasa efectiva del 10,5% sobre el precio antes de impuesto.
- Los demás bienes y servicios, sujetos a la alícuota general del 21% sobre el precio antes de impuesto.





Las medidas de política social tienen, a su vez, como objetivo mejorar el ingreso disponible de los sectores más vulnerables de la sociedad, procurando que la selección de los perceptores minimice los errores de exclusión para garantizar que toda la población-objetivo quede incorporada en los beneficios.

Para intervenir sobre ambos campos se propone realizar modificaciones a dos instrumentos disponibles que, con algunas redefiniciones, permitirán conformar un IVA progresivo y, al mismo tiempo, maximizar los beneficios para los estratos más pobres de la población.

El primero de ellos es el régimen de devolución del IVA con tarjetas de débito (en el que se basa el trabajo de Abeles, Balasini y Panigo) y el segundo es el mecanismo que prevé un reintegro del 15% sobre las compras con tarjetas de débito para el “Plan Jefes y Jefas de Hogar” y una compensación a los negocios monotributistas que aceptasen ese medio de pago.

En cuanto al régimen de devolución del IVA se propone efectuar tres cambios:

- Elevar la devolución de los 5 puntos porcentuales actualmente vigente a 10,5 p.p.
- Restringir los bienes y servicios alcanzados por la devolución a aquellos definidos como de primera necesidad y/o esenciales.
- Establecer un tope máximo de devolución por persona de \$ 200 mensuales o \$ 2.000 anuales, el que fuere menor.

Los bienes y servicios para los cuales regiría la devolución serían:

1. Los que en la actualidad tienen alícuota reducida a la mitad (de 10,5%) que forman parte de la canasta de consumo y fueron enumerados más arriba.
2. Los alimentos y útiles escolares sobre los que recae la tasa general de 21 por ciento.
3. Algunos de los bienes y servicios que hoy están exentos y, se propone, pasarían a estar gravados con la alícuota reducida de 10,5%, tales como la leche, los medicamentos, la educación privada, los libros, los taxis y remises, entre otros.

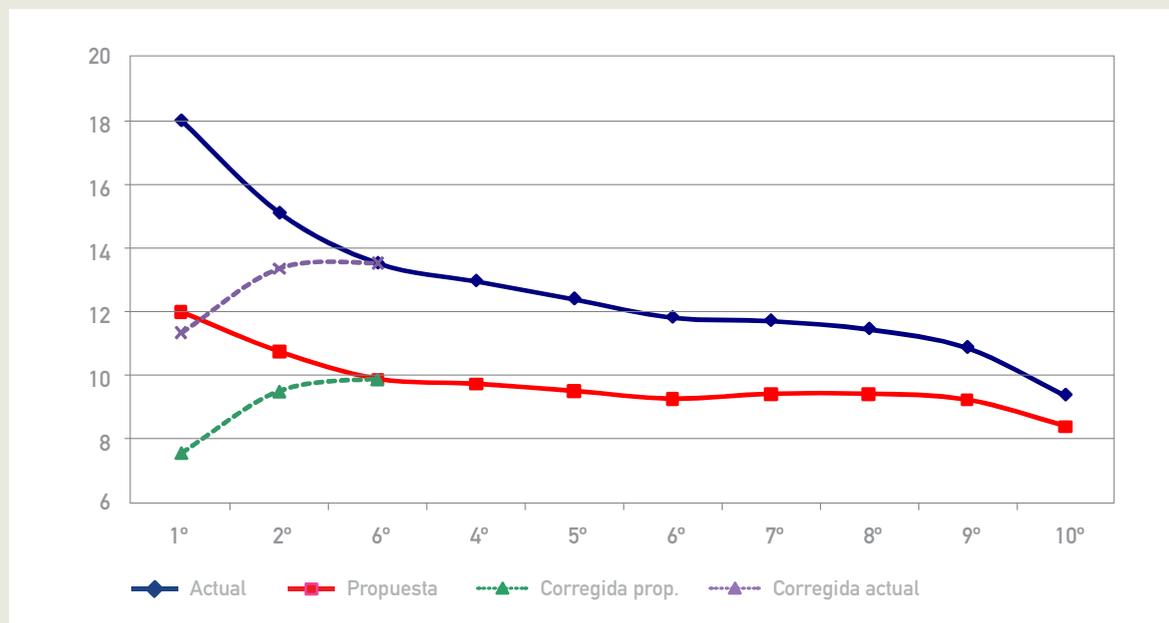
El “traspaso” de bienes exentos al conjunto con alícuota reducida requiere una aclaración. La exención no significa que el bien en cuestión no tenga incorporado IVA en el precio de venta al consumidor final. Por el contrario, como los insumos deben contribuir el impuesto, en los eslabones anteriores de la cadena se acumula IVA que no puede ser descargado y termina trasladándose vía precio al consumidor. Este encadenamiento, a su vez, genera un perjuicio a la producción doméstica en su competencia con los productos importados, que no tienen IVA incorporado. En consecuencia, el traspaso de la exención a la tasa reducida conlleva un doble beneficio: a los consumidores, porque podrán recibir la devolución en las compras con tarjeta de débito y por tanto tendrían tasa cero; a los productores nacionales que podrían descargar los créditos fiscales, con lo cual quedan en igualdad de condiciones con los importados. Esta corrección resultaría particularmente relevante para los libros.

Por otra parte, el tope máximo por persona se define a partir de calcular cuál sería el monto de devolución si se consumiera en los bienes seleccionados el monto del salario mínimo, vital y móvil, actualmente de \$ 2.300. Este criterio podría mantenerse y vincular a futuro los ajustes del salario mínimo con las actualizaciones del tope.

Las medidas antes descriptas, aplicadas en conjunto, implicarían una transformación de la imposición del IVA en cuanto a su incidencia distributiva. Para los bienes y servicios con alícuota del 10,5% (incluidos los que pasan de la exención a la tasa reducida), la devolución del IVA a los consumidores haría que la tasa efectiva pasase a ser del 0% y para aquellos sobre los que recae la alícuota general del 21% que quedasen incluidos en el régimen pasaría a ser del 10,5%. La reducción de la imposición incidiría plenamente sobre los consumidores que realicen todas sus compras, hasta \$ 23 mil anuales, en los bienes y servicios incluidos en el régimen, definido por el tope a aplicar por persona.

Los consumidores que superasen ese monto de consumo anual tendrían tasas efectivas superiores a las descriptas y por consiguiente el tope definido

GRÁFICO 2. Carga nominal del IVA por decil de hogares según ingreso. Comparación de la propuesta con la vigente. En % del ingreso



Fuente: CIEPyC en base a datos de la ENGH 1997 y Texto Ordenado IVA

aportaría dos ventajas: por un lado, reforzaría la progresividad de la medida y, por el otro, reduciría su costo fiscal.

Esta medida tendría una incidencia distributiva fuertemente progresiva. Los estratos de menores ingresos tendrían una reducción mucho más elevada que los de mayores ingresos: 28,5% para los 4 deciles más bajos, 20,6% para los 4 deciles siguientes, 15,1% para el noveno y 10,5% para el decil más alto. Para la estimación de esta reducción no se consideró el tope mensual y anual de devolución; si se lo incluyera el efecto progresivo resultante sería aún más pronunciado. Medido en puntos de la carga legal, la diferencia es aún mayor: 4,3% menos para los 4 deciles más bajos y 1% para el más alto. El dato más relevante sería que, corrección mediante, el decil de hogares con menor carga nominal pasaría a ser el más pobre, con 7,6%, mientras que para el más rico sería de 8,4% del ingreso.

Las medidas de política tributaria descriptas se complementarían con medidas de política social a partir de los beneficios previstos en la ley 25.921 del año 2004: a) un mecanismo para reintegrar el 15% de

todas las compras realizadas con tarjeta de débito del Plan Jefes y Jefas de Hogar (JJH) y b) un beneficio para los negocios monotributistas que aceptasen este medio de pago de los perceptores del plan.

El instrumento creado por esta ley puede ser extendido con algunos de ellos, porque tal como se define en su artículo 2 abarca al Plan JJH y “convenios sociales específicos entre el gobierno nacional y las provincias”. En consecuencia, con acuerdo de las provincias, se podría ampliar a todos los planes sociales y demás institutos, como el “Argentina Trabaja” y la “Asignación Universal por Hijo” (AUH), para dar sólo algunos ejemplos. También se podría prever ampliar el mecanismo a otros perceptores mediante una nueva ley. En ese caso, se podría incluir a los jubilados y pensionados cuyo haber fuese inferior al salario mínimo, vital y móvil y a los trabajadores formales que cobran la asignación familiar completa, entre otros.

Más allá de ampliar el grado de cobertura, el aspecto más interesante –desde una mirada fiscal– de lo dispuesto por esta ley es que no excluye a los pequeños comercios. Como el reintegro no está

vinculado al IVA (sólo se detraen de su recaudación los gastos en que se incurra), corresponde su pago para toda operación que se realice con las tarjetas de débito incorporadas al programa. Además, la norma prevé un estímulo específico para los negocios monotributistas que realicen operaciones con los perceptores de planes sociales. Esta es la diferencia esencial con el “IVA personalizado” que genera un perjuicio tanto a los comercios monotributistas como a quienes compran en esos negocios porque, al no pagar IVA, quedan fuera del beneficio.

Estos comercios reciben actualmente \$ 15 mensuales de acuerdo a lo dispuesto por la resolución 682/04, pero la ley no dispone límites para este instrumento. Por lo tanto, si se estableciera una retribución lo suficientemente atractiva como para que los monotributistas incorporaran los *posnet* (aparatos para facturación) y aceptasen las tarjetas de débito como medio de pago, se lograría una mayor formalización de sus operaciones. En principio, se podría aplicar una retribución de entre el 3% y el 5% de las operaciones realizadas con tarjetas de débito de los perceptores incluidos en la medida.

El efecto distributivo del reintegro sería marcadamente progresivo. Como esta medida mantiene la esencia de la propuesta de Abeles, Balasini y Panigo, se puede tener una dimensión de su incidencia a partir de las conclusiones de ese trabajo. De acuerdo con sus estimaciones, la brecha entre el decil más rico y el más pobre se reduciría entre un 2,1% y un 5,3% según al porcentaje de compras que se realice con la tarjeta de débito.

Quienes puedan beneficiarse de la devolución de 10,5% del IVA y del reintegro del 15% en su totalidad, ampliarían en alrededor de un 25% su ingreso disponible (y, por lo tanto, su consumo).

Si bien estos instrumentos tendrían un costo fiscal directo creciente a medida que se propagase el uso de las tarjetas de débito para realizar las compras en los comercios minoristas, el impacto en términos de reducción de la evasión y de simplificación de los controles por parte de la administración tributaria diluiría tal efecto directo. Se puede arriesgar entonces que las consecuencias favorables de su aplicación harían menos apreciable el costo

Para completar un subsistema de impuestos al consumo más progresivo y, al mismo tiempo, minimizar el costo fiscal, las medidas propuestas podrían ser acompañadas con una ampliación de las bases imponibles y/o el aumento de las alícuotas de los Impuestos Internos de modo tal de abarcar a más bienes y servicios superfluos o suntuarios.

fiscal en que se incurriría. Mejorarían significativamente, como contrapartida, los ingresos de todos los perceptores de planes sociales y demás institutos del sistema de protección social.

Para completar un subsistema de impuestos al consumo más progresivo y, al mismo tiempo, minimizar el costo fiscal, las medidas propuestas podrían ser acompañadas con una ampliación de las bases imponibles y/o el aumento de las alícuotas de los Impuestos Internos de modo tal de abarcar a más bienes y servicios superfluos o suntuarios.

A modo de conclusión, las recomendaciones de política descriptas apuntan a redefinir la imposición al consumo para mejorar su incidencia distributiva, con el objetivo de transformar a este grupo de impuestos, estigmatizados como regresivos, en más progresivos. Para lograrlo se propone utilizar técnicas modernas practicables para reducir la carga del IVA de manera selectiva a los bienes de primera necesidad y/o esenciales y otorgar además un beneficio adicional a los perceptores de los planes sociales y demás institutos del sistema de protección social. Lograr que el IVA se transforme en un impuesto progresivo resulta un objetivo de política tributaria por demás trascendente.



por
**MARCELO
ZLOTOGWIAZDA**
*Licenciado en
Economía**



IMPUESTO A LA HERENCIA CONTRA LA DESIGUALDAD DE CUNA

LA REINSTAURACIÓN DEL IMPUESTO A LA TRANSMISIÓN GRATUITA DE BIENES, DEROGADO POR LA ÚLTIMA DICTADURA MILITAR, ES FUNDAMENTAL PARA LOGRAR UNA MENOR DESIGUALDAD SOCIAL Y FAVORECER LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES. AQUÍ TAMBIÉN APARECE LA REFORMA TRIBUTARIA COMO UNA ASIGNATURA PENDIENTE.

George B. Kaiser es dueño del Bank of Oklahoma. Posee una fortuna de alrededor de 10.000 millones de dólares que lo colocan en el top 100 del ranking mundial de millonarios de la revista *Forbes*. Es además uno de los principales aportantes a la campaña de Barack Obama, y está entre los primeros cincuenta filántropos de los Estados Unidos. Kaiser explica su beneficencia de manera sencilla y muy interesante: “Mi compromiso con la caridad llegó fundamentalmente a través de la culpa. Muy temprano entendí que la causa de mi gran fortuna tenía menos que ver con que tuviera un carácter o una capacidad de iniciativa superior, que con la suerte. Fui bendecido por haber nacido en una sociedad desarrollada y de padres muy atentos. Por lo tanto, he tenido la doble ventaja de la genética (gané en la lotería del ovario) y de la crianza. Cuando miro alrededor y veo a aquellos que no han tenido esas ventajas, me queda claro que tengo la obligación moral de dirigir mis recursos a ayudar a equilibrar esa balanza. El contrato social americano es la igualdad de oportunidades. Como considero que soy sólo periféricamente responsable de mi gran fortuna, tengo el deber moral de ayudar a aquellos que se quedaron atrás por el accidente del nacimiento”.

Lo anterior es parte de la carta con la cual el banquero se sumó a The Giving Pledge (El compromiso de dar), la iniciativa que hace un par de años lanzaron Bill Gates y Warren Buffett –los dos

estadounidenses más ricos– para comprometer a los más grandes millonarios a donar al menos la mitad de su riqueza.

Algunos de los argumentos de Gates y Buffett van en igual sentido que Kaiser. El fundador de Microsoft sostuvo: “Uno de los principios que me animan es que toda vida tiene igual valor, lo que significa que creo que todo niño merece tener la chance de crecer, de soñar y de realizar grandes cosas”.

Por su parte Buffett, dueño del conglomerado Berkshire Hathaway y conocido como el “oráculo de Omaha”, fundamentó: “Mi riqueza proviene de la combinación de vivir en Estados Unidos, de algunos afortunados genes y del interés compuesto. Tanto mis hijos como yo ganamos lo que yo llamo la lotería del ovario. Ser hombre y ser blanco también removió obstáculos que muchos enfrentan. Mi suerte se acentuó por vivir en un sistema de mercado que produce resultados distorsionados, aunque en términos generales es bueno para nuestro país. Me he desempeñado en una economía que recompensa a quien salva vidas en una batalla con una medalla, que premia al excelente maestro con una nota de agradecimiento de los padres, pero al que puede detectar que en el precio incorrecto de un título o de una acción hay una oportunidad, lo recompensa con sumas que llegan a los mil millones de dólares. En resumen, el destino de los seres humanos se distribuye de manera bastante caprichosa”. Buffett se comprometió a donar el 99 por ciento de su

Resulta interesante subrayar que la adhesión estricta y rigurosa al concepto de igualdad de oportunidades como valor básico de una sociedad implica reconocer que la cuna no otorga ningún derecho patrimonial.

Ya en 1924 Winston Churchill había elogiado el impuesto como un "antídoto contra el desarrollo de una raza de ricos ociosos".

patrimonio, y asegura que el 1 por ciento alcanza para mantener intacto su nivel de vida y el de sus hijos. Dispone de unos 50.000 millones de dólares.

No hay muchos mejores argumentos que los de Kaiser, Gates y Buffett para justificar el impuesto a la herencia. Si bien la política nada puede hacer para modificar la distribución de la herencia genética en la lotería del ovario, sí está en condiciones de cambiar la distribución de la herencia material, que es, por definición, la raíz de la desigualdad social y la causa primera que imposibilita que exista la tan declamada igualdad de oportunidades.

Lo que Kaiser, Gates, Buffett y muchísima otra gente multimillonaria como ellos o no tanto, hacen voluntariamente, sea por sincera sensibilidad, para limpiar culpas, para desviar impuestos a un destino que ellos consideran preferible o por alguna combinación de esas motivaciones, es lo que debería hacer el Estado a través, precisamente, del impuesto a la herencia.

Kaiser, Gates y Buffett no dicen nada nuevo. A mediados del siglo XIX el prócer liberal John Stuart Mill escribió en su *Principios de Economía Política*: "Las desigualdades en la propiedad originadas por desigualdades en la actividad, la frugalidad, la perseverancia, los talentos, y hasta cierto punto incluso la suerte, son inseparables del principio de la propiedad privada, y si aceptamos el principio hemos de aceptar también sus consecuencias; pero no veo nada censurable en fijar un límite a lo que una persona puede adquirir por la benevolencia de los demás, sin haber realizado ningún esfuerzo para obtenerlo, y en exigir que si desea mayores bienes de fortuna trabaje para conseguirlos. (...) La riqueza que no pudiera seguirse empleando en

sobre-enriquecer a unos pocos, se dedicaría a fines de utilidad pública, o bien si se distribuyen entre varios individuos, se repartiría entre mayor número de personas".

Para citar a un argentino, Fernando Seppi le atribuye al impuesto a la herencia la propiedad de "atenuar la reproducción de las desigualdades". En su libro *Consideraciones acerca de la imposición sobre herencias y donaciones*, de 2005, explica que "Nacer en el seno de un hogar con una determinada dotación de riqueza o con ciertas relaciones sociales, o percibir una herencia relevante son factores condicionantes centrales en cuanto a las oportunidades de vida de este sujeto".

Seppi no agota en el equilibrio de las condiciones iniciales los objetivos que el impuesto es capaz de lograr. Entre otros, obviamente incluye el aumento *per se* de los ingresos fiscales. Sobre esto último, las experiencias internacionales enseñan que este tributo aporta alrededor del 0,5 por ciento de la recaudación total. Pero, como se verá más adelante, a esos niveles se llega con tasas más bien moderadas y montos exentos bastante elevados.

Es muy revelador advertir con qué naturalidad la gente se define a favor de la igualdad de oportunidades, pero la mayoría reacciona en contra y con vehemencia a la idea de que la cuna no debería otorgar privilegios materiales.

Además de su prédica y práctica a favor de la filantropía, Buffett también es un firme defensor del impuesto a la herencia para evitar una "aristocracia de la riqueza", pero también le adjudica "un rol fundamental en el crecimiento económico en la medida que sea un factor que ayude a crear una sociedad cuyo éxito se basa en el mérito antes que en la herencia". Ya en 1924 Winston Churchill había elogiado el impuesto como un "antídoto contra el desarrollo de una raza de ricos ociosos". Buffett, que sigue trabajando, en el 2001 impulsó un petitorio en contra de una iniciativa del entonces presidente George Bush de eliminar el impuesto.

Agustín Lódola y Pedro Velasco, dos economistas del Ministerio de Economía bonaerense, le adosan al impuesto otras justificaciones y objetivos. En un trabajo presentado en las 44 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, bajo el título de "El impuesto a la transmisión gratuita de bienes", dicen lo siguiente: "La fortuna no es sólo fruto de las decisiones de sus dueños sino que también deriva de una combinación de beneficios concedidos por la sociedad y de la suerte". Y destacan la función que puede tener en "atacar la concentración" y de esa manera contribuir a moderar una magnitud de "poder económico contrario al buen funcionamiento de gobiernos democráticos".

El llamado impuesto a la herencia (con precisión, se trata de gravar a la transmisión gratuita

de bienes) provoca dos tipos de debate. Uno es de carácter económico, donde por ejemplo se discute si el gravamen afecta, y en tal caso en qué medida, el ahorro, partiendo de la base de que la certeza de que parte de ese ahorro va a ser quitado, desestimularía su acumulación. No parece haber evidencia de que eso sea así, y hay quienes, como Seppi, apuntan que si bien puede llegar a resentirse el ahorro del que lega, habría mayor incentivo a ahorrar por parte del que recibe una menor herencia.

Pero hay una discusión previa que no es de índole económica sino de tipo moral o, si se quiere, política, y viene dada por las distintas concepciones sobre el derecho individual y la propiedad privada. Una polémica que en uno de sus extremos tiene a quienes plantean que existe pleno derecho a disponer qué será del patrimonio al fallecimiento, y en la otra punta a los que creen que la cuna no otorga ningún derecho patrimonial.

Resulta interesante subrayar que la adhesión estricta y rigurosa al concepto de igualdad de oportunidades como valor básico de una sociedad implica reconocer que la cuna no otorga ningún derecho patrimonial. No cabe duda alguna de que son principios excluyentes.

Respecto de lo anterior, es muy revelador advertir con qué naturalidad la gente se define a favor de la igualdad de oportunidades, pero la mayoría reacciona en contra y con vehemencia a la idea de

que la cuna no debería otorgar privilegios materiales.

Como de lo que se trata es de equilibrar las condiciones iniciales, o en verdad de atenuar los desequilibrios iniciales, el impuesto deja exento un determinado monto y grava con alícuotas progresivas lo que excede a dicho piso. En Estados Unidos, por ejemplo, donde el impuesto rige desde 1916, se empieza a pagar (sin entrar en detalles) a partir de los 5 millones de dólares, y la tasa máxima es del 35 por ciento (en los años '70 llegó a tener una alícuota del 70 por ciento). Anualmente el impuesto alcanza a entre el 1 y 2 por ciento de los legados, y contribuye con nada más que el 1 por ciento de la recaudación federal. En Inglaterra hay un monto exento equivalente a un poco más de 400.000 dólares y una tasa máxima de 40 por ciento. En Alemania los hijos pagan por encima de 200.000 euros y la alícuota llega al 30 por ciento.

A nivel nacional fue derogado por la última dictadura militar y la decisión no habría sido ajena a un legado en la familia del entonces ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz.

En los países miembros de la OECD el impuesto a la herencia representa en promedio el 0,5 por ciento de la recaudación total. Pero hay países como Bélgica, Francia y Japón, donde ese porcentaje más que se duplica.

En la Argentina la herencia sólo está gravada en la provincia de Buenos Aires. El año pasado comenzó a regir un impuesto a la transmisión gratuita de bienes por encima de los 200.000 pesos con una escala de alícuotas que va del 9 al 16 por ciento, y que en 2011 recaudó 26 millones de pesos. A nivel nacional fue derogado por la última dictadura militar y la decisión no habría sido ajena a un legado en la familia del entonces ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz. Había sido sancionado a principios del siglo XX, pero hay antecedentes de impuesto a la sucesión que se remontan a la Revolución de Mayo.

Desde 1983 hubo varias iniciativas para reponerlo. Proyectos de ley de diputados radicales, de la Coalición Cívica, de legisladores oficialistas, y hasta se llegó a elaborar un esbozo de proyecto en el Ministerio de Economía hace cinco años. No prosperó ninguno. No debería sorprender teniendo en cuenta que la reforma tributaria es una de las tantas importantes asignaturas pendientes del kirchnerismo.

Si la Argentina tuviera un impuesto que agregara un 0,5 por ciento a la recaudación, implicaría una inyección adicional de alrededor de 3.000 millones de pesos. Alcanzaría para duplicar el presupuesto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, o para reforzar en un 25 por ciento el programa de Asignación Universal por Hijo.

Eso con el 0,5 por ciento. Aunque si de verdad se quisiera eliminar considerablemente la desigualdad de cuna, con voluntad política y eficacia de gestión un impuesto a la herencia da para mucho más.

En la Argentina no hay millonarios de la envergadura de Kaiser, Gates o Buffett. Pero sobre un total de 10 millones de hogares hay cientos de miles de familias con apreciable fortuna y, como se sabe, la gente muere. Como Amalia Lacroze de Fortabat, que dejó una herencia estimada de 1.200 millones de dólares. La mitad de eso alcanza para duplicar el presupuesto de la Secretaría de Cultura y construir además no menos de diez hospitales de complejidad.



IMPUESTOS AMBIENTALES ¿PAGAR PARA CONTAMINAR?



LOS IMPUESTOS POR CONTAMINACIÓN Y DESPILFARRO SE APLICAN EN EL MUNDO DESDE HACE DÉCADAS, SIN EMBARGO, LA SITUACIÓN AMBIENTAL NO HA MEJORADO. EL DEBATE ES ÉTICO E IDEOLÓGICO. ¿CUÁL DEBERÍA SER EL LÍMITE? ¿CUÁL EL ROL DEL ESTADO? ¿QUÉ POLÍTICAS SON NECESARIAS?

por **ANTONIO ELIO BRAILOVSKY**

Licenciado en Economía Política. Profesor Titular en las universidades de Buenos Aires y Belgrano.

Durante la última dictadura, la Argentina tuvo un sistema inverosímil por el cual las empresas podían elegir entre depurar sus efluentes o arrojar el veneno directamente a los ríos, previo pago de una módica cantidad. La opinión popular rechaza de un modo prácticamente unánime esta concepción. En realidad, los únicos que están de acuerdo son aquellos que piensan que todo lo que nos ocurre en la vida puede ser expresado en cantidades de dinero. El punto de vista del común de la gente lo expresó bien uno de los asistentes a una conferencia en la que expliqué que en la Argentina de esa época se cobraba una cuota –o un impuesto– para dar permisos de contaminar:

–¿Por qué hacerlo con este delito solamente?
–dijo– Podríamos cobrar una tasa para autorizar cualquier crimen. ¿Cuánto cobraríamos por una violación? ¿Y por un parricidio?

En tanto las cuestiones de medio ambiente no le costaban dinero a nadie, estaban, casi por definición, fuera de la economía. El valor de los bienes no dependía de su utilidad, sino de su escasez: el agua y el aire son gratis, aunque sean indispensables para la vida –se decía–, porque son muy abundantes. En cambio, el oro no sirve para nada pero es carísimo, porque es muy escaso.

Precisamente, los temas de medio ambiente entran en la economía cuando se comprueba que el agua y el aire, los suelos y los bosques, la fauna y la energía, han pasado a ser escasos. Porque el problema era tratar de contemplar cosas que no se compran ni se venden en una economía de mercado. O, al menos, incluirlas en una teoría económica que centra en el mercado todas las acciones humanas. ¿Cómo conciliar la idea del mercado como bondadoso centro del mundo, con los tóxicos que quedan tirados en los ríos?

Al fin, después de mucho revisar en el desván de la teoría económica, aparecieron las “externalidades”. En la década de 1930, el profesor Arthur Pigou había empezado a hablar de ellas, y las había definido como las relaciones entre unidades económicas (personas o empresas) que no ocurren a través de los mecanismos formales del mercado.

La teoría incluía dos clases de “externalidades”:

- Pigou llamó “economías externas” a la situación en que alguien se beneficiaba por la acción de otro, fuera de los mecanismos del mercado. Un ejemplo es el de las tierras que se valorizan cuando se construye un camino que pasa junto a ellas.
- Las “deseconomías externas”, por su parte, son los perjuicios sufridos por algo que hace algún otro, sin pasar por el mercado.

El ejemplo clásico dado por Pigou es el de una lavandería de Londres, que colgaba las sábanas en la terraza y eran ensuciadas por el hollín de la chimenea de una fábrica vecina, obligándolos a un nuevo lavado. Está claro que se trata de una relación económica entre ambos, aunque no se vendan ni compren nada el uno al otro.

A partir de aquí, todos los problemas del medio ambiente pasaron a ser considerados como “deseconomías externas”, desde el punto de vista de los perjudicados. En realidad, al viejo Pigou no le importaba para nada la ecología: estaba tratando de construir un modelo teórico que demostrara el “equilibrio general” y hete aquí que las ecuaciones no le cerraban. Resulta que estaba poniendo el dedo en la llaga: el fundador de la Economía Política, Adam Smith, había afirmado en 1776 que el egoísmo era la fuente de la riqueza de las naciones y muchos economistas seguían sosteniendo lo mismo. Decían que si cada uno se ocupaba exclusivamente de sus propios intereses, entre todos lograrían construir una sociedad más rica y más feliz.

La forma en que se pasa de la multa por contaminar al impuesto a la contaminación muestra una curiosa voltereta ideológica. En los dos casos hay una cantidad de dinero en juego. Pero se supone que una multa es una sanción que se aplica ante una conducta que la sociedad rechaza, como cruzar con el semáforo en rojo. El impuesto, en cambio, es el pago por una actividad que la sociedad autoriza.

Pero las ideas de Pigou representaron un duro golpe, por venir de alguien que hablaba desde adentro de esa corriente de pensamiento. Si alguien se hace rico envenenando un río, su felicidad no coincidirá con la de los demás. La economía oficial estaba descubriendo las contradicciones entre el interés individual y el interés social.

Y aquí se abre un debate en que los distintos autores primero y los decisores políticos después, tratan de conciliar lo inconciliable. Lo primero es tratar de negar la existencia o la importancia de un fenómeno molesto. Uno de los autores (Tibor Scitovsky) describe y analiza prolijamente el tema, considerando como “externalidades” los humos, ruidos, y otras molestias que sufren las personas. Pero a pesar de dedicarle un artículo científico, se pregunta en las conclusiones si las “externalidades” serán realmente relevantes. Piadosamente responde que existen diferentes opiniones entre los economistas.

Otro de los autores (Francis Bator) va mucho más allá, adoptando el supuesto de que a la gente no la afectan para nada los problemas de ruidos, humo, hollín, agua contaminada, y otros. Con esos datos construye un prolijo modelo matemático en el que no existen los problemas ambientales. Por su parte, Guido Di Tella hizo su aporte al debate afirmando que la noción de “externalidad” es uno de “los más evasivos conceptos del pensamiento económico”. Y agregó que “el concepto de externalidad es riguroso pero de dudosa relevancia en el mundo real”.

Pero para gran parte de los economistas la solución ya estaba puesta sobre la mesa: había que establecer una política que cobrara impuestos a las empresas que generaran “deseconomías externas” (tales como la contaminación).

El razonamiento era el siguiente: la contaminación representaba un costo que las empresas no estaban asumiendo. Había que lograr que lo computaran. Si no lo hacían, cobrarles un impuesto era una forma de meter la contaminación dentro de su estructura de costos. Se populariza un destrabalenguas que habla de “internalizar las externalidades”. Se suponía que ese impuesto era una forma de corregir las distorsiones del mercado y lograr que fuera el propio mercado el que los empujara a limpiar sus efluentes.

Al mismo tiempo, había que entregar subsidios a las empresas que generaran “economías externas” que beneficiaran a la sociedad (tales como, por ejemplo, la capacitación de la mano de obra), para premiarlas por hacerlo. La misma concepción que generalizó los impuestos a la contaminación llevó a desgravar de impuestos a las fundaciones empresarias.

Comienza a publicarse una gran cantidad de bibliografía académica que discute las ventajas de esta política de impuestos a las empresas malas y subsidios a las empresas buenas. En la primera etapa, nadie estaba discutiendo si esos impuestos iban a ayudar a limpiar los ríos. De veras que no. Los ríos no le importaban a nadie. El problema era ideológico: la contaminación estaba mostrando fallas en el paraíso teórico. Había que demostrar a todo trance que el mercado se las arreglaba para solucionar todos los problemas, si se le enviaban las señales adecuadas.

Esto se junta también con otro tema: la teoría de las “externalidades” supone que se hizo cualquier cosa con el agua y el aire porque estos bienes son

gratuitos. Pero, por lógica, sólo pueden ser gratis las cosas de las que hay una cantidad infinita.

Si, en cambio, aceptamos que el aire y el agua son recursos escasos –y todo esto se hace para no salirnos de la economía de mercado–, lo que hay que hacer es fijarles un precio. El impuesto a la contaminación cumpliría esa función. Una vez puestas las premisas teóricas, el paso siguiente fue plantearse de qué modo aterrizar esta teoría en una política ambiental concreta. Consideremos primero –dice Pigou– las divergencias entre costos sociales y privados. Estos desajustes pueden ser corregidos bajo el capitalismo por un sistema adecuadamente proyectado de impuestos y subsidios. Pero la dificultad práctica para determinar las justas tasas sería extraordinariamente grande. Los datos necesarios para una decisión científica faltan casi por completo. Por ejemplo, ¿cómo hemos de hacer el cálculo correspondiente a una industria fabril cuyo humo aumenta los gastos del público en lavado y limpieza? ¿Cómo, por el contrario, hemos de estimar los beneficios indirectos que la plantación de un bosque pueda tener sobre el clima?

Por supuesto que no hay ninguna necesidad de hacer el cálculo preciso. Estas cuestiones se resuelven siempre por ensayo y error. ¿Por qué tanta insistencia en la cuenta exacta? Porque algunos autores tienen un respeto casi religioso por los mecanismos del mercado y temen que cualquier alteración mal calculada provoque resultados catastróficos.

En el mismo orden de ideas, Nicolás Scotti

plantea el problema de cuánto cobrar por los impuestos ecológicos: “Indiscutiblemente –dice– la dificultad básica consiste en (fijar) una tasa que refleje el costo social de la degradación ambiental. Si el impuesto es menor que el costo social de la degradación contaminante, disminuir el efecto perseguido, y si lo excede, las empresas contaminadoras podrán verse compelidas a transformaciones apresuradas de difícil concreción”. Traducido al castellano, esto quiere decir que hay que tener mucho cuidado de no cobrar un impuesto excesivamente alto, no sea que perjudiquemos demasiado a los contaminadores.

“Si la contaminación es suficientemente grave como para que se juzgue que debe prohibirse –dice Jorge Macón–, un impuesto suficientemente alto es equivalente a una prohibición. El impuesto es un arma tan efectiva como la prohibición y tiene la ventaja adicional de ser más flexible y permitir graduar el tratamiento de los distintos casos a niveles inferiores de restricción. La verdadera cuestión que debe plantearse es si es administrativamente factible un impuesto de esa característica. Si ese impuesto es factible, los riesgos de clandestinidad son tan grandes para el impuesto como para las prohibiciones”.

Como vemos, son dos mundos totalmente distintos. Por un lado, están los vecinos tomando agua con arsénico y chapoteando en los desechos cada vez que desbordan las cloacas. Por el otro, los tratadistas se preocupan por no alterar los complejos y sutiles mecanismos del mercado libre. Los resultados de este distanciamiento se vieron con mucha claridad al pasar del debate académico a la legislación concreta.

La forma en que se pasa de la multa por contaminar al impuesto a la contaminación muestra una curiosa voltereta ideológica. En los dos casos hay una cantidad de dinero en juego. Pero se supone que una multa es una sanción que se aplica ante una conducta que la sociedad rechaza, como cruzar con el semáforo en rojo. El impuesto, en cambio, es el pago por una actividad que la sociedad autoriza. Pagar una cuota por volcar el efluente es lo mismo que pagar por estacionar el auto junto a un parquímetro.

Para saber si las empresas cumplen o no con los mínimos establecidos hay que tener equipos de medición y personal capacitado que sea incorruptible o que esté lo suficientemente controlado. Esta situación no se da con demasiada frecuencia.

Esto queda encubierto por un principio que en la década de 1970 se llamó internacionalmente “el que contamina paga”, que en la década de 1980 se resumió como “principio contaminador-pagador”. Suena bien, pero, ¿de veras pagan los contaminadores?

Multas por contaminar hubo muchísimas. El monto de las sanciones suele variar entre reducido e insignificante. En muchos casos, las empresas prefirieron pagar las multas antes que hacer cualquier inversión descontaminante.

Pero aun llegar a esas multitas se hizo siempre muy difícil por la ausencia de una adecuada estructura técnica de control. Esto ocurre porque cada ley define qué entiende por contaminación. Vale decir, permite arrojar una pequeña cantidad de efluentes al agua o al aire, siempre que no se supere ese mínimo. Para saber si las empresas cumplen o no con los mínimos establecidos hay que tener equipos de medición y personal capacitado que sea incorruptible o que esté lo suficientemente controlado. Esta situación no se da con demasiada frecuencia.

Pero además, hace falta que el organismo encargado del control ambiental tenga el poder político necesario como para hacer cumplir la ley, a pesar de las presiones que sufra. En definitiva, un gran contaminador suele ser una empresa importante, que ha contribuido a la campaña electoral del partido gobernante o que (en otros tiempos) tuvo un contacto fluido con las altas esferas del poder militar. Esto no es solamente un problema de la Argentina. Un autor norteamericano (Henry Still) afirma que “ninguna agencia, incluido el gobierno federal, es lo bastante fuerte y solvente como para imponer una política única del régimen de aguas a escala de un país o un continente”.

El impuesto a la contaminación fue incorporado a nuestra legislación durante la dictadura de Jorge Rafael Videla. El impuesto se llamó inicialmente “cuotas de resarcimiento por contaminación”, con estos propósitos:

- Por una parte, “estimular a las industrias a construir sus plantas de tratamiento de efluentes líquidos”. Aclaremos que muchas de ellas ya los tenían: el gobierno peronista se las había financiado con una desgravación impositiva. Las tenían pero

no las usaban, ya que se necesita gastar algo de dinero para hacerlas funcionar.

- También querían compensar “las mayores erogaciones que causan a la empresa Obras Sanitarias de la Nación los efluentes residuales líquidos provenientes de actividades industriales”.

Poniendo minuciosamente el acento en lo obvio, aclaran que el decreto se aplica sobre “aquellos establecimientos industriales que, por carecer de instalaciones depuradoras de sus líquidos residuales, o por poseerlas en grado insuficiente, produzcan un efluente fuera de las condiciones exigidas por las reglamentaciones vigentes”.

El impuesto era proporcional al caudal diario del efluente, a la concentración de sustancias contaminantes y al número de años que la fábrica siguiera echando tóxicos a los ríos. Por esas trampas que vienen apenas se hace una ley, muchas fábricas simplemente diluyeron su efluente con mucha agua para reducir la concentración de sustancias contaminantes. Es decir que no sólo contaminaban sino que además despilfarraban agua.

Para que dejaran de cobrarle la cuota la empresa tenía que construir una planta de tratamiento de efluentes y que “no se comprobaren deficiencias en su funcionamiento”. A nadie se le ocurrió ir a ver si, además de tenerla, la usaban todos los días. Lo que hubiera sido, por otra parte, una preocupación inútil: durante todo el período de vigencia del decreto no se construyó ni una sola planta de tratamiento de efluentes. Todas las fábricas prefirieron pagar puntualmente sus cuotas de resarcimiento, antes que descontaminar.

Las cuotas de resarcimiento fueron reemplazadas por un impuesto a la contaminación durante el gobierno de Raúl Alfonsín, con resultados semejantes, y finalmente olvidadas.

“El instrumento más poderoso para remodelar las economías nacionales hacia una actitud ecológica preservadora tal vez sea la fijación de impuestos –dice un informe del Worldwatch Institute, de Washington–. Fijar impuestos sobre las actividades que contaminan, agotan o de algún modo degradan los sistemas naturales es un modo de asegurar que se tienen en cuenta los costos ecológicos en las de-

cisiones privadas”. Ante un impuesto a la contaminación, sigue diciendo el informe, “cada productor o consumidor individualmente decide cómo ajustarse a unos costos más elevados: un impuesto sobre las emisiones atmosféricas haría que algunas fábricas incorporaran controles de contaminación, otras cambiaran sus procesos de producción y otras rediseñaran productos a fin de generar menos residuos”.

A partir de aquí, los autores se permiten ir más allá, suponiendo que los impuestos verdes podrían ser la base de la política tributaria de todos los países. Es decir que en vez de cobrarse impuestos a las ganancias o al valor agregado, se cobrarán casi exclusivamente impuestos a la contaminación, al mayor uso de agua o de energía, a la erosión de los suelos, y otros, lo que permitiría rediseñar completamente la economía mundial sobre bases conservacionistas.

En 1972, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que agrupa a los más desarrollados, adoptaron el principio ya mencionado de que “el que contamina paga”. Durante las décadas siguientes se ensayaron numerosos “impuestos verdes” en esos países, con distintas variantes tributarias sobre actos contaminantes: a la contaminación del aire y del agua, al ruido, al uso de productos contaminantes como los gases que afectan la capa de ozono, ciertos fertilizantes, las pilas que contienen mercurio o el plomo de las naftas.

Acerca de los resultados de estas políticas, el Banco Mundial opina que “el principio de quien contamina paga no es útil en situaciones en que es difícil identificar y vigilar a los contaminadores”. O sea que este principio resulta válido sólo en situaciones en las que es fácil identificar y vigilar a los contaminadores, suponiendo que podamos encontrar alguna.

“Estados Unidos –sigue diciendo el Banco Mundial– trató de aplicar el principio de quien contamina paga por medio del programa del Superhondo”. Este programa “tiene por meta la restauración de los vertederos de desechos peligrosos, mediante

la aplicación de impuestos al petróleo crudo y las materias primas de los productos petroquímicos, y ha de reponerse recuperando los costos de limpieza de los que contaminaron en el pasado. Este intento ha sido un fracaso: se ha gastado mucho en litigios y poco en limpieza”.

Es clásica la distinción entre tributos ecológicos incentivos (además de generar ingresos para financiar actividades medioambientales sirven para sensibilizar a los obligados al pago de las consecuencias nocivas de sus comportamientos) y redistributivos (recuperan el costo de los daños ambientales a cargo de los contaminadores y pretenden convertir en antieconómico el desarrollar conductas de ese tipo).

El mismo principio, de valorización de “externalidades” y su inclusión en los mercados, se aplicó a partir del protocolo de Kyoto referido a la emisión de gases de efecto invernadero. Se asignó una cuota de contaminación a cada país, y la idea fue que aquellos que contaminaran de menos les vendieran parte de su cuota a quienes contaminaban de más. El valor de esos “derechos de emisiones” de gases podía cotizarse en bolsa. Desde lo financiero, cerraba, pero ¿quién estaría dispuesto a pagar para contaminar si podían seguir contaminando gratis? Que fue lo que hicieron.

Esta suma de fracasos tiene un hilo conductor, que hace a la naturaleza misma del objeto del que estamos hablando, vale decir, el ambiente.

Sucede que llegamos a pensar el tema ambiental a partir de dos líneas de razonamiento muy distintas, que terminaron confluyendo:

- Una de ellas son los recursos naturales. Se supone que el aire, el agua, los bosques, los pastizales, los suelos, los cursos de agua, forman parte de la economía y que, por consiguiente, podemos gestionarlos con criterios económicos.
- Pero la otra línea se refiere a los derechos humanos. Al derecho de todas las personas a beber agua limpia, a respirar aire puro, a habitar en sitios no contaminados, a disfrutar de espacios públicos verdes, a comer alimentos seguros.

Podemos trabajar con políticas tributarias en aquellas situaciones en las que nos proponemos ahorrar recursos naturales o energía, o racionalizar su uso. Aplicar un impuesto al consumo excesivo de energía puede ayudar a que no se despilfarre. Pero en aquellos casos en los que la conducta industrial afecta la salud o la vida de las personas, la herramienta fiscal no es posible, porque los derechos humanos no deben ingresar a los mercados, por un imperativo ético.

Podemos trabajar con políticas tributarias en aquellas situaciones en las que nos proponemos ahorrar recursos naturales o energía, o racionalizar su uso. Aplicar un impuesto al consumo excesivo de energía puede ayudar a que no se despilfarre. Pero en aquellos casos en los que la conducta industrial afecta la salud o la vida de las personas, la herramienta fiscal no es posible, porque los derechos humanos no deben ingresar a los mercados, por un imperativo ético. El asbesto o amianto causa enfermedades pulmonares gravísimas, incluyendo cánceres de pulmón. No hay que aplicarle un impuesto para encarecerlo: hay que prohibirlo, sin dejar la posibilidad de que alguien logre ingresar en sus cálculos económicos la posibilidad de usarlo.

La confusión resulta, en una medida muy alta, interesada y tiene que ver con el límite entre economía y ética.

Por ejemplo, en la Comunidad Europea existen países como España que gravan con mayores impuestos las naftas con plomo que las que no lo tienen. Si se considera que ese aditivo es nocivo para la salud, no corresponde aplicarle un impuesto sino re-

tirarlo del mercado. También España aplica un canon por saneamiento a los vertidos a los cursos de agua, en un vano intento por evitar la contaminación.

En los países europeos, los informes oficiales dicen que la mayor incidencia de impuestos ambientales son los que gravan el consumo de combustibles y energía. Todo indica que son un camino adecuado para seguir. Por contraste, en la Argentina el tratamiento de la energía como mercancía llevó a abaratar su uso por parte de los grandes consumidores, mientras que el resto del mundo lo encarecía.

Lo mismo pasa con el consumo de agua en los procesos industriales, donde el despilfarro debería estar fuertemente gravado, a partir del conocimiento de las necesidades técnicas de cada actividad.

En síntesis, hay líneas de trabajo interesantes en la fiscalidad ambiental, que pueden ayudarnos a hacer más racional desde el punto de vista social el consumo de materiales y energía. Pero la fiscalidad ambiental no puede reemplazar el control del Estado sobre aquellas conductas que afectan la salud o la vida de los habitantes, o vulneran de algún modo derechos humanos.

LA MEGAMINERÍA EN NUESTRO PAÍS CUENTA CON LAS FACILIDADES QUE LE OTORGA UN MARCO REGULATORIO MUY DÉBIL. EL ESTADO Y LAS EMPRESAS MULTINACIONALES SE REPARTEN LA RENTA MINERA EN UN MARCO DE CRISIS GLOBAL CON INCREMENTO DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DEL ORO. ¿QUÉ DEBE CAMBIAR EN EL SECTOR?

por
PILAR
PALMIERI

*Lic. Economía UNLP.
Investigadora
de IEFE*

FISCALIDAD Y MINERÍA EN LA ARGENTINA

EL CASO DE LA RENTA DEL ORO EN EL MARCO DE LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL



En los últimos años, el mercado de materias primas ha sufrido el contagio de la crisis financiera internacional. Las cotizaciones de los principales *commodities* han acompañado los movimientos especulativos de los derivados financieros. Mientras que el estallido de la burbuja especulativa a fines de 2008 afectó a los precios de los principales *commodities*, el precio del oro apenas sufrió este *shock* y rápidamente recuperó su tendencia creciente, generándose un proceso de aceleración en el crecimiento de los precios internacionales del metal. A partir de entonces, año tras año el precio del oro supera sus máximos históricos, al punto que en los últimos seis años el mismo se ha cuadruplicado.

Este proceso encuentra a la Argentina como un país productor de oro, en una etapa de plena expansión de la producción, con un marco regulatorio muy débil diseñado durante la década de los '90 y sin grandes modificaciones en el período de la posconvertibilidad. A su vez, la actividad minera en la Argentina se encuentra altamente concentrada, extranjerizada y con un perfil claramente exportador. Ahora bien, el oro, como el resto de los productos mineros, es una riqueza natural, un recurso no renovable de carácter nacional. Entonces resulta central estudiar quién se apropia de la riqueza de estos recursos, de la revalorización que existe actualmente y, más aún, cómo incide esto en las decisiones de producción y apropiación intertemporal.

Dentro de esta discusión, partimos del concepto de "renta ricardiana" y del análisis del régimen tributario que afecta al sector, estimamos cuál ha sido el impacto del incremento de los precios del oro en la renta que genera dicho producto en nuestro país e identificamos a quienes se han apropiado de la revalorización de este recurso natural. Vale decir, cuánto de ella ha sido apropiada por el sector privado y cuánto por el Estado.

Coyuntura económica del mercado de oro: crisis financiera, precios y producción

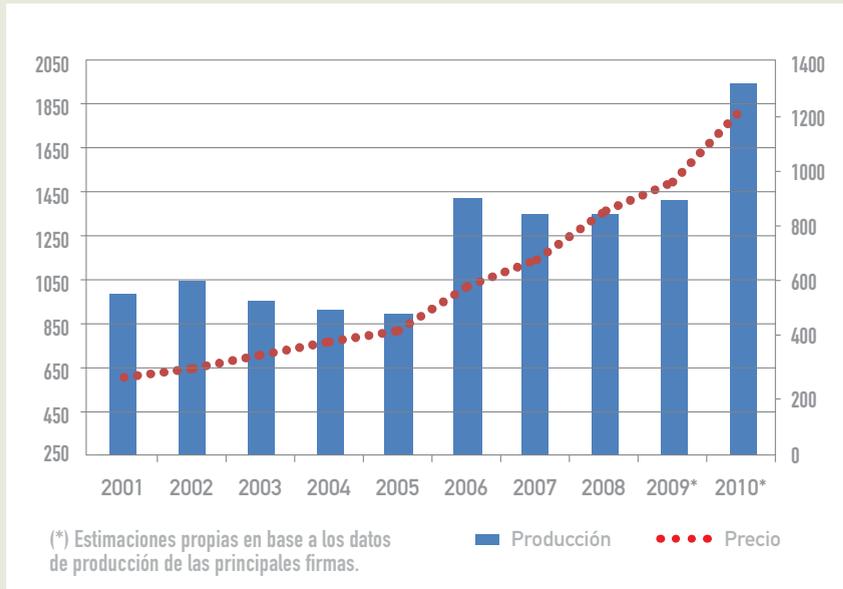
El precio internacional del oro ha presentado una tendencia alcista desde principios del año 2000; desde 2005-2006 esta tendencia se comienza a acelerar y luego de desatada la crisis financiera internacional, la misma se profundiza. La explicación de esta dinámica se encuentra centralmente en el rol del oro como reserva de valor. En este sentido, ante la incertidumbre económica comienza a haber cierta aversión a los activos financieros de papel y divisas, y el oro aparece como un refugio para los inversores. En palabras de los propios CEO de la principal empresa productora de oro del mundo, la Barrick Gold:

"...Sin embargo, el mercado del oro, en su esencia, no es tan complicado: por lo general, cuando la gente se siente segura, los precios del oro caen; cuando la gente se siente insegura, los precios se elevan. (...) La atracción del oro como una inversión creció significativamente, reflejando preocupaciones persistentes acerca de la economía global, las incertidumbres geopolíticas y el panorama por las monedas del mundo. El ambiente macroeconómico continúa siendo un apoyo para el precio del oro. (...) Los problemas de deuda, el desequilibrio comercial global, los planes de rescate financiero (...) etc".
(Memorias Barrick, 2010)

Por su parte, el nivel de producción en la Argentina ha ido aumentando acorde con la evolución de los precios. A lo largo de la década el volumen prácticamente se duplicó. El incremento que se observa en el año 2006 se explica por el comienzo de la explotación del proyecto Veladero, de la firma Barrick Gold, ubicado en la provincia de San Juan.

Esta dinámica de la producción es impulsada por un reducido número de firmas. Las cuatro empresas más grandes concentran más del 92% de la producción, siendo prácticamente todas ellas de capital

GRÁFICO 1. Producción anual de oro en la Argentina y precio internacional del oro. Miles de onzas-Dólares/Onza. Período 2001-2010



Fuente: Elab. propia en base a Encuesta Minera, Cochilco e informes financieros de las principales firmas

CUADRO 1. Producción de oro en la Argentina, según proyectos y grupo económico. Año 2010

PROYECTO	PRODUCCIÓN		GRUPO ECONÓMICO	ORIGEN DEL CAPITAL	PROVINCIA
	ONZAS	%			
Alumbreira	397.112	20%	Xtrata INC; Goldcorp y Yamana Gold	Suiza, 50% Canadá 50%	Catamarca
Cerro Vanguardia	194.000	10%	Anglogold	Sudáfrica 92,5% Prov. Santa Cruz 7,5%	Santa Cruz
Veladero	1.120.000	58%	Barrick	Canadá	San Juan
San José	84.000	4%	Minera Andes y Hochschild	Canadá 49% Perú 51%	Catamarca
Otras	148.708	8%			
Prod. Nacional*	1.943.820	100%			

(*) Estimaciones propias en base a los datos de producción de las principales firmas.

Fuente: Elaboración propia en base a informes financieros de las empresas-INDEC

extranjero (principalmente de Canadá, Sudáfrica y Suiza).¹ Se trata de empresas extranjeras que, como veremos a continuación, tienen altos niveles de rentabilidad y remiten sus utilidades a los países de origen.

Esta estructura extranjera y altamente concentrada se desarrolla a partir del modelo denominado de la “megaminería”, que comienza a desarrollarse en la década de los ’90. En este período se otorgaron una gran cantidad de beneficios fiscales y normativos al sector, que generaron que la actividad se volviese muy rentable y, por lo tanto, atractiva para los distintos grupos inversores multinacionales. Se configura así una actividad intensiva en capital, a gran escala, con bajos encadenamientos productivos y con un cuestionable impacto sobre el desarrollo productivo y ambiental de las economías regionales.

A partir de estas definiciones acerca de la estructura de mercado y la dinámica de producción, se presenta entonces la estimación de la renta del oro y de su apropiación entre el capital privado y el Estado.

Renta del oro

El concepto de la renta proviene de la economía política: fue consolidado a partir de la idea de “renta ricardiana”, que planteaba que en el sector agrario existía una renta diferencial según las calidades del suelo. Esta idea es asimilable al sector minero ya que los yacimientos también tienen diferentes “calidades”, lo cual incide directamente sobre los costos de producción y márgenes obtenidos.² Los yacimientos de mayor productividad tienen costos unitarios menores, generando así un ingreso adicional que da lugar a lo que se denomina “renta minera”. La razón esencial que da lugar a esta renta extraordinaria es que se trata de recursos no renovables; los cuales, a diferencia del resto de las mercancías, no pueden ser reproducidos por el hombre. La renta no proviene de la naturaleza por sí

Mientras que el estallido de la burbuja especulativa a fines de 2008 afectó a los precios de los principales commodities, el precio del oro apenas sufrió este shock y rápidamente recuperó su tendencia creciente, generándose un proceso de aceleración en el crecimiento de los precios internacionales del metal.

misma, sino de la capacidad de que dichos recursos naturales puedan ser apropiados privadamente.

Para operacionalizar este concepto y poder estimar la renta del oro y su apropiación en la Argentina para el período 2008-2011, nos basaremos en la metodología propuesta en 2005 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), donde se calcula la renta como la diferencia entre precio internacional y el costo unitario de producción declarado por las empresas. Los costos internos a los que se hace referencia son los denominados “*cash cost*” que incluyen los costos de minas, costos de planta, gastos generales y gastos de venta. A su vez, para diferenciar la renta del capital de la renta minera, se considera una rentabilidad del capital del 12% que según la UNCTAD es el beneficio normal en este tipo de inversión.

Renta = Precio FOB - Costo de Producción Unitario - Rentabilidad normal del Capital

En cuanto a la apropiación de la renta por parte del Estado se da a través de los instrumentos fiscales. Los siguientes son los tributos directos que se cobran al sector: el impuesto a las ganancias, las regalías y las “retenciones” (derechos de exportación). El proceso de distribución de la renta minera está determinado por el marco regulatorio; centralmente, el sistema tributario. A continuación se presenta una breve descripción del mismo y de sus transformaciones durante los últimos años.

El régimen tributario y la apropiación de la renta por parte del Estado

Si bien desde fines del siglo XIX y principios del XX se forjó en la Argentina una legislación que ya amparaba los derechos de propiedad de los potenciales explotadores de este recurso, es a partir de las modificaciones de la legislación, en el año 1994, que se produce lo que se conoce como el *boom* minero. Se establece un nuevo marco regulatorio que garantiza altísimas tasas de rentabilidad, convirtiendo a este sector entre los más atractivos para la inversión extranjera. Comienza así la explotación de la minería a gran escala, lo que se conoce como “megaminería”. Algunos de los principales beneficios establecidos por este nuevo régimen son:

- Estabilidad fiscal por un período de 30 años: no podrá verse afectada en más la carga tributaria total determinada al momento de la presentación del estudio de factibilidad.
- Regalías provinciales: sobre el 3% del valor en boca de mina, pero se deducen del mismo, para el pago de las regalías, los costos de transporte, flete, comercialización, y otros. Este valor puede terminar representando entre el 1,2 y el 1,5% del valor de boca de mina original.
- Impuesto a las ganancias: sólo se comienza a pagar después de 5 años de iniciado el proyecto (además hay deducción de hasta 5% de los costos operativos de extracción y beneficio para constituir una provisión con fines ambientales).
- Retenciones: desde 2002 se cobran de acuerdo con lo establecido por la ley de emergencia económica. A partir de diciembre de 2007 se establecieron alícuotas de 5% para productos industriales (oro) y 10% para primarios (cobre).

A partir de este esquema tributario estamos en condiciones de estimar el valor de la renta como de evaluar cuál es la apropiación de la renta por parte del Estado y qué tipo de instrumentos permiten una mayor captación de esta riqueza.

Estimación de la renta

En el gráfico N° 2 se presenta la evolución del precio FOB del oro y del costo de producción promedio de las principales empresas radicadas en la Argentina. Mientras que el costo promedio unitario no registra importantes variaciones, el precio ha aumentado sustancialmente año tras año. Como consecuencia se observa un fuerte incremento del margen operativo unitario que pasó en menos de cuatro años de U\$S 437 por Oz a U\$S 1.037. En sus propios informes financieros la firma Barrick Gold, que es la principal productora de oro del mundo, declara que el año 2010 fue el período con mayor rentabilidad de los últimos 27 años, con utilidades y márgenes récord. Sus accionistas vieron aumentar un 35% sus activos y un 20% los dividendos distribuidos.

Para estimar la renta minera como se señaló, se resta al margen la rentabilidad normal del capital, estimada como el 12% del capital circulante, y luego se pondera la renta unitaria por el total de la producción. Dado que para el año 2011 no se dispone aún de datos de producción, se supone que la producción se mantuvo igual a la del año 2010. Lo que interesa evaluar es, centralmente, el efecto de la evolución de los precios en la magnitud de la renta.

Como se observa en el cuadro N° 2, la renta del oro se ha duplicado en los últimos cuatro años como consecuencia, en primer lugar, de la evolución de los precios, que pasaron de U\$S 872 por onza en el 2008 a U\$S 1.541 en el primer semestre del año 2011. En segundo lugar, se explica por el incremento en la producción, que según se ha estimado pasó de 1,3 millones de Oz a 1,9 millones.

Apropiación de la renta por parte del Estado y del sector privado

Hemos visto que la coyuntura internacional ha valorizado fuertemente este recurso natural. Ahora bien, importa preguntarnos quiénes se apropian de esta riqueza, cómo se distribuye la renta minera. El

GRÁFICO 2. Precio FOB, Costo y Margen unitario de la producción de oro. Dólares por Oz. Período 2008-2011



Fuente: Informes financieros de las principales firmas y Cochilco

CUADRO 2. Renta del oro. Millones de dólares anuales. Período 2008-2011

		2008	2009	2010	2011
Costo promedio unitario	U\$S/oz	436	457	480	494
Precio FOB	U\$S/oz	872	974	1.227	1.541
Margen Unitario	U\$S/oz	437	517	747	1.046
Rentabilidad del capital	U\$S/oz	52	55	58	59
Renta minera Unitaria	U\$S/oz	385	462	689	987
Producción total*	oz/año	1.356.323	1.409.944	1.943.820	1.943.820
Renta total	U\$S millones	522	651	1.339	1.918

(*) *Se proyecta para 2011 el mismo nivel de producción que el de 2010

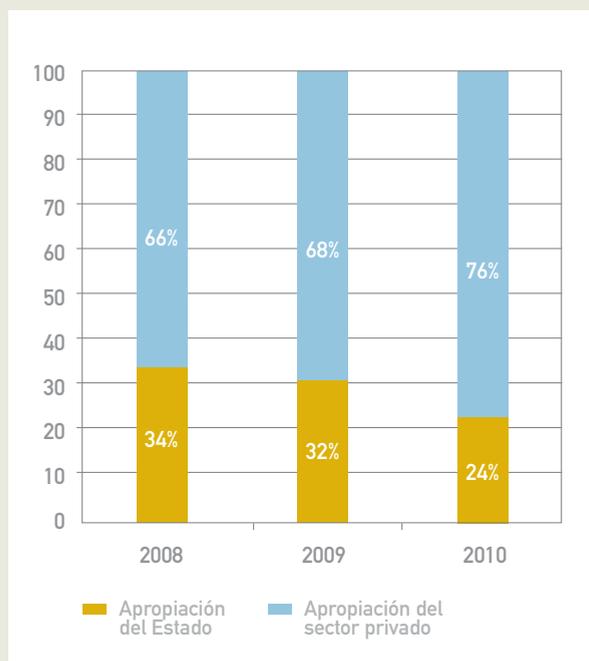
Fuente: Informes financieros de las principales firmas, encuesta Minera. INDEC y Cochilco

CUADRO 3. Apropriación de la renta del oro por parte del Estado según impuesto. Millones de U\$S. Período 2008-2010

	2008	2009	2010
Ganancias	125	144	215
Regalías	18	21	36
Derechos de exportación	35	41	71
Total	178	206	322

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 3. Apropriación de la renta del oro por parte del Estado y del sector privado. Porcentajes. Período 2008-2010



Fuente: Elaboración propia

Estado, se señaló, se apropia de la renta a través de los impuestos directos y el sector privado a través de las ganancias que superan la rentabilidad normal de la actividad.

Como se observa en el cuadro N° 3, el principal tributo que permite al Estado apropiarse de parte de la renta del oro es el impuesto a las ganancias, por el alto margen de rentabilidad que presenta el sector. A su vez, gran parte de la producción se encuentra exenta de pagar este tributo como consecuencia del régimen fiscal vigente. En cuanto a la recaudación de los derechos de exportación, los mismos han aumentado sustancialmente a raíz del incremento del valor bruto de exportación. Por último, debe destacarse que el tributo que menos aporta a las arcas públicas son las regalías provinciales.

Sobre la base de estos datos se puede estimar qué proporción de la renta se apropia el Estado y qué proporción el sector privado. En el gráfico N° 3 se puede apreciar que el sector privado capturó el 66% de la renta en el año 2008, valor que alcanzó el 76% en el año 2010. El incremento de la participación del sector privado se explica, centralmente, por el incremento de la producción de los proyectos con una vida inferior a los cinco años, que se encuentran exentos del impuesto a las ganancias.

Conclusiones

El gran incremento en los precios internacionales del oro ha generado que en menos de cuatro años el margen de producción (precio-costo) se haya casi triplicado. En consecuencia, la renta del oro definida como la renta total de la producción menos la retribución normal al capital aumentó significativamente. En el año 2008 la renta era de U\$S 552 millones, valor que en el año 2010 alcanzó los U\$S 1.339 y, según nuestras proyecciones, en el año 2011 se ubicó cerca de los U\$S 1.918 millones.

Hemos visto que en la Argentina la producción de oro se encuentra altamente concentrada y extranjerizada; las cuatro firmas más grandes concentran más del 90% de la producción y todas ellas son de capitales extranjeros. En conjunto, estas firmas se apropian de más de 65% de la renta generada por el oro; la mayor parte de sus ingresos no provienen

Es a partir de las modificaciones de la legislación, en el año 1994, que se produce lo que se conoce como el boom minero. Se establece un nuevo marco regulatorio que garantiza altísimas tasas de rentabilidad, convirtiendo a este sector entre los más atractivos para la inversión extranjera.

entonces de la retribución al capital invertido sino que resultó generada por la renta minera.

Por su parte, el Estado se apropió de la renta a través del impuesto a las ganancias, las regalías provinciales y los derechos de exportación. A pesar de que gran parte de la producción se encuentra exenta de pagar impuesto a las ganancias, este resulta ser el principal mecanismo que permite al Estado apropiarse de la renta. Luego se ubican los derechos de exportación y, por último, las regalías provinciales. La participación del Estado en la renta del oro ha ido cayendo en los últimos años. En el 2008 se apropiaba del 34%, valor que descendió en el año 2010 al 24%. Esto se explica tanto por el incremento en las ganancias del sector como por el aumento de la producción en proyectos menores a 5 años (exentos de pagar el impuesto a las ganancias).

Por último, debe destacarse que las regalías provinciales son las cargas que menos aportan a la captación de la renta del oro. Sin embargo, y a pesar de que en varias economías regionales el apoyo de los habitantes a la actividad resulta muy bajo, los gobiernos provinciales defienden hoy con vigor el desarrollo de la actividad minera. Varias de las provincias involucradas son de bajos recursos y las regalías mineras pueden representar para ellas un ingreso de cierta relevancia. Estas circunstancias parecen resaltar la necesidad de seguir avanzando en el estudio del tipo de desarrollo que implica esta actividad, el impacto socio-ambiental que produce, así como las fuertes alianzas entre dirigentes políticos locales y empresarios multinacionales que genera.

1. La única excepción es la explotación de Cerro Vanguardia, que tiene una pequeña participación del gobierno de Santa Cruz.

2. De hecho, en los informes financieros del año 2009 de la firma Sudafricana Anglo Gold, una de las más grandes del mundo, se posiciona a la Argentina como uno de los proyectos con menores costos unitarios, muy por debajo de los obtenidos por esta firma en EE.UU., Australia y Tanzania.

LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA Y LAS DECISIONES REGULATORIAS SOBRE EL USO DEL SUELO URBANO GENERAN UN INCREMENTO EN EL VALOR DE LA TIERRA QUE ES APROPIADO EN FORMA PRIVADA POR LOS TITULARES DE LA MISMA. EL SECTOR PÚBLICO DEBE RECUPERAR PARTE DE ESE VALOR, UTILIZANDO AL MISMO TIEMPO MEDIDAS REDISTRIBUTIVAS.

INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA LA GESTIÓN DEL SUELO

CONCEPTOS, ANTECEDENTES Y PROPUESTAS

por COPUA



En el marco del Programa denominado “Urbe y Tributación” el Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizó un trabajo (difundido en marzo de 2006) que ha aportado una aproximación conceptual, histórica y también práctica –vale decir, vinculada a las necesidades concretas que se desprenden de la problemática urbana– a los instrumentos desarrollados en buena parte de América latina y en los países centrales con el objetivo de recuperar parte de las “plusvalías” generadas por la acción pública y el propio proceso de desarrollo de nuestras ciudades (la de Buenos Aires, en especial). Se presenta una breve síntesis de este trabajo, realizado bajo la responsabilidad de los consejeros Lic. Jorge Gaggero y la Arq. Andrea Catenazzi, la coordinación del Arq. Marcelo Corti, y con la participación del siguiente equipo profesional: Ing. Fernando Fimognare, Lic. Gustavo Mosto, Lic. Juan E. Valerdi y Prof. Julián Álvarez Insúa.

Los instrumentos para la “captura de plusvalías” no han sido desarrollados en la Argentina; sólo han sido establecidos de modo marginal por algunos municipios. Ninguna de nuestras grandes ciudades los ha introducido aún, a pesar de su creciente adopción en el mundo debido a su rol insustituible para asegurar la cofinanciación de la infraestructura urbana, cierta moderación en los universales ímpetus de la especulación inmobiliaria y una mayor redistribución del ingreso a través de la vía fiscal.

Las autoridades de la ciudad de Rosario abordaron en los últimos años estas cuestiones, encargando un valioso trabajo al Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) que dio lugar a una serie de exploraciones posteriores sobre estas cuestiones por parte de sus funcionarios y técnicos, las cuales deberán cuajar en normativas aplicables.

La ciudad de Buenos Aires carece de una norma general que permita integrar los parámetros del ordenamiento urbano con las cargas tributarias asociadas a un mayor aprovechamiento del suelo o, también, a la promoción de áreas determinadas a

través de incentivos fiscales. Por un lado, el Código de Planeamiento Urbano (CPU) regula la intensidad de la construcción en las parcelas y los diferentes usos que en ellas se pueden desarrollar. Respecto de los usos, la normativa vigente responde a una “lógica” basada en tres preceptos: usos permitidos (en algunos casos, sujetos a limitaciones en su intensidad); usos prohibidos, y usos sujetos a consulta al CoPUA.

Por otro lado, el Código Fiscal de la CABA incorpora, en los artículos 205 y 209, pautas para producir ajustes en las cargas prediales (vale decir en las “Contribuciones de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Territorial y de Pavimentos y Aceras”, y otras) en los casos de excepciones al CPU, de la misma forma que permite un ajuste en las valuaciones vigentes por diversos motivos, entre los cuales se cuentan la ejecución de obras públicas y privadas, el englobamiento o la subdivisión parcelaria, y otras; todas ellas circunstancias que al presentarse alterasen en forma significativa la valuación original. Importa señalar, como una primera aproximación a los cambios en principio

practicables, que el término “excepciones” –objeto de innumerables abusos en el pasado– pudiera ser reemplazado por otros que reflejen las siguientes situaciones: mayores aprovechamientos constructivos respecto de la norma aplicable; cambios de zonificación que generen situaciones similares, o eventuales reformas o decisiones normativas que permitan usos no explícitamente permitidos por la normativa aplicable. De este modo los términos del artículo 205 del Código Fiscal, como consecuencia de una eventual reforma del tipo de la propuesta, podría alcanzar a los cambios de norma aprobados por la vía legislativa, a algunas consultas al CoPUA (ya aludidas) e, incluso, a situaciones hoy contempladas en la normativa urbana –tales como los completamientos de tejido– que no requieren el cumplimiento del indicador FOT (el que define los límites para construir) del Distrito respectivo (al cual suelen superar con amplitud).

Antecedentes. Marco conceptual

Desde una perspectiva académica existen importantes antecedentes que definen que “el tema (de la captación de plusvalías) es teóricamente pertinente, que la oportunidad de implementarlo es real y que la tendencia a incorporarlo en la agenda política urbana es creciente”.

Como primera definición podemos citar, por ejemplo a Smolka y Furtado, para quienes “por recuperación de plusvalías se entiende la movilización de parte (o al límite de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra atribuible a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas). Esas plusvalías resultan en general de acciones ajenas al propietario,¹ y más notablemente derivan de la actuación pública, sea a través de inversiones en infraestructura o de decisiones regulatorias sobre el uso del suelo urbano. A pesar de eso, estos incrementos del valor de la tierra, sin una intervención por parte del sector público para su recuperación, son apropiados de forma privada por los propietarios de la tierra beneficiada”.

Una interpretación alterna es la del principio establecido por Henry George, de que todo valor de la tierra, sin importar su origen, es producto del esfuerzo de la comunidad. Desde este punto de vista, la idea de la captura de plusvalías puede adquirir una perspectiva verdaderamente redistributiva sólo si se considera todo el valor de la tierra, y si se introduce la meta de alterar el estado presente de la distribución de dicho valor.

La redistribución de los valores de la tierra es apenas una de varias metas posibles de la política de suelo urbano. Otras son el aumento de los ingresos públicos para financiar servicios urbanos, la regulación y el manejo de los usos del suelo urbano, y el control de manifestaciones indeseables que resulten del funcionamiento de los mercados de suelo urbano. Es decir, la redistribución puede ser una guía para políticas distributivas más progresivas, pero no es necesariamente el principio básico de la captura de plusvalías.

De esta manera, podemos distinguir entre el principio distributivo de las políticas de captura de plusvalías y una meta redistributiva de políticas de suelo urbano. Esta distinción nos permite aclarar la confusión existente entre la distribución y la redistribución, cuando son aplicadas a los valores del suelo y a la idea de la captura de plusvalías.

Las cuestiones relacionadas con las plusvalías giran en torno a la formación del precio de la tierra y sus variaciones en valor relacionadas con el proceso urbanizador, ya que por definición es la tierra la que absorbe las plusvalías generadas y no la edificación o mejoras que sobre ella se encuentren. Esta cuestión genera consecuencias de gran importancia en cuestiones fiscales, tales como el tratamiento por separado de la tierra y las mejoras para los gravámenes inmobiliarios urbanos.

Para sintetizar la problemática del mercado de suelos podemos citar a Carlos Morales Schechinger: “La propiedad del suelo es por naturaleza contraria a los supuestos requeridos para que se dé un mercado competitivo; en efecto, sus privilegios de ubicación exclusiva, creadas por las relaciones de dependencia espacial que sólo surge de manera colectiva, le confieren al suelo características de escasez, de irreproductibilidad y de aprovechamiento de externalidades sin la internalización de los costos correspondientes y mucho menos sin el pago de contrapartidas a la sociedad”.

Resulta necesario destacar la naturaleza distinta entre el suelo y el capital invertido en él, vale decir las construcciones y la infraestructura. En términos económicos, el suelo es inamovible y condensa en su valor las ventajas creadas colectiva e individualmente; eso le da un gran poder al propietario si es que el entorno cultural-político y jurídico se lo permite. Su única desventaja es que como base gravable no puede migrar a otra ciudad, incluso ello la hace la base gravable más idónea para el financiamiento de la ciudad.

En cambio, el constructor y el capital que invertirá en el suelo, hasta antes de invertirse, sólo puede obtener una ganancia media, pero tiene a su favor el que puede decidir “aterrizar” en otra ciudad si las condiciones no le son favorables en una primera. Vale decir que, antes de anclarse al suelo, el capital de la construcción y desde luego que la mano de obra que la acompaña sí

pueden migrar a otras ciudades y por consiguiente los gravámenes que se le impongan sí pueden ser ahuyentados por una política fiscal equivocada.

Esta es la esencia en la cuestión de establecer políticas fiscales separadas respecto de impuestos que gravan al suelo de los que gravan a la construcción. En un medio de fuerte competencia entre ciudades, gravar el suelo no implica migración de sus propietarios de una ciudad a otra, pero gravar la construcción sí puede implicar que el capital y el trabajo involucrados pueden estimularse o inhibirse, según sean gravados poco o mucho.

La captación de plusvalías no debe estar asociada, necesariamente, al “castigo” a los emprendedores o desarrolladores inmobiliarios sino que puede diseñarse de modo tal que el impacto recaiga totalmente sobre los propietarios de tierras con motivos especulativos. Sólo afectaría a los desarrolladores en el momento de transición en que los mismos han comprado las tierras y aún no han realizado los desarrollos inmobiliarios; sin embargo, en ese período los mismos deben ser vistos en su rol de especuladores inmobiliarios y no como desarrolladores.

Además, de lo expuesto respecto de la formación del valor de la tierra urbana podemos deducir cuán erradas son las políticas de disminución de impuestos inmobiliarios generalizadas para captar radicaciones comerciales o industriales, ya que esta baja en el impuesto predial se traducirá en una mayor renta neta para el propietario de la tierra y por tanto pretenderá un mayor valor por la misma para desprenderse de ella, o sea que el pretendido incentivo fiscal se convirtió en una fuente de aumento de precios de la tierra urbana con obvias consecuencias negativas para la captación de nuevas radicaciones, disminución de los recursos fiscales y beneficios para los poseedores especulativos de la tierra. Está claro que la situación es diferente en el caso en que la disminución es específicamente otorgada a las firmas que se radiquen para nuevos emprendimientos, en cuyo caso el propietario de la tierra no percibe una ventaja de la nueva situación y sí lo hace el emprendedor.

En apretada síntesis, se puede concluir que si el

objetivo fuese hacer disminuir el valor de la tierra urbana, por ejemplo libre de mejoras (“baldía”), lo que debería hacerse es aplicarle mayores impuestos o cargas relacionadas con la captación de plusvalías lo que, adicionalmente a la baja de precios de la tierra, redundaría en mayores ingresos tributarios.

Al hablar de plusvalías generadas por la acción pública debemos referirnos al incremento de valor y no de precio de las propiedades afectadas, ya que no siempre las acciones generadoras de plusvalías han de traducirse de inmediato en incrementos de precio sino que pueden ser beneficios potenciales para el propietario en referencia a los usos posibles, la densidad (mejor, capacidad constructiva) de construcción, y otros.

Desde un punto de vista político simplificado, la captación de las plusvalías puede ser defendida “por izquierda” como un mecanismo de tributación progresivo y en tanto instrumento para minimizar la especulación indeseada con las tierras urbanas, y “por derecha” para cargar a los beneficiarios con los costos de las acciones públicas y así corregir las falencias de los mercados en la incorporación de las externalidades positivas y negativas derivadas de dichas acciones.

Finalmente desde un punto de vista tributario la captación de plusvalías es un instrumento poderoso para incrementar la tributación patrimonial en las ciudades y configura además una fuente de recursos que, con una regulación y ponderación adecuada, pueden permitir equilibrar el desarrollo, las cargas y los beneficios en las distintas zonas de una urbe.

La “contribución por mejoras” (CM) es uno de los instrumentos y antecedentes de captación de plusvalías de mayor difusión y más antigua data entre los países latinoamericanos, si bien su uso ha sido discontinuo y parcial durante el desarrollo de las urbes y está inevitablemente influenciado por el ciclo de desarrollo de las inversiones en infraestructura.

A efectos de dar un marco instrumental al tema resumiremos a continuación algunos de los medios por los cuales se han captado las plusvalías en la experiencia urbana de Latinoamérica y de Norteamérica.²

(1) Los incrementos del valor de la tierra debido a mejoramientos realizados por los propietarios son la excepción.

(2) Este punto es una síntesis de lo expuesto en el trabajo “Captura de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana”, Smolka y Amborski, 2000.

(3) En ese mismo Fondo existe una contribución por mejoras cobrada a las propiedades directamente beneficiadas por la obra, que no debe asimilarse a un impuesto sino a una tasa y será expuesta en el punto siguiente.

La ciudad de Buenos Aires carece de una norma general que permita integrar los parámetros del ordenamiento urbano con las cargas tributarias asociadas a un mayor aprovechamiento del suelo o, también, a la promoción de áreas determinadas a través de incentivos fiscales.

Impuestos

Los impuestos a las propiedades inmobiliarias y al valor de la tierra en particular son de alguna manera formas de captar plusvalías en tanto su valor está determinado por los incrementos acumulados originados en las plusvalías pasadas. Al imponer una carga se resta valor al flujo descontado futuro que rendirá la tierra y por ende se estaría de algún modo captando parte (o en el extremo la totalidad) de las plusvalías que le dieron valor.

Un ejemplo de este tipo de mecanismos de captación de plusvalías por medio de impuestos que no están directamente relacionados con la acción pública que en particular se desea financiar es aquella parte de los ingresos al Fondo para la Ampliación de Subterráneos que se vincula a la Contribución Territorial (Impuesto Inmobiliario) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que toma la forma de un aumento temporario generalizado del 5 por ciento.³

Existen, sin embargo, algunas cuestiones centrales relacionadas con la asimilación del impuesto a la propiedad inmobiliaria a un instrumento de captación de plusvalías, que tienen que ver con la relación entre la obligación de pago derivada del impuesto y la renta generada por la propiedad. Tenemos, por un lado, a Norteamérica con alcúotas del 3% o 4%, sobre bases imponibles que se acercan mucho a los valores de mercado de las propiedades y con un índice de cobrabilidad que ronda el 90%. En este caso podemos hablar claramente de una captación de plusvalías. Pero, por otro lado, en los países latinoamericanos las alcúotas suelen rondar apenas el 1%, sobre bases imponibles que pueden llegar a ser –como es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– del 20% promedio (o menos) del valor de mercado con índices de cobrabilidad que habitualmente rondan el 50% (o poco más). En este último caso, mal podemos hablar de un instrumento de efectiva captación de plusvalías.

Tasas

Este instrumento es el de mayor reconocimiento y experiencia como mecanismo de recuperación –al menos parte– de las inversiones públicas que han generado aumentos de valor para los propietarios de una ciudad o zona de la misma. Las tasas por mejoras poseen antecedentes normativos que pueden remontarse incluso al Medioevo (Inglaterra); de ellos tomarían Estados Unidos y Canadá las fuentes para su desarrollo contemporáneo.

En general, en América latina se ha utilizado este instrumento como medio de financiación parcial de obras de infraestructura y ello se debió más a restricciones financieras que a la convicción acerca de la pertinencia de la captación de plusvalías por parte del sector público. El uso efectivo de estas tasas como fuente de financiamiento de los gastos de capital de nuestras ciudades ha sido escaso. Las ciudades de América del Norte han hecho, por el contrario, un uso intensivo de las mismas y en Estados como Ontario (Canadá) no sólo son usadas ampliamente sino que en el caso de algunas grandes ciudades financian más del 90% de sus gastos de capital.

Derechos

Un tercer grupo de instrumentos es el que se refiere a la venta de derechos de construcción o de desarrollo. En este caso el titular de la propiedad tiene derecho a construir una determinada superficie, digamos una vez el tamaño del predio; cualquier cantidad adicional que se quiera construir tiene que comprar los derechos al gobierno de la ciudad. Este esquema, aplicado en diversos países, se basa en una concepción de la propiedad por la cual el particular puede explotarla –digamos– sólo para usos rurales y el gobierno de la ciudad es el que tiene el derecho de hacerlo para usos urbanos; uno tiene derecho al “suelo” y el otro al “vuelo”. En ocasiones toman la forma de impuestos a participaciones en plusvalía donde el derecho de construcción no se

paga por la superficie construida sino por la plusvalía que esta genera, la cual es cobrada total o parcialmente.

Lo que de hecho sucede con este esquema es que la renta urbana que puede obtener un terreno (diferente a la rural) es mantenida por el gobierno que representa a la ciudad y que es la que crea las ventajas de localización que posibilitan construir o no sobre un terreno. De esta manera, el gobierno puede regular los precios de los certificados de construcción en la medida en que quiera reducir los precios de los terrenos. Si libera pocos derechos de construcción el precio de estos será alto pero el de los terrenos será bajo y viceversa. La renta que los ciudadanos pagarán por un espacio en la ciudad será la misma pero una parte importante irá a la tesorería de la ciudad, que se la puede devolver en servicios. Por el contrario, la renta que los ciudadanos paguen a los propietarios nunca les regresará en servicios.

Las cuestiones relacionadas con las plusvalías giran en torno a la formación del precio de la tierra y sus variaciones en valor relacionadas con el proceso urbanizador, ya que por definición es la tierra la que absorbe las plusvalías generadas y no la edificación o mejoras que sobre ella se encuentren.

Regulaciones

Entre este tipo de instrumentos de captación de plusvalías deben incluirse aquellas normas regulatorias que prevean una contribución por parte de los propietarios de tierras afectadas por cambios en las mismas. Puede ser, por ejemplo, el caso de desarrollos inmobiliarios de gran envergadura en ex zonas industriales o en extensos predios públicos. Las contrapartidas derivadas de estas regulaciones podrían recaer sobre los propietarios de la tierra o los desarrolladores y tomar la forma de cesión de espacios de tierra para uso público, obligaciones relacionadas con el desarrollo de infraestructura que pueden o no estar relacionadas con el emprendimiento, asociación del Estado en la propiedad y/o explotación del desarrollo, y otras. Un ejemplo de amplia utilización es la donación obligatoria de tierras para propósitos públicos en proyectos de parcelación o subdivisión de terrenos.

Lo que está claro en este tipo de instrumentos es que, si bien debe tratarse de reglas claras y que deberían respetar a todos los desarrolladores como iguales, independientemente de su tamaño, se hacen necesarios en casos en los cuales resultan inevitables negociaciones relevantes y muy específicas, debidas a la no comparabilidad de los proyectos. Es por ello que el margen de efectiva aplicación y rendimiento resulta más fuerte cuanto mayor sea el poder relativo de la jurisdicción respecto del desarrollador (y más alta sea también la transparencia de cada proceso de otorgamiento de las excepciones y cambios en las regulaciones de desarrollo urbanístico). Estas limitaciones explican las amplias dificultades para su aplicación en Latinoamérica, por cuestiones de corrupción y de poderes relativos (público-privado), en contraste con Norteamérica (donde sí se registra una amplia y eficaz utilización).

Importa, por fin, remitirnos a las claras y sintéticas palabras del Prof. Morales Schechinger: “En la mayoría de los países industrializados, la regulación al mercado de suelo es muy alta; en ocasiones una parte de los capitales inmobiliarios migra a países con menor regulación para obtener mayores ganancias, representantes de estos capitales se vuelven los adalides de la desregulación. En las ciudades de los países más regulados resulta notorio que prevalece el interés colectivo por encima del particular. Al menos el suelo está plenamente urbanizado; en las ciudades de países desregulados sucede lo contrario, la mayoría del suelo no está urbanizado”.

El caso de la Argentina

En la Argentina no han podido desarrollarse, como ya se anticipó, instrumentos fiscales aptos para la captura de plusvalías urbanas. Ello a pesar de los múltiples intentos realizados en el pasado –los primeros en época tan temprana como 1912, cuando se sancionó la legislación que garantizó el derecho al voto universal masculino [ver Gaggero J., “Voces en el Fénix” N° 13]– y los evidentes avances que realizaron en este terreno los países de desarrollo intermedio con los que habitualmente se compara la Argentina. Estos países muestran hoy mecanismos variados de captura de plusvalías urbanas (en particular, Brasil y Colombia) mientras que en la Argentina las “ganancias de capital” de los particulares a través de la posesión de propiedades urbanas sólo estuvieron gravadas entre 1946 y 1990, a través del tributo nacional originalmente denominado “impuesto sobre las ganancias eventuales” (más tarde rebautizado como “impuesto sobre los beneficios eventuales”).

En rigor, el desarrollo de la imposición sobre la propiedad fue históricamente lento y dificultoso en la Argentina. La denominada “contribución directa” establecida en la década de 1820 recién pudo ser aceptablemente normada y administrada seis décadas más tarde, con posterioridad a la definitiva organización nacional. A pocos años de la constitución de un verdadero Estado nacional se verificaron, sin embargo, los primeros intentos de gravar las “plusvalías”. En 1912 es el propio presidente Roque Sáenz Peña quien envía un proyecto de ley al Congreso sobre esta cuestión. Se lo definía como “un impuesto al mayor valor de la tierra” (considerándose como tal “la diferencia entre el valor de adquisición y el valor que tuviese al momento de la percepción del impuesto”), a ser aplicado “siempre que hubiese transmisión de dominio... a título oneroso” y “a cargo del enajenante”. Las alícuotas propuestas eran crecientes –de acuerdo con un rango de porcentajes de “plusvalores” posibles– a partir de un mínimo del

5% y hasta un máximo del 30%. El proyecto apuntaba a gravar las propiedades situadas en la Capital Federal y los Territorios Nacionales y su producido sería totalmente destinado a “obras públicas nacionales o municipales, dentro de la Capital Federal y Territorios Nacionales, respectivamente”. El proyecto de Roque Sáenz Peña no fue sancionado, como tampoco tuvo apoyo en el Congreso –algunos años después– el proyecto de “impuesto progresivo a la tierra y al mayor valor” que impulsaron los diputados socialistas. En este caso las alícuotas progresivas mínimas eran el doble de las del intento precedente (vale decir, del 10%) y las máximas podían capturar hasta el 50% del plusvalor. Ni la propuesta integral de reforma tributaria progresiva que el experto francés Gastón Jéze expuso en 1923 al presidente Alvear, que incluía un impuesto sobre las plusvalías (o “sobre el mayor valor de los capitales territoriales no ganados”, en la terminología de Jéze), la cual tampoco fue aprobada. Fueron elaborados en aquellos años (1912-1930) otros proyectos similares que corrieron la misma suerte.

Como se ha señalado, recién durante el primer gobierno del presidente Perón fue establecido un impuesto nacional sobre las “ganancias eventuales” que alcanzó a los plusvalores urbanos (con una alícuota uniforme del 15%, sin escala progresiva). Pero este impuesto, después de una serie de vicisitudes que resultaron en una progresiva erosión de sus bases durante el período 1976-1990 fue finalmente derogado en este último año. Como resultado de esta decisión, aún no modificada, se explica “la presente situación de ausencia de imposición a las ganancias de capital de las personas físicas” en la Argentina. El proceso de degradación de este tipo de imposición, a lo largo de tres décadas, constituye, en palabras de Gaggero y Grasso, “un notable ejemplo histórico de regresión en una nación de desarrollo intermedio, probablemente único a escala mundial”.

En cuanto a los antecedentes específicos relacio-

Desde un punto de vista tributario la captación de plusvalías es un instrumento poderoso para incrementar la tributación patrimonial en las ciudades y configura además una fuente de recursos que, con una regulación y ponderación adecuadas, pueden permitir equilibrar el desarrollo, las cargas y los beneficios en las distintas zonas de una urbe.

nados con la ciudad de Buenos Aires, unos 40 años atrás –en el marco del Plan Regulador de Municipalidad de Buenos Aires– el Dr. Emilio Montes sostenía que el Estado debía adquirir tierras antes de la realización de obras públicas, para evitar que los trabajos e inversiones realizadas en obras y prestación de servicios públicos reportasen beneficios sólo a los propietarios de los inmuebles comprendidos en las áreas de actuación. Un anteproyecto de ley formulado como conclusión de esos trabajos establecía gravámenes a la transferencia de dominio de los inmuebles y revaluaciones periódicas de los mismos que obligasen a sus propietarios a pagar el impuesto recomendado cada diez años (en los casos en que no mediase en este período transmisión alguna de la propiedad).

En los últimos años, luego de la reforma constitucional de 1994, que hizo posible la autonomía de la ciudad de Buenos Aires a partir de 1996, la Secretaría de Hacienda de la CABA y su Dirección de Rentas vienen trabajando en un proyecto de reforma de la imposición territorial. Este proyecto apunta, entre otros objetivos, a superar el grave proceso de “achatamiento” de la pirámide de valuación de las propiedades de la CABA, que resulta –en los hechos– en la anulación de la progresividad implícita en las alícuotas vigentes en el impuesto. Se ha señalado ya que, en promedio, la valuación fiscal del conjunto de las propiedades inmuebles de la CABA resulta, en el mejor de los casos, apenas una quinta parte de su valor de mercado. Estas severas anomalías explican entonces la evidente y extrema regresividad del impuesto a la propiedad vigente en la CABA y su notable subexplotación. Resulta evidente, además, la estrecha vinculación entre estas indispensables reformas, que implican

la modernización y actualización permanente del proceso de valuación de la propiedad inmueble en la CABA, y las posibilidades del desarrollo de los esquemas de captación de plusvalías en la ciudad. Sin un adecuado y actualizado sistema de valuaciones para el impuesto territorial, no parece posible una eficaz y extensa aplicación de los instrumentos de capturas de plusvalías, los cuales deben apoyarse –necesariamente– en tal sistema.

Por las precedentes razones el CoPUA ha sostenido, en varias de sus resoluciones, posiciones que destacan la centralidad de estas reformas pendientes. En una de las últimas ocasiones, cuando emitió su dictamen acerca del “Proyecto de Ley de Recuperación de Edificios Existentes” (abril de 2005) reiteró “la necesidad de impulsar políticas y normativas que permitan la captación de las plusvalías generadas en el valor de las propiedades –tanto las alcanzadas por esta norma como por las restantes– como consecuencia de las políticas públicas que introducen mejoras en la infraestructura y los servicios públicos y en las regulaciones constructivas, así como el estímulo al desarrollo y la transformación urbanas, a través de normas fiscales que incidan de modo positivo sobre la actuación de los actores del mercado inmobiliario (se trata de instrumentos articulados, como en el caso de los que apuntan a capturar los plusvalores, con el impuesto predial)”. “Para que estos instrumentos sean aplicados en forma extensiva en la Ciudad –concluyó el Consejo– es requisito insoslayable que se avance de modo decidido y sin demoras en la modernización y la actualización de valuaciones del impuesto predial, con consideración de los aspectos urbanísticos implicados en los mismos”.

El Proyecto “Santa María”. Síntesis [de las propuestas del COPUA del año 2006]

El proyecto se desarrollaría en un predio con excepcionales condiciones en la ciudad de Buenos Aires por su ubicación frente al río, adyacente a la reserva ecológica y por sus dimensiones: 70 hectáreas aún sin urbanizar. Situado entre los barrios Puerto Madero y La Boca, constituye una pieza clave en el marco de una estrategia de largo plazo que permita modificar el tradicional proceso de segregación socio-espacial Norte-Sur.

Para contribuir a desplegar este rol de articulación urbana entre el Norte y el Sur, el COPUA ha definido los siguientes lineamientos urbanísticos:

Preservación del carácter público de la ribera

- Dar continuidad al paisaje urbano y al uso público del paseo costanero mediante un programa de actividades que incluya el frente o malecón peatonal, junto con las vías vehiculares y estacionamientos.
- Desarrollar un sistema de parques y equipamiento recreativo integrado al paseo costanero.

Integración al resto de la ciudad

- Garantizar la accesibilidad y la fácil lectura de la trama urbana del predio.
- Articular los equipamientos culturales, deportivos y/o de servicios a la comunidad a la trama urbana de la ciudad existente.

Promoción de una variedad de usos y actividades

- Garantizar una combinación de usos y actividades que promueva la dinámica urbana del lugar, agregando al equipamiento mencionado, el uso de viviendas, hotel, oficinas, comercio y escuela.

Estos lineamientos y objetivos para el desarrollo urbano del sector deberán ser los orientadores del proyecto urbano que se constituye en la herramienta de negociación. La gestión de este proyecto se propone mediante la elaboración de un convenio urbanístico que encuadre las negociaciones y el compromiso de una acción concertada entre el sector público y privado según los siguientes principios:

- Destinar al uso público el porcentaje de suelo urbano necesario para la preservación del carácter público de la ribera y la integración del sector al resto de la ciudad.

- Mantener el total de la superficie edificable según la normativa existente:

Escenario 1: Mantener el total de la superficie edificable en el suelo urbano destinado al uso privado.

Escenario 2: Disminuir la superficie edificable en el predio y trasladar parte de ella a otros sectores de la ciudad.

Escenario 3: Mantener la superficie edificable ofreciendo que parte de ella se destine al equipamiento ubicado en el espacio público, mediante convenios específicos.

- Captar las plusvalías generadas a través de la normativa otorgada por el Gobierno de la Ciudad, mediante la contraprestación de obras de utilidad pública destinadas al mejoramiento de situaciones urbano-ambientales en la ciudad, tal como se menciona en el Plan Urbano Ambiental (PUA).

Con respecto a este último punto, el Plan Urbano Ambiental menciona entre los instrumentos de promoción, el de operaciones condicionadas. Este instrumento establece la posibilidad de formular acuerdos entre el GCBA y propietarios privados de predios para la modificación de los derechos de construcción según fórmulas de mutuo beneficio. La ciudad presenta un antecedente al respecto; el caso del predio del ex Albergue Warnes, cuyo destino fue resuelto a través de un convenio.

Nota final del Compilador: *El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha firmado un Convenio Urbanístico con el grupo desarrollador “Solares de Santa María S.A.” (IRSA) que no incluye obligación relevante alguna de pago por parte del desarrollador como consecuencia de las “plusvalías” que la intervención pública le proporcionaría. Una observación de un legislador de la Ciudad (Rafael Gentili) acerca del Expediente N° 2087-J-2011 iniciado por el Sr. Jefe de Gobierno de la CABA a propósito de este Convenio señala: “Que el predio tiene una superficie de 716.180 m2 con FOT 1, lo que implica una constructividad con valor de u\$s 1.432.360.000, (...) que deducidos los u\$s 50.000.000 que la propietaria pagó al comprarlo y los u\$s 200.000.000 de inversión (prevista), genera(ría) una ganancia bruta aproximada de u\$s 1.162.360.000”. Ni en las actuaciones del Ejecutivo de la CABA ni en las discusiones en la Legislatura acerca de esta cuestión se ha encontrado mención alguna acerca del documento público de la CABA del año 2006 cuya síntesis se publica.*

HACIA UNA REFORMA QUE TOME EN CUENTA EL PUNTO DE VISTA DEL CONTRIBUYENTE

por ARNAUD IRIBARNE *Contador Público (UBA)**

EL CONTRIBUYENTE ES UN ELEMENTO CENTRAL EN CUALQUIER REFORMA FISCAL. REDUCIR EL COSTO ADMINISTRATIVO QUE ACARREA PARA ESTE EL PAGO DE TRIBUTOS Y ELIMINAR LA INEFICIENCIA DE LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA RECAUDACIÓN CONTRIBUIRÁN A LOGRAR UN MAYOR CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES.





E

n el contexto de una futura reforma tributaria se deberán considerar tres temas concernientes a los sujetos obligados:

1. Simplificación normativa.
2. El costo del cumplimiento de las obligaciones con el Estado.
3. Los saldos a favor del contribuyente a nivel nacional y subnacional.

Simplificación normativa

Un sistema tributario con 5 millones de contribuyentes, que abarque un nivel nacional, 24 jurisdicciones autónomas y varios miles de municipios, necesariamente será complejo.

Pero todo proyecto debe tender a la claridad normativa para que los obligados, tanto contribuyentes como responsables, tengan el conocimiento preciso de cómo deben actuar.

La mayoría de los contribuyentes desea que se establezca claramente lo que deben hacer para poder cumplir y continuar con la actividad productiva que les demanda toda su atención.

Un ejemplo concreto: las provincias tienen la potestad de establecer regímenes de retención y percepción. Cada una ha legislado en forma autónoma cuando ha designado agentes de recaudación.

Aquel contribuyente que comercializa sus productos en numerosas jurisdicciones necesita que las provincias unifiquen sus criterios.

Una de las principales causas de incumplimiento radica en las dificultades de los responsables para tener un cabal conocimiento de la normativa aplicable.

Otro ejemplo. Los municipios utilizan la Tasa de Seguridad e Higiene para recaudar.

Al mismo tiempo han establecido, en forma autónoma, las normas de procedimientos que deben regir su relación con sus contribuyentes.

Cuando una empresa recibe una determinación de pago de un municipio su principal preocupación es conocer las normas de procedimientos de ese municipio que pueden ser diferentes a las de los otros, con los que habitualmente tiene relación. Los

Partiendo de la base de que siempre la normativa será compleja, es necesaria la adecuada difusión de las normas, con tiempo suficiente antes de su vigencia, para que el sujeto que queda obligado pueda implementar los cambios administrativos que debe hacer para su correcto cumplimiento.

requerimientos dicen que deben ser respondidos en 10 días. ¿Hábiles, corridos? Cada municipio lo establece en forma diferente.

Cuando algún fisco crea una nueva norma, o modifica las existentes, establece una fecha de vigencia que suele ser “a partir del mes siguiente a su publicación”. Demasiado frecuentemente la norma se publica la última semana del mes y el obligado no alcanza a enterarse de que se encuentra obligado por la misma.

Partiendo de la base de que siempre la normativa será compleja, es necesaria la adecuada difusión de las normas, con tiempo suficiente antes de su vigencia, para que el sujeto que queda obligado pueda implementar los cambios administrativos que debe hacer para su correcto cumplimiento.

Medios que facilitan la comprensión de las normas

Una saludable práctica de la AFIP y algunas administraciones provinciales ha sido la conformación de “mesas de enlace” con las entidades profesionales.

Se reúnen periódicamente algunos funcionarios y algunos profesionales para conocer cuál es el criterio del fisco frente a casos concretos que se analizan.

Las respuestas de estos funcionarios no son vinculantes ya que no obligan al organismo, pero representan una buena guía de interpretación.

Existe, además, la “consulta vinculante” en la cual un contribuyente plantea por escrito una consulta, aportando los contratos y los elementos que el fisco necesita conocer, para que el organismo se expida, y elimine la incertidumbre, sobre cómo interpretará las normas en ese caso concreto.

El costo del cumplimiento de las obligaciones

La recaudación consolidada del Sector Público Argentino (Nación, provincias y municipios) ha tenido un crecimiento constante en los últimos años, hasta llegar –en el año 2010– a totalizar 502.000 millones de pesos, lo que representa una presión tributaria efectiva del 32% del PBI.

Este aumento es multicausal, pero uno de los elementos que ha influido ha sido contar, por parte de las administraciones fiscales, con mayor información sobre los administrados.

Los 34 países que componen la OCDE cuentan con administraciones que gestionan volúmenes significativos de operaciones. En América latina, en las últimas décadas, ha crecido de manera sustancial la capacidad de disponer de más y mejor información sobre los contribuyentes y responsables de obligaciones tributarias.

En particular la Argentina, Brasil y Chile se destacan en la capacidad de definir perfiles de riesgo de los contribuyentes y ramas de actividad, y entrecruzan información de los diferentes registros que el Estado controla (Propiedad Inmueble, Automotor, Banco Central, Aduana, etc.).

La AFIP dispone del centro de cómputos más importante de Sudamérica, con lo que puede administrar la seguridad social y una masa de 5.000.000 de contribuyentes.

Se avanzó significativamente en el uso de Internet para recibir información y de los pagos por vía electrónica para la cobranza de fondos, llegando a un nivel de digitalización cercano al 100 por ciento.

Se ha implementado un sistema de “cuentas tributarias” por las que el contribuyente puede acceder, vía Internet, a su cuenta corriente con el fisco y consultar la base de datos que comparte la Administración con el administrado.

En las últimas décadas se han incrementado ostensiblemente los requerimientos de información sobre terceros que los contribuyentes, en plazos perentorios, están obligados a proporcionar.

Por ejemplo, es habitual para una empresa recibir un requerimiento sobre un proveedor o

sobre un cliente pidiéndole la información de los últimos años sobre las operaciones que han tenido y, además, por los medios de pagos por las cuales se cancelaron las mismas. El plazo para cumplir sin multa es sólo de cinco días.

La Administración no toma en cuenta que la mayoría de las empresas han modificado sus programas informáticos en ese período y contestar ese requerimiento les exige un esfuerzo considerable.

Las Administraciones, tanto a nivel nacional como provincial, han optado por externalizar sus tareas obligando a algunos contribuyentes a transformarse en Agentes de Información y de Recaudación de otros contribuyentes.

Se ha generalizado el uso de retenciones y pagos a cuenta como una manera de reducir el incumplimiento fiscal y de adelantar la recaudación. La provincia de Buenos Aires determina que la percepción es diferente para cada uno de los percibidos. En el momento de facturar, el Agente debe constatar el coeficiente de ese sujeto en un padrón.

Estas tareas implican un costo considerable para el sector privado.

Estos costos parafiscales significan, en el caso de las pymes, un monto que puede igualar al costo fiscal de sus propias operaciones.

Las administraciones, tanto a nivel nacional como provincial, han optado por externalizar sus tareas obligando a algunos contribuyentes a transformarse en agentes de información y de recaudación de otros contribuyentes.

El derecho del Estado dentro del Estado de derecho

Es necesario poner ejemplos concretos para comprender los costos de la ineficiencia:

a. Documentación para transportar mercaderías.

Siempre fue obligatorio que el transporte de cosas muebles vaya respaldado con el correspondiente remito. Pero la provincia de Buenos Aires creó una obligación adicional que es el COT (Código Obligatorio de Transporte). Previo a la salida del camión debe informarse a ARBA, vía Internet, una serie considerable de datos sobre origen, destino, descripción, valor, etc., de la mercadería transportada.

También, la provincia de Santa Fe creó su propio COT. Si un mismo camión va a efectuar un “reparto” para distintos clientes, deberá tramitar un COT para cada uno de ellos. La sanción, en caso de incumplimiento, va desde una multa importante hasta el decomiso de la mercadería transportada.

El transporte de granos debe estar respaldado por una Carta de Porte tramitada en AFIP. Pero, además de dicho documento, hay que enviar –vía Internet– el Código de Trazabilidad de Granos (CTG) antes de iniciar el viaje.

Entre ambos documentos el productor debe informar 51 conceptos para cada uno de los fletes (datos del productor, del camión, del propietario del camión, del conductor, origen, destino, etc.). La mayoría de los datos ya los posee el organismo pero los solicita nuevamente. Al solo efecto de dimensionar la desmesura es interesante mencionar que, en caso de transporte ferroviario, se debe consignar el número de la locomotora.

Estos sistemas informáticos están definidos de manera tal que es imposible generar el archivo a enviar, si no se completan todos y cada uno de los casilleros. Cada transporte de granos debe estar respaldado por la Carta de Porte, el CTG (ambos con AFIP) más el COT con ARBA si se trata de transportar dentro de la provincia de Buenos Aires.

En un proyecto de reforma integral debe tenderse a que el Estado habilite una ÚNICA ventanilla informática en la cual toda empresa presente un ÚNICO balance, con todos los detalles que necesiten todos los organismos públicos.

b. Presentación de balances.

Toda sociedad anónima debe confeccionar su Balance General y enviarlo a la IGJ (organismo que supervisa las sociedades) con información adicional de los accionistas, directores, síndicos, y datos personales de los mismos.

La AFIP solicita la misma información pero en una plataforma informática distinta, y mucho más detallada, ya que requiere datos de cada uno de los proveedores, clientes, y detalle de las cuentas de gastos.

Lo mismo es necesario presentar ante los bancos, direcciones de rentas provinciales, Aduana, etc.

En un proyecto de reforma integral debe tenderse a que el Estado habilite una ÚNICA ventanilla informática en la cual toda empresa presente un ÚNICO balance, con todos los detalles que necesiten todos los organismos públicos.

Posteriormente, ese único lugar de recepción tendrá que colocar esa información a disposición del BCRA y este a todas las entidades financieras.

También la IGJ, las provincias y los departamentos de compras de todas las jurisdicciones podrán consultar esa base de datos única.

Toda reforma debe tener en cuenta reducir al mínimo necesario el costo administrativo de los particulares eliminando la ineficiencia de presentar el mismo balance en diferentes organismos con similar información adicional.

El organismo más adecuado para ser la ventanilla ÚNICA que reciba este ÚNICO balance es la AFIP, por varios motivos: es quien posee el mejor equipamiento informático, posee la totalidad de las sociedades inscriptas, y es quien exige el mayor grado de detalle como información adicional.

La AFIP cuenta con la limitación del secreto fiscal. Esto obligará a legislar acerca de la diferenciación de la documentación que administra. Parte de la información será pública (balance, accionistas, etc.), a disposición de otros organismos, y el resto continuará amparado por el secreto fiscal.

En la medida en que el Estado busca su propia eficiencia, debe hacer un esfuerzo para reducir la tarea de los particulares, para que estos reduzcan sus costos de cumplimiento con el mismo.

c. Los productores de granos.

En los últimos años distintos organismos (AFIP, Oncca, Aduana, Ministerio de Agricultura, etc.) han creado diversos instrumentos con la finalidad de controlar el comercio de granos. La carga administrativa y el costo parafiscal para los contribuyentes han sido considerables. Los más perjudicados han sido los pequeños productores ya que deben cumplir con los mismos requisitos que los grandes operadores sin contar con una estructura administrativa adecuada.

Los profesionales que los asesoran les organizan un “cronograma de vencimientos” porque deben informar dos veces al año las superficies sembradas, el *stock* de granos que poseen al 31 de agosto de cada año, los contratos de alquileres de tierras con todos los detalles de los mismos, denunciar los contratos de ventas dentro de los siete días de vendidos, movimientos de granos mensuales que aún no ingresan al circuito comercial, disponibilidad para la venta de trigo o de maíz, etcétera.

En la medida en que el Estado busca su propia eficiencia, debe hacer un esfuerzo para reducir la tarea de los particulares, para que estos reduzcan sus costos de cumplimiento con el mismo.

Los saldos a favor del contribuyente a nivel nacional y subnacional

Numerosos países han creado extendidos sistemas de recaudación (retenciones, percepciones y pagos a cuenta) externalizando su tarea y transfiriéndola a los particulares que se recaudan entre sí.

Los sujetos que sufren las retenciones cuentan con un comprobante que les sirve de pago a cuenta. Frecuentemente se transforma en un saldo a favor que supera ampliamente sus propias obligaciones.

Existen remedios técnicos para ese efecto no deseado:

- Certificados de no retención (o de exclusión).
- Devolución informática a la CBU del banco del contribuyente.

La AFIP tiene un sistema muy eficiente para tramitar el Certificado de Exclusión en IVA. Se solicita vía Internet y se concede rápidamente por un período de hasta seis meses.

Transcurrido dicho plazo, si el contribuyente observa que acumula saldos a favor, tiene la posibilidad de volver a solicitarlo.

Todas las provincias han creado agentes de recaudación de Ingresos Brutos y de Impuesto de Sellos. Pero son remisas a facilitar los Certificados de Exclusión para poder disponer de esos fondos en forma transitoria.

La AGIP, que es la agencia de recaudación de CABA, no tiene previsto ningún certificado de no retención. Otras jurisdicciones, como Tucumán, lo tienen normado pero utilizan todas las trabas posibles para evitar concederlo.

La mayoría de las direcciones provinciales de rentas buscan desalentar la solicitud y que la misma sea lenta, dificultosa y costosa para el contribuyente.

Durante la década de los '90 la AFIP dejó de devolver a los exportadores el IVA correspondiente a las compras de los productos exportados. Fue una manera de paliar temporariamente la insuficiencia de otras recaudaciones.

Ello provocó que los exportadores perdieran competitividad internacional y que el saldo de IVA a devolver creciera al punto de igualar dos meses de recaudación de la totalidad de los impuestos a nivel nacional (sin seguridad social).

En la actualidad, la AFIP tiene previsto un particular sistema de pagos del 10,5% del IVA a los productores de granos. El adquirente desagrega el monto y le paga el 2,5% y deposita el 8% a la AFIP por cuenta y orden del productor.

El sistema prevé que, si la operación está correctamente informada por parte de un productor debidamente registrado, en un plazo breve los fondos de su IVA le serán depositados en la CBU de su banco.

Pero en la práctica, aun cumplidas todas las obligaciones formales, el fisco se toma no menos de ocho meses para depositar, con el consiguiente perjuicio financiero y la incertidumbre ya que ignora la fecha en la que podrá contar con los fondos de su propiedad.

Una futura reforma tributaria deberá asegurar:

- La utilización de los sistemas de retención y percepción como herramienta útil de administración tributaria.
- Una normativa que obligue a los distintos fiscos a no desnaturalizar esta herramienta y perjudicar a los sujetos retenidos. Respetando la autonomía de las provincias será necesario que cada Legislatura formalice su adhesión a un régimen que limite los abusos y mejore la eficiencia del conjunto.
- Permitir la compensación dentro de la Agencia Única de AFIP.

Compensaciones

Todos los meses los empleadores deben depositar en AFIP los aportes y contribuciones de su personal para el sistema único de seguridad social.

La AFIP, como agencia única, nuclea DGI, Aduana y ANSeS.

En caso de contribuyentes que han acumulado saldos a favor de impuestos, sólo les permite que los compensen contra otros impuestos que deban ingresar pero impide que compensen con obligaciones de seguridad social o los utilice para pagar Derechos de Importación en Aduana.

Mientras existía el sistema mixto con las AFJP se argumentaba que esos fondos debían dirigirse a cada una de las administradoras de AFJP de cada empleado. En la actualidad, el Estado es acreedor y deudor de un mismo contribuyente con un único número de CUIT, al cual le reconoce como válido su saldo a favor.

Los sistemas de retención son útiles a los fiscos porque acercan la fecha de la recaudación y aseguran el cumplimiento por parte del sujeto obligado.

Pero para no deslegitimar esta herramienta el Estado debe permitir compensar saldos deudores y acreedores libremente.

LA PRIMACÍA DE LA POLÍTICA DISTRIBUCIÓN FEDERAL DE RECURSOS Y REPRESENTACIÓN

LA REFORMA DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL SIGUE SIENDO UNA CUENTA PENDIENTE. EL PRINCIPAL ESCOLLO ES LA SOBRRERREPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO DE LAS PROVINCIAS QUE SE BENEFICIAN DE LA SITUACIÓN ACTUAL. ¿ES POSIBLE MODIFICAR ESTE ESCENARIO? ¿CUÁLES SON LOS CAMBIOS NECESARIOS?



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

La Constitución nacional, refiriéndose a los recursos de coparticipación federal, 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”.

Sería de esperar, en base a este texto, que las provincias con menor grado de desarrollo y mayor pobreza reciban una mayor porción relativa de fondos nacionales (equidad vertical); mientras que si una provincia está en similar situación que otra debería recibir fondos –en relación con sus necesidades, cuya más clara indicación la da el tamaño de su población en general y la cantidad de habitantes que necesitan con mayor urgencia la asistencia estatal– en proporción similar (equidad horizontal). ¿Se verifica esto en la práctica?

Una distribución divorciada de las necesidades sociales

El cuadro 1 reproduce a continuación la distribución de fondos nacionales en 2011, junto con la distribución de la población (según Censo 2010) y algunos indicadores de situación social. El indicador sintético más usado es el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); dado que el Indec no ha publicado aún el dato para el año 2010, utilizo aquí la distribución geográfica de personas viviendo en hogares NBI correspondiente al año 2001. Esta distribución sin duda tuvo cambios, pero es improbable que

hayan tenido un sentido y una magnitud tal como para invalidar el análisis.

Si comparamos, por ejemplo, a San Luis y La Pampa –dos provincias con indicadores sociales en general superiores al promedio nacional– con la provincia de Salta –cuyos indicadores denotan un nivel de pobreza superior al promedio– vemos que las dos primeras, sumadas, tienen 38% menos de población total y 74% menos de población NBI; pero reciben en conjunto 5% más de fondos nacionales. Otro ejemplo: la Patagonia en su conjunto (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén) tiene aproximadamente la misma población que la suma de Misiones y Corrientes, pero tiene poco más de la mitad de población NBI. A pesar de ello, recibe un 23% más de fondos nacionales.

En general, no se encuentra correlación significativa entre recursos nacionales por habitante e índice de población NBI. Tampoco se la encuentra cuando cruzamos los datos de distribución de recursos por habitante con los de proporción de analfabetismo o población sin cobertura de salud por provincia.

El caso de la Ciudad de Buenos Aires merece un párrafo aparte, ya que es, junto con provincias patagónicas, el distrito del país con mejores indicadores sociales, y es quien recibe menos recursos de recaudación nacional por habitante, lo que señalaría que, en su caso, hay una redistribución regional equitativa. Sin embargo, el gasto público del Gobierno de la Ciudad, por habitante, es cercano al promedio del país, lo cual es de destacar teniendo en cuenta que, si bien incluye también gastos municipales, la ciudad es el distrito que recibe más gastos nacionales por habitante, incluyendo el servicio de policía –prestado fundamentalmente por la Policía Federal–, tribunales, hospitales públicos y otros, y tiene la casi totalidad de la infraestructura de agua, cloacas, gas y electricidad construida con fondos nacionales, lo cual le ahorra importantes gastos al gobierno local. La explicación central de que el gasto público por habitante de la ciudad sea mayor al de varias provincias radica en gran medida en el hecho de que la recaudación de impuestos provinciales de la ciudad es casi la cuarta parte del total del país, a pesar de tener sólo el 7% de la población.

CUADRO 1. Distribución de fondos nacionales, población e indicadores sociales

	DISTRIBUCIÓN FONDOS NACIONALES (2011)	POBLACIÓN (2010)	NBI (2001)	ANALFABETISMO (2010)	POBLACIÓN SIN CASA O DEPTO (2010)*	POBLACIÓN SIN COBERTURA DE SALUD (2010)
Ciudad de Buenos Aires	1,9%	7,2%	3,3%	1,9%	6,1%	3,5%
Buenos Aires	19,4%	38,9%	34,1%	27,9%	36,2%	38,3%
Catamarca	2,6%	0,9%	1,1%	0,9%	0,6%	1,0%
Chaco	4,9%	2,6%	5,1%	7,3%	4,4%	4,2%
Chubut	1,6%	1,3%	1,0%	1,3%	0,8%	0,9%
Córdoba	8,7%	8,2%	6,2%	6,4%	2,4%	7,5%
Corrientes	3,8%	2,5%	4,2%	5,4%	5,0%	3,3%
Entre Ríos	4,8%	3,1%	3,2%	3,4%	2,4%	3,1%
Formosa	3,6%	1,3%	2,6%	2,7%	3,3%	2,1%
Jujuy	2,8%	1,7%	2,8%	2,7%	2,6%	2,1%
La Pampa	1,8%	0,8%	0,5%	0,8%	0,1%	0,7%
La Rioja	2,0%	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%	0,9%
Mendoza	4,1%	4,3%	3,8%	4,9%	2,5%	4,4%
Misiones	3,4%	2,7%	4,1%	5,6%	4,4%	3,3%
Neuquén	1,8%	1,4%	1,3%	1,6%	1,1%	1,3%
Río Negro	2,5%	1,6%	1,5%	2,0%	1,2%	1,5%
Salta	3,9%	3,0%	5,3%	4,7%	6,8%	4,0%
San Juan	3,3%	1,7%	1,7%	1,8%	3,0%	2,1%
San Luis	2,2%	1,1%	0,9%	1,0%	0,5%	1,2%
Santa Cruz	1,6%	0,7%	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%
Santa Fe	8,9%	8,0%	6,9%	7,5%	4,8%	7,0%
Santiago del Estero	4,1%	2,2%	4,0%	4,3%	5,8%	3,4%
Tierra del Fuego	1,2%	0,3%	0,2%	0,1%	0,7%	0,2%
Tucumán	4,7%	3,6%	5,0%	4,5%	3,9%	3,7%

(*) Población que vive en rancho, casilla, pieza en inquilinato, hotel o pensión, locales o viviendas móviles.

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC y Dir. Nac. de Coordinación Fiscal con las Provincias

En general, no se encuentra correlación significativa entre recursos nacionales por habitante e índice de población NBI. Tampoco se la encuentra cuando cruzamos los datos de distribución de recursos por habitante con los de proporción de analfabetismo o población sin cobertura de salud por provincia.

CUADRO 2. Distribución de fondos nacionales y representación política

	POBLACIÓN (2010)	FONDOS NACIONALES (MILL. \$, 2011)	FONDOS NACIONALES POR HABITANTE	DIPUTADOS NACIONALES	SENADORES NACIONALES	DIPUTADOS + SENADORES	LEGISLADORES NACIONALES POR HABITANTE
TOTAL DE PAÍS	40.117.096	134.132	3.344	257	72	329	8,2
Ciudad de Buenos Aires	2.890.151	2.600	900	25	3	28	9,7
Buenos Aires	15.625.084	26.016	1.665	70	3	73	4,7
Catamarca	367.828	3.554	9.662	5	3	8	21,7
Chaco	1.055.259	6.635	6.288	7	3	10	9,5
Chubut	509.108	2.210	4.342	5	3	8	15,7
Córdoba	3.308.876	11.725	3.544	18	3	21	6,3
Corrientes	992.595	5.078	5.116	7	3	10	10,1
Entre Ríos	1.235.994	6.457	5.224	9	3	12	9,7
Formosa	530.162	4.796	9.045	5	3	8	15,1
Jujuy	673.307	3.807	5.655	6	3	9	13,4
La Pampa	318.951	2.472	7.751	5	3	8	25,1
La Rioja	333.642	2.712	8.128	5	3	8	24,0
Mendoza	1.738.929	5.548	3.191	10	3	13	7,5
Misiones	1.101.593	4.556	4.136	7	3	10	9,1
Neuquén	551.266	2.415	4.380	5	3	8	14,5
Río Negro	638.645	3.362	5.264	5	3	8	12,5
Salta	1.214.441	5.224	4.302	7	3	10	8,2
San Juan	681.055	4.403	6.465	6	3	9	13,2
San Luis	432.310	3.013	6.971	5	3	8	18,5
Santa Cruz	273.964	2.166	7.908	5	3	8	29,2
Santa Fe	3.194.537	11.905	3.727	19	3	22	6,9
Santiago del Estero	874.006	5.488	6.279	7	3	10	11,4
Tierra del Fuego	127.205	1.663	13.075	5	3	8	62,9
Tucumán	1.448.188	6.325	4.368	9	3	12	8,3

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y Cámara de Diputados de la Nación

El peso de la representación política provincial

Pero sí puede encontrarse una variable fuertemente relacionada con la distribución de fondos nacionales: el grado de representación en el Congreso nacional que tiene cada provincia, considerando ambas variables en relación con la población. Si ordenamos a las provincias (sin incluir a la Ciudad de Buenos Aires) por su relación entre legisladores nacionales y habitantes, por un lado, y por los fondos nacionales recibidos por los distintos regímenes de coparticipación por habitante, nos encontramos con que las ocho provincias con mayor representación relativa en el Congreso nacional están entre las 9

que más fondos nacionales por habitante reciben; y las 7 con menor cantidad de legisladores nacionales por habitante están entre las ocho que menos fondos nacionales reciben en relación con su población.

La reforma de la Constitución nacional en 1994 incorporó, además del párrafo citado al comienzo, una cláusula transitoria que establece que el nuevo régimen de coparticipación debería aprobarse antes de que finalice el año 1996; pero han pasado más de 15 años, y estas disposiciones no se llevaron a la práctica. Así, continúan vigentes, para la distribución de fondos nacionales coparticipables, la ley 23.548 y sus modificatorias, las que partieron de acuerdos políticos; es lógico entonces que en esa distribución la representación política juegue un papel fundamental. La defensa del estado de cosas existente, por parte de las jurisdicciones favorecidas, impide que se modifique dicho estado.

¿Por qué la desigual representación política?

¿Por qué el voto de un habitante de un distrito con menor población “vale” (en términos de su capacidad para elegir representantes nacionales) más que el voto de quien vive en una provincia más poblada? En parte es por nuestro arreglo constitucional y hace a nuestro federalismo político. La Constitución nacional establece que los senadores son representantes de las provincias, y que cada una de ellas elige una misma cantidad de senadores, independientemente de su población.

Pero en cuanto a la Cámara de Diputados, no debería ocurrir (pero ocurre) que la representación del pueblo de las distintas provincias sea desigual. La Constitución nacional establece, en su artículo 45:

“La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado”.

Si se mantuviera la proporción de un representante por cada 33.000 habitantes, debería haber 1.214 diputados nacionales. Parece lógico que se haya aumentado la base, de modo que el número de diputados sea menor. Lo que se puede interpretar como una alteración del mandato constitucional es el hecho de que la cantidad de habitantes que eligen cada diputado varíe de provincia en provincia, otorgando un desigual poder de elección a los ciudadanos del país dependiendo de en qué provincia voten.

La falta de proporcionalidad entre población y

La explicación central de que el gasto público por habitante de la Ciudad sea mayor al de varias provincias radica en gran medida en el hecho de que la recaudación de impuestos provinciales de la Ciudad es casi la cuarta parte del total del país, a pesar de tener sólo el 7% de la población.

diputados obedece a dos causas fundamentales: la primera es el establecimiento de un mínimo de diputados por jurisdicción, que nada tiene que ver con el esquema aprobado constitucionalmente. En la Constitución, los legisladores que representan a las provincias son los senadores, no los diputados; estos representan al pueblo y, como se desprende de la lectura del art. 45 de la CN, no se contempla el voto calificado, es decir que haya algún atributo por el cual el voto de algunas personas valga más que el voto de otras. Esto determina que las provincias de menor población estén sobrerrepresentadas. El caso más notorio es el de Tierra del Fuego: sus 127 mil habitantes (Censo 2010) eligen a 5 diputados, casi la misma cantidad que Salta (7 diputados), que tiene una población cinco veces mayor. No es de extrañar que sea una provincia fuertemente favorecida: no sólo es la que recibe más fondos coparticipables por

CUADRO 3. Diputados Nacionales por provincia: distribución vigente vs distribución constitucional

	DISTRIBUCIÓN S/ CONSTITUCIÓN		DISTRIBUCIÓN VIGENTE		SOBRE (+) O SUB (-) REPRESENTACIÓN (DIPUTADOS) ³
	1 DIP. C/33.000 HABITANTES	1 DIP. C/155.500 HABITANTES ¹	DIPUTADOS NACIONALES	HABITANTES / DIPUTADO ²	
TOTAL DE PAÍS	1214	257	257	156.098	0
Ciudad de Buenos Aires	88	19	25	115.606	6
Buenos Aires	473	100	70	223.215	-30
Catamarca	11	2	5	73.566	3
Chaco	32	7	7	150.751	0
Chubut	15	3	5	101.822	2
Córdoba	100	21	18	183.826	-3
Corrientes	30	6	7	141.799	1
Entre Ríos	37	8	9	137.333	1
Formosa	16	3	5	106.032	2
Jujuy	20	4	6	112.218	2
La Pampa	10	2	5	63.790	3
La Rioja	10	2	5	66.728	3
Mendoza	53	11	10	173.893	-1
Misiones	33	7	7	157.370	0
Neuquén	17	4	5	110.253	1
Río Negro	19	4	5	127.729	1
Salta	37	8	7	173.492	-1
San Juan	21	4	6	113.509	2
San Luis	13	3	5	86.462	2
Santa Cruz	8	2	5	54.793	3
Santa Fe	97	21	19	168.134	-2
Santiago del Estero	26	6	7	124.858	1
Tierra del Fuego	4	1	5	25.441	4
Tucumán	44	9	9	160.910	0

(1) Distribución aplicable en caso de conservar la proporcionalidad de diputados respecto a la población establecida por el artículo 45 de la CN, elevando la base como para mantener el número actual de diputados nacionales.

(2) Usando datos de población del Censo 2010 y distribución actual de diputados nacionales por jurisdicción.

(3) Diferencia entre Diputados actuales y diputados que correspondería de aplicar la representación proporcional a la población establecida en la Constitución, manteniendo la misma cantidad total de diputados.

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC y Cámara de Diputados de la Nación

habitante, también tiene un régimen de promoción industrial que equivale a un subsidio muy grande (en proporción a sus habitantes) financiado por el resto del país.

El segundo motivo para la pérdida de proporcionalidad entre diputados nacionales y habitantes es la falta de actualización de la representación en función de los cambios poblacionales. Esto, en algunos casos, ha llevado a compensar parcialmente los efectos de lo anterior, ya que las provincias patagónicas, muy beneficiadas con el establecimiento de un mínimo de diputados nacionales por jurisdicción, al mismo tiempo son las que mayor

tasa de crecimiento poblacional muestran; de continuar esta situación, en una década Neuquén y Río Negro ya no estarían sobrerrepresentadas.

No obstante, hay un caso notorio de sobrerrepresentación debido a la falta de actualización de la base para elegir diputados: es el de la Ciudad de Buenos Aires, que con el 7% de la población (proporción en constante disminución) elige a casi el 10% de los diputados.

En el marco del sistema federal, no se puede garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos, debido a que los niveles de eficiencia en el gasto y en la recaudación propia pueden variar de provincia en provincia, y lo mismo puede pasar con la presión tributaria provincial.

Las dificultades para modificar la distribución de recursos

Una distribución de fondos que se ajuste al texto constitucional, citado al comienzo de este texto, debería ajustarse a una fórmula basada en indicadores objetivos, que tenga en cuenta las necesidades de gasto provinciales y su capacidad de recaudación propia. Cada provincia debe poder contar con fondos suficientes –sumando los de recaudación propia y los que reciba como coparticipación de impuestos nacionales– que le permitan brindarles a sus habitantes un nivel de servicios públicos provinciales (educación primaria y secundaria, atención de salud, seguridad interior, infraestructura local, etc.) similar al que pueden ofrecer las restantes provincias. En el marco del sistema federal, no se puede garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos, debido a que los niveles de eficiencia en el gasto y en la recaudación propia pueden variar de provincia en provincia, y lo mismo puede pasar con la presión tributaria provincial: una provincia puede optar por recaudar más de sus habitantes y por ende tener un gasto mayor, y otra provincia puede optar por lo contrario. Pero lo importante es que la desigualdad en la prestación de servicios, de existir, dependa de las decisiones de cada provincia, y no provenga de un sistema arbitrario de distribución de recursos.

Lógicamente, todo cambio en el sistema de distribución tendrá a algunas provincias como ganadoras y a otras como perdedoras. Si se cumpliera con el mandato constitucional, ¿cuáles provincias serían ganadoras y cuáles perdedoras? Esto va a depender de la fórmula específica que se adopte. Pero intuitivamente, podríamos pensar que aquellas provincias cuyo gasto provincial, tanto considerado por habitante como por hogar NBI (lo primero daría idea de la necesidad de gasto para prestar servicios generales; lo segundo, la necesidad de gasto redistributivo), sea claramente inferior al promedio, serían “ganadoras” potenciales de una modificación del sistema de distribución que tienda hacia ese ideal constitucional. En esa situación están Salta, Corrientes, Misiones, Tucumán y Buenos Aires. Si el esquema fuera fuertemente redistributivo (lo cual implicaría tomar fuertemente en consideración los niveles de pobreza y de capacidad recaudatoria propia) se agregarían Santiago del Estero, Chaco, Jujuy y Formosa, provincias que, si bien tienen un gasto por habitante superior al promedio, esto estaría más

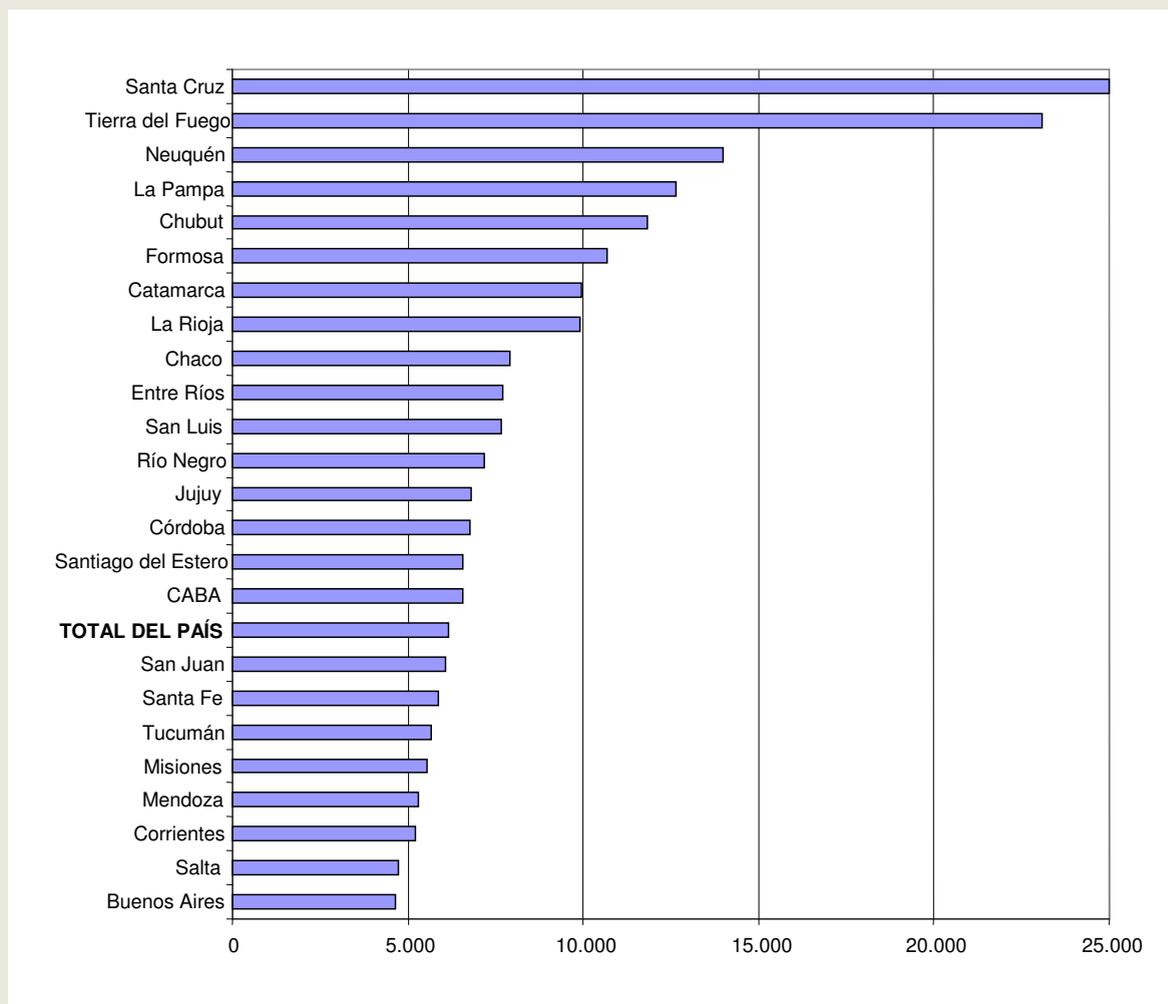
que justificado por la proporción de pobreza estructural que tienen.

Por su parte, podríamos identificar como provincias potencialmente “perdedoras” a aquellas cuyo gasto, tanto en proporción a la población total como a la población NBI, es fuertemente superior al promedio. En esa categoría –considerando los datos de gasto provincial para el año 2010– se encontrarían Santa Cruz, Tierra del Fuego, La Pampa, Chubut y Neuquén. Todas ellas se caracterizan por recibir fondos nacionales por habitante superiores al promedio nacional, teniendo menor proporción de pobreza y mayor capacidad de recaudación

tributaria por habitante que el promedio de las restantes provincias.

Pero, más allá de lo que cada uno considere como “justo” o “constitucional”, la realidad es que es muy difícil que las provincias potencialmente “ganadoras” logren hacer aprobar una reforma del sistema sin que sea bloqueada por las provincias potencialmente “perdedoras”. La necesidad de la reforma está escrita en la Constitución nacional, pero este no es un tema en el cual el Poder Judicial se vaya a meter: si alguien pidiera hacer cumplir la Constitución, la respuesta sería: “Este es un problema político, no judicial”.

GRÁFICO 1. Gasto Público Provincial por habitante. Año 2011 (en \$)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias e Indec

La necesidad de la reforma está escrita en la Constitución nacional, pero este no es un tema en el cual el Poder Judicial se vaya a meter: si alguien pidiera hacer cumplir la Constitución, la respuesta sería: "Este es un problema político, no judicial".

El gobierno nacional y la reforma de la distribución de recursos

Pero es de destacar que la misma reforma constitucional de 1994, que intentó –sin lograrlo– mejorar la equidad en la distribución de fondos nacionales, sí logró romper con el voto calificado para la elección de la máxima autoridad del país, el presidente de la Nación. Hasta esa reforma, el presidente era elegido en forma indirecta, a través de un Colegio Electoral cuya composición replicaba la del Congreso nacional. A partir de esa reforma, los ciudadanos eligen directamente al presidente, con lo cual se cumple una máxima democrática fundamental: un ciudadano, un voto, sin importar su raza, sexo, clase social ni lugar de residencia. El presidente (o la presidenta, caso actual) lo es de todos los argentinos por igual, sin que ninguno tenga un poder mayor que otro para su elección. Por eso, tiene mayores incentivos para lograr una equidad regional que el Congreso nacional, cuyas decisiones están sesgadas a favor de las provincias que tienen una representatividad más fuerte, en relación con sus habitantes, que las otras.

Y es de destacar también que el gobierno nacional posee herramientas fiscales que tienen mayor flexibilidad que la distribución de impuestos nacionales entre las provincias. Con datos del Presupuesto 2012, la distribución automática a provincias se estima en 165 mil millones de pesos;

pero el gasto primario del Sector Público Nacional se estima en 500 mil millones de pesos, de los cuales 42 mil millones serían transferencias a provincias y municipios. Este gasto, dentro de ciertos límites, puede ser direccionado por el Gobierno hacia una región o hacia otra, e implica un poder importante.

Para el futuro, si hubiera que apostar por algo, apostaría a que el *statu quo* se seguirá manteniendo, y la reforma del sistema seguirá bloqueada. Pero, si fuera a avanzar hacia el sendero indicado por la Constitución, seguramente se requerirá la decidida intervención del Poder Ejecutivo Nacional haciendo fuerza en esa dirección.



FEDERALIZACIÓN Y GLOBALIZACIÓN DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA



por
**ALEJANDRO
OTERO**
*Contador
Público¹*

EN UN MUNDO CON CORPORACIONES CADA VEZ MÁS FUERTES Y CON MULTIPLICACIÓN DE PARAÍSO FISCAL, ES IMPRESCINDIBLE FORTALECER EL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL PARA ELIMINAR LA FUGA Y LA EVASIÓN. PROPUESTAS PARA LOGRAR UN MEJOR FEDERALISMO FISCAL EN ESTE ESCENARIO.

El fortalecimiento del rol del Estado logrado durante los últimos años y tras la crisis del 2001, tiene uno de sus pilares en la mejora de la capacidad de autofinanciamiento del sector público argentino. En efecto, en ese lapso se introdujeron enormes y significativas mejoras en materia de financiamiento del sector público y no sólo por la acumulación genuina de reservas y la reestructuración de la deuda pública. A lo largo del nuevo siglo y especialmente desde 2003 en adelante, la presión tributaria creció a nivel nacional y se mantuvo estable a nivel subnacional. En su conjunto pasó de representar menos de 20 puntos en el promedio de los años '90 a más 30 puntos del PBI en el presente. En gran medida y en un marco de fenomenal crecimiento económico potenciado y sostenido por políticas activas, esto se debe a la vigencia del impuesto a los débitos y créditos bancarios, a los derechos de exportación e importación y a la nacionalización del sistema de AFJP. Por su parte, la expansión de los mecanismos de retención y percepción de impuestos y otras mejoras de la administración han introducido dificultades y bloqueos al incumplimiento tributario que mejoran la *performance* de ingresos y también ayudan a explicar ese incremento. Este aspecto, el de la mejora en la administración tributaria, no suele ser demasiado considerado. Sin embargo resulta un factor explicativo clave de los logros de la etapa previa y una fuente de oportunidades de consolidación y mejoras fiscales a futuro. En particular desde la perspectiva que tanto el federalismo fiscal argentino como la globalización nos plantean. El análisis de esta cuestión constituye el objetivo de este trabajo.

I.

Promediaba el siglo pasado y en el marco del auge de las ideas keynesianas y el temor de las elites a la revolución, se consolidaron políticas públicas orientadas a garantizar una serie de derechos mínimos (a la salud, la educación, la vivienda, la cobertura en la vejez o en situación de desempleo, etc.) a todos los ciudadanos por igual.

Si bien la experiencia es diversa y los grados de avance varían mucho según los casos, la tendencia resultó generalizada entre los países con economías de mercado y ha resistido –en gran medida– el embate neoliberal de las últimas décadas y en la actualidad cruje bajo las consecuencias de la crisis mundial y el renovado embate conservador, especialmente en la eurozona.

La articulación entre la noción de libertad y la de igualdad como guía del accionar del Estado ayudó a construir un nuevo concepto de ciudadanía, que a la par aseguraba una cierta dimensión al mercado para impulsar la acumulación y un extendido consenso acerca de la razonabilidad del orden establecido.

La consecuencia fiscal de este avance civilizatorio resultó la expansión del gasto público, que pasó de representar durante la etapa previa menos del 15% del PBI en las economías más avanzadas, a más del doble. E incluso a superar holgadamente los 40 puntos del Producto en algunas de las experiencias europeas.

Semejante salto se tradujo en la necesidad creciente de aumentar la presión fiscal para asegurar un financiamiento sustentable. La resolución eficaz de este desafío supuso una doble condición para el nuevo concepto de ciudadanía. Así, junto a la expansión de los derechos se asentó la obligación de cumplimiento a su sustento.

Nace entonces una nueva mirada acerca de la obligación de contribuir, que, desde el Estado liberal en adelante y marcadamente a partir de la segunda mitad del siglo pasado, comienza a ser socialmente internalizada como necesaria y legítima.

La institucionalidad que cada experiencia nacional se dio para garantizar el financiamiento de este progreso civilizatorio y efectivizar la obligación de

II.

contribuir es muy variada. Entre los países federales y/o descentralizados supuso resolver algunas tensiones relevantes que desde el punto de vista teórico se expresan en los extensamente tratados contrapuntos entre autonomía vs. eficiencia y descentralización vs. economías de escala. Y, en particular sobre:

- a. la forma en que se organizan y dividen las competencias tributarias entre los distintos niveles del Estado que conforman la federación;
- b. el dispositivo que asegura la reasignación de recursos entre esos distintos niveles estatales y en particular entre el Estado central y el resto, y
- c. la organización y gestión de la administración tributaria, o sea la función destinada a recaudar.

Si bien hemos sostenido en reiteradas oportunidades que estas tres cuestiones requieren ser abordadas en conjunto dada la estrecha relación que existe entre ellas, vamos a situar el foco en la administración y sumar a las complejidades propias del federalismo las que plantea la globalización. Este doble encuadre nos parece que tiene sentido toda vez que la resolución de estos desafíos parece demandar grados crecientes de coordinación e integración que hasta el momento no han ido mucho más allá de las buenas intenciones.

Al organizar la fiscalidad en general y la administración tributaria (AATT) de los países federales o descentralizados, en la medida en que prevalecen las cuestiones que hacen al sostén de la autonomía, cada Estado gesta su propia AATT para asegurarse un manejo directo de la gestión de recaudación y el uso del poder de control. Cuando priman las consideraciones de eficiencia, la AATT tiende a centralizarse, de modo de aprovechar las ventajas de escala en favor de la gestión de los ingresos.

En nuestro caso, la centralidad de la aduana, el proceso de concentración de funciones en manos del Estado nacional y cierto desapego al uso de las potestades tributarias por parte de las provincias, favorecieron el crecimiento asimétrico entre las capacidades del fisco nacional y los fiscos provinciales y locales. El fisco nacional se fue estructurando al ritmo de los agravamientos de la penuria fiscal y al impacto de las recurrentes crisis. A cada agudización del déficit seguía una innovación tributaria y junto con esta una agencia especializada en su administración. Así, a la expansión de los impuestos internos que siguió a la crisis de 1890 le sobrevino la creación de la Dirección Nacional de Impuestos Internos (DNII). Con la introducción del impuesto a los réditos en el marco de la crisis del '30, la Dirección Nacional de Impuesto a los Réditos (DNIR). Luego, ambas fueron fusionadas para dar paso a la Dirección General Impositiva (DGI) en 1948. Por su parte, en cada una de las provincias se estructuró tempranamente una agencia encargada de la administración de los ingresos provinciales, a imagen y semejanza del organismo nacional. De esa suerte hoy tenemos 24 administraciones tributarias subnacionales (y miles de municipales) con bajos niveles de coordinación y articulación, gestadas a imagen y semejanza de la DGI. Más recientemente esta última fue reunida con la Aduana para confor-

La centralidad de la aduana, el proceso de concentración de funciones en manos del Estado nacional y cierto desapego al uso de las potestades tributarias por parte de las provincias, favorecieron el crecimiento asimétrico entre las capacidades del fisco nacional y los fiscos provinciales y locales.

III.

mar la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en 1996. La AFIP fue presentada como una solución a las falencias notorias que en materia de capacidad de autofinanciamiento manifestaba el Estado argentino en todos sus niveles. Paradójicamente, en un contexto de fuerte debilitamiento inducido del Estado en su conjunto y con el auspicio de los organismos multilaterales de crédito que lo habían propiciado, la AFIP se presentó como una iniciativa tendiente a potenciarlo. No resultó ajeno a esta tendencia el privilegio al pago de la deuda propio de la etapa. Desde una lógica que enfatizó la eficiencia recaudatoria, se intentó ganar sinergia en materia de administración de la información y en capacidad de control de los contribuyentes. Por esta doble vía se buscó mejorar la *performance* de la recaudación. La creación de la AFIP (y su devenir) ha sido acompañada de un poco difundido debate acerca de algunas cuestiones que trascienden el acaso más comentado debate sobre su razonabilidad y eficacia. Nos referimos a cuestiones tales como si la Aduana se agota en su función recaudatoria, o a qué implica sobre el modelo de agencia única la existencia de competencias tributarias definitivamente federalizadas por la reforma constitucional de 1994, o a la cuestión más general de si una AFIP en el país significa necesariamente un organismo, o a si –de serlo– este debe ser una instancia de coordinación de organismos preexistentes o debe tender a su unificación. Es evidente que las respuestas a estas cuestiones no resultan neutras en términos institucionales y permiten pensar a la administración tributaria nacional un poco más allá de su eficacia recaudatoria inmediata.

En los últimos años la administración tributaria expandió los tradicionales mecanismos de retención, percepción e información y adicionalmente generó una serie de iniciativas novedosas y exitosas que han permitido mejorar la efectividad de la recaudación.

Por otro lado, prácticas cada vez más extendidas en el marco de la globalización y la fenomenal concentración económica mundial, como el comercio intraempresa, la triangulación de operaciones y la localización planeada de bases y hechos imposables en jurisdicciones de baja o menor tributación relativa complejizan el accionar del Estado y generan fenomenales excedentes financieros que evitan la fiscalidad internacional y agravan, aún más, las brutales asimetrías que genera el capitalismo global.

En el marco de la globalización y la multiplicación de los paraísos fiscales, la capacidad para fugar del poder tributario se ha potenciado. Muy acertadamente la presidenta CFK ha impulsado en el G20 la necesidad de combatir los paraísos fiscales. Porque sin ellos esta capacidad pierde un aliado esencial. En el mismo sentido y en los últimos foros internacionales, la AFIP ha planteado el desafío que los “contribuyentes globales” imponen a la administración tributaria.

En efecto, quienes promueven la evasión fiscal global reducen sustancialmente los ingresos fiscales y consecuentemente debilitan seriamente los programas del gobierno, a la par que distorsionan la carga fiscal mediante el aumento de las obligaciones de los contribuyentes de menores ingresos. De tal modo, los procesos de democratización se ven fuertemente afectados por el crecimiento de estas prácticas.

Se trata de actores que operan a escala mundial con estrategias de planeamiento fiscal sofisticadas, que transitan con habilidad los bordes difusos de las normas tributarias y que condensan un enorme poder de *lobby*, frente a Estados que despliegan su capacidad de control sólo en escala nacional y no siempre con la voluntad política que demanda enfrentar el problema.

Esta diferencial de escala es crucial. Un dato: investigaciones recientes evidencian que en América latina (y también en el resto del mundo), y contrariamente a lo que se suele difundir y sostener, la mayor parte de los flujos financieros ilícitos y glo-

bales proviene de operaciones comerciales. Es decir, no se originan mayoritariamente en la corrupción estatal o en las actividades criminales, que obviamente generan una parte de estos flujos, sino en transacciones que se gestan mediante el forzamiento de las situaciones imperantes, por ejemplo, a través de maniobras de sobre o subfacturación o del abuso en los llamados “precios de transferencia”.

En nuestro país, el incumplimiento tributario a lo largo de las cadenas de valor de los exportables no es nuevo. Como tampoco lo es la fuga de capitales. La brecha entre la capacidad de pago y la tributación efectiva en estos sectores fue históricamente importante. Agricultura, ganadería, hidrocarburos, minería y pesca, entre otros, han sabido generar condiciones favorables para evitar el poder del fisco. La irrelevante recaudación del inmobiliario, la informalidad laboral, el enanismo fiscal, el trato generoso de las normas y el ocultamiento liso y llano de operaciones son fenómenos muy conocidos y de larga data en el país, que muy recientemente han comenzado a enfrentarse de modo metódico y sistemático.

Un paso audaz tal vez requiera repensar a estos actores económicos que son, además, fenomenales operadores de bienes esenciales para el desarrollo humano, propagadores de empleo directo e indirecto a gran escala, potenciales dinamizadores de la inversión y generadores de bases tributarias indispensables para el sostenimiento del Estado moderno. Todas cuestiones demasiado relevantes para estar sujetos formalmente casi al mismo trato que un contribuyente menor que opera su negocio y es asesorado por el contador del barrio.

En este marco, es preciso considerar que las mejoras que se logren a nivel nacional y regional son indispensables y, también, que existe una dimensión sistémica global del problema que demanda una mirada diferente de estos actores desde el poder tributario del Estado.

IV.

En los últimos años la administración tributaria expandió los tradicionales mecanismos de retención, percepción e información y adicionalmente generó una serie de iniciativas novedosas y exitosas que han permitido mejorar la efectividad de la recaudación. La mayoría operan como dispositivos que incrementan la percepción de riesgo en tanto mejoran la disponibilidad de información sobre el desempeño económico de los contribuyentes. Además, algunas de ellas bloquean o limitan la operatoria normal del contribuyente en la medida en que existan incumplimientos o deudas con la administración. Se destacan:

Los Acuerdos y Convenios de Intercambio de Información a nivel internacional. La Resolución General (RG) 2927 y complementaria que establece el IMT (Indicador Mínimo de Trabajadores) como potestad para la determinación de empleo sobre base presunta. La RG 3072 de promoción de denuncia penal e información a otros organismos –violaciones a normas laborales, previsionales, de higiene y seguridad en el trabajo–. El Régimen de Factura Electrónica –RG 2485–. El Registro de operaciones inmobiliarias –Compraventa/alquiler RG 2820 y la vigencia del COTI–. En el impuesto a las ganancias, el Régimen de Información de Donaciones en dinero y en especie RG 2681; la RG 2763 Registro de Participaciones Societarias. En el comercio de granos, la RG 2300: Carta de Porte, CTG (Código de Trazabilidad de Granos) y la RG 2750: Régimen de Información de Capacidad Productiva. En el Monotributo, el Nuevo Régimen Simplificado. La cuestionada y luego limitada potestad del embargo automático (art. 92 Ley 11683). El ROS (Reporte de Operaciones Sospechosas) en el marco de las medidas antilavado. Los Registros de Operadores de Granos y Exportadores con diferenciales de tratamiento para quienes se encuentran registrados. La tan controvertida adopción de los controles previos, como por ejemplo en el caso de las compras de divisas, que son pasibles de extenderse a la compra de bienes registrables, como existen en otras

latitudes. Y, sin dudas, una cada vez más decidida orientación operativa a multiplicar la intensidad de la fiscalización y el control sobre algunos de los sectores más concentrados de nuestro capitalismo rioplatense.

Con muchos de estos avances se potencia la capacidad de acción de los fiscos provinciales. Sin embargo, la coordinación previa de acciones y previsiones respecto de su impacto no estuvo a la altura de sus posibilidades.

Así, la brecha entre fiscos en la Argentina sigue siendo muy marcada y va desde el estatus institucional (por ejemplo, son contados los casos donde la dedicación de sus dotaciones tiene carácter de exclusiva y la administración cuenta con niveles de autonomía razonables para el desempeño de su función) hasta la disponibilidad de recursos, en el sentido más amplio de la palabra (materiales, humanos, comunicacionales, tecnológicos, etc.). Recién con las modificaciones normativas de 2011 se intenta equiparar el “poder de fuego” de los fiscos y establecer la figura del delito penal para las omisiones tributarias provinciales de modo semejante al tratamiento que reciben a nivel de los tributos nacionales.

Entre los dos modelos polares posibles de organización de la administración tributaria federal, uno con fiscos diferenciados por niveles y otro con un fisco centralizado, el caso argentino se afirma formalmente en el primero y de hecho tiende al segundo. Contrariamente a lo que se suele postular, esta circunstancia del devenir histórico conforma una oportunidad de fortalecer el federalismo fiscal argentino por una vía distinta de la tan mentada descentralización cuyos resultados, lejos de fortalecer, han debilitado la fiscalidad global del Estado.

V.

En efecto, una opción interesante, actualmente en gestación y distante de cualquier tendencia a la mayor descentralización, la constituye la posibilidad de concebir un modelo de Red Federal entre las administraciones tributarias del país, de modo que en ella los fiscos articulen instancias de cooperación e integración que los potencien y les permitan superar las limitaciones generadas a lo largo de su desarrollo histórico. Tanto en un sentido vertical como horizontal. E incluso, que expandan esta red (o sumen a la misma) otros organismos que hacen a la administración tributaria (Catastros, Registros, etc.) y que, en muchos casos, ni siquiera dependen del mismo ministerio en el que se desenvuelve la AATT.

Entre las ventajas previsible de un modelo en red, merecen mencionarse:

- a. La construcción de una articulación y un equilibrio viable entre la preexistente autonomía de los fiscos y la capitalización de los beneficios de acción coordinada a escala. En la medida en que se genere un modelo y una identidad común y compartida entre los fiscos que asegure la “unidad en la diversidad”.
- b. La implementación de políticas tendientes a disminuir la brecha institucional que existe entre el fisco nacional y los provinciales, y la de estos entre sí. E incrementa los niveles de profesionalización existentes en las dotaciones de la administración tributaria en su conjunto y las tecnologías disponibles de control y recaudación.
- c. La integración de procesos y servicios, de modo de ganar en simplicidad frente al contribuyente y disminuir los niveles de redundancia burocrática y multiplicidad de trámites que hoy existen para capturar una misma información y que afectan (negativamente) el nivel de cumplimiento.
- d. El establecimiento de acuerdos diferenciados según las necesidades de cada fisco para aprovechar

Entre los dos modelos polares posibles de organización de la administración tributaria federal, uno con fiscos diferenciados por niveles y otro con un fisco centralizado, el caso argentino se afirma formalmente en el primero y de hecho tiende al segundo.

el mayor grado de desarrollo de la AFIP en la percepción, aplicación y fiscalización de los recursos. En estos términos, es posible concebir que en algunos casos los fiscos provinciales “encarguen” al nacional la administración de un gravamen propio y en otros sea el fisco nacional el que delegue algún aspecto de la administración de un gravamen nacional en un ámbito territorial acotado. Recordemos que el marco normativo vigente habilita a esta posibilidad.

e. La transferencia permanente de las novedades e innovaciones, tecnológicas u organizacionales, que pudieran darse en cualquier punto de la red.

La constitución de la red no implica un mero cambio denominativo para un mismo conjunto de prácticas hoy vigentes. Implica modificar la modalidad de relación a partir de aceptarla como un vínculo entre pares y asumir un modelo común de organización para una función permanente y esencial del Estado.

En términos concretos y en lo inmediato, la gestación de la red supone generar un dispositivo de representación federalizado (en parte previsto en la normativa vigente), acordar y coordinar el logro de los objetivos de recaudación y unificar el sistema de información.

En términos de cultura organizacional tal vez resulte el desafío más denso para estructuras habituadas a concebirse en términos acotados, con límites precisos y en el marco de una relación diferenciada, competitiva y hasta jerarquizada entre los mismos fiscos. Y su gestión no será espontánea.

La adopción de una política específica dirigida en tal sentido y una revisión del marco organizativo vigente de la AFIP que dé cabida y reflejo estructural a estas cuestiones (que en el mejor de los casos hoy existen parcial y fragmentariamente reflejadas en el organigrama) posiblemente ayude a acelerar su desarrollo.

De modo análogo y frente a los desafíos de la globalización sobre la fiscalidad, la construcción de una red global de administraciones tributarias tejida en base a acuerdos efectivos de intercambio de información (puntuales y masivos) es un paso imprescindible donde nuestro país es pionero. La generación de una instancia global de coordinación fiscal es otro. Una y otra deben ayudar a lograr que las centrales financieras internacionales de los grandes grupos y las jurisdicciones con secreto provean la información relevante sobre los flujos financieros. Y en paralelo promover legislación que obligue a las instituciones financieras y otras entidades extranjeras que obtienen ingresos más allá de las fronteras del país, a proveer automáticamente al gobierno toda la información sobre individuos que posean cuentas

en el extranjero en esas instituciones financieras. Esto viene siendo reclamado por organizaciones no gubernamentales especializadas en la fiscalidad global como Tax Justice, por ejemplo.

En la misma línea de pensamiento parece aconsejable fortalecer la administración tributaria local frente a estos actores, por ejemplo internalizando el control en la firma de modo permanente. En este sentido la creación de empresas mixtas y/o multi-jurisdiccionales (tendencia posible en las distintas etapas que hacen a la explotación y exportación de los recursos naturales) y la búsqueda de mecanismos que permitan asegurar la presencia de miembros permanentes del Estado en el directorio de las empresas de gran tamaño y con competencia en aquellas decisiones con impacto fiscal, aduanero o sobre los recursos de la seguridad social parece un buen modo de avanzar hacia nuevas formas de regulación frente a los desafíos de la globalización y en la búsqueda de un financiamiento sustentable para el Estado moderno.

VI.

Tal vez un ejemplo permita ilustrar mejor qué estamos intentando lograr. Tomemos un caso de agenda pública en el presente del país: la minería.

Si bien la minería, como cualquier otra actividad que a título oneroso y de modo habitual se desarrolle en el país, está alcanzada por las normas tributarias vigentes y sujeta a los regímenes que ellas imponen, la ley 24.196 de Inversiones Mineras (1993) y sus modificaciones, establece ventajas generosas en materia tributaria. Estas ventajas alcanzan a un amplio espectro de tributos: impuestos directos, tasas y contribuciones impositivas, aranceles, derechos u otros gravámenes a las importaciones y exportaciones; posibilita la duplicidad de la deducción de gastos incurridos en las etapas previas a la explotación con independencia de su resultado y consagra la estabilidad fiscal por 30 años desde la fecha de presentación del estudio de factibilidad.

Asimismo y como a través de los años las provincias establecieron regalías sobre la producción minera cuyos valores no eran uniformes, la Ley de Inversiones Mineras fijó un tope máximo para las regalías del 3% del valor del mineral puesto en boca de mina. Las modalidades y formas de cálculo y pago de las regalías están sujetas a las reglamentaciones provinciales.

Las disposiciones de esta norma, que funciona como “Ley Convenio”, y el reordenamiento del fede-

Frente a los desafíos de la globalización sobre la fiscalidad, la construcción de una red global de administraciones tributarias tejida en base a acuerdos efectivos de intercambio de información (puntuales y masivos) es un paso imprescindible donde nuestro país es pionero.

ralismo fiscal argentino propiciado por la reforma constitucional de 1994 hacen que tanto la Nación como las provincias mineras, que no son pocas, tengan jurisdicción sobre distintos aspectos que hacen al tratamiento fiscal de la actividad.

En la actualidad las exportaciones mineras están sujetas a los derechos de exportación que fija y recauda la Nación.

En este marco, es posible pensar que existen oportunidades de mejora en los alcances y la eficacia del control sobre la actividad si la integración y la coordinación entre la Nación y las provincias superan el nivel de atomización actual. Sin dudas la relevancia económica y fiscal de la actividad lo justifica.

Nótese que, por ejemplo, esta es una actividad que tiende a integrarse verticalmente, tendiendo a controlar las fases posteriores a la explotación: transporte, carga y embarque. Asimismo, un dato clave, el del valor del mineral en boca de mina, es brindado por declaración jurada, en base a criterios que determina la provincia y es base de cálculo también para los tributos nacionales.

Por otro lado, las empresas mineras entran dentro de lo que consideramos “contribuyentes globales” con operaciones semejantes en varios países. Nuevamente, es posible pensar que existen oportunidades de mejora en los alcances y la eficacia

del control sobre la actividad si mejoran la integración y la coordinación entre fiscos. Sin dudas es posible prever que un conjunto de parámetros de gastos y producto, por ejemplo, pueden estimarse en mejores condiciones de razonabilidad contando con información comparable.

El lector encontrará con facilidad otros casos en los que es posible aplicar el mismo orden de ideas.

En el país, los antecedentes en materia de cooperación interjurisdiccional entre fiscos parecen haber gestado la maduración suficiente como para dar pasos a favor de la conformación de la red. Por su lado, los acuerdos y convenios vigentes con otros fiscos del mundo y la incipiente lucha conjunta contra el efecto depredador de las bases imponibles generado por los paraísos fiscales, abre la posibilidad de profundizar los niveles de cooperación alcanzados. Un paso significativo, no exento de dificultades, es el que se logre a nivel del Mercosur o en la Unasur.

Por supuesto, sabemos que los fiscos tanto cooperan como compiten por la recaudación fiscal. Sin embargo, en el presente existen condiciones para pensar que la cooperación y la integración pueden generar mayores beneficios al conjunto que la puja fiscal larvada. Su concreción depende de la voluntad de los actores.

(1) Magister Scientiarum en Administración Pública. Profesor Regular FCE-UBA. Ex Director General de Rentas de la CABA. Ex Director de Capacitación de la AFIP. Experto en Temas Tributarios



LA REFORMA FISCAL EN LA ARGENTINA

por HORACIO ROVELLI *Licenciado en Economía, UBA**

EL ROL DEL ESTADO VUELVE A SER CENTRAL PARA ORIENTAR LA ECONOMÍA EN POS DE UNA SOCIEDAD CADA VEZ MÁS PARTICIPATIVA, MÁS IGUALITARIA Y MÁS DEMOCRÁTICA. UNA REFORMA FISCAL PROGRESIVA Y LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SON ELEMENTOS ESENCIALES PARA LOGRARLO.



«Si (el Estado) es capaz de determinar el volumen global de los recursos destinados a aumentar los medios de producción y de fijar la tasa básica de remuneración de quienes los poseen, habrá cumplido con su obligación».

La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero. John Maynard Keynes.

La planificación pública

En una sociedad y para un período histórico determinados, le conferimos al Estado de esa sociedad el rol de organizador social, capaz de disciplinar a los agentes que la componen en procura del bienestar general, por lo que en este marco, el primer rol que cumple el Estado en la economía es el de su regulación para la consecución de los objetivos trazados en un plan estratégico.

El Estado debe fijar las reglas de juego (el marco legal) y debe tener un plan de gobierno. Esto es, el Estado en su división de poderes y en nombre del bienestar general debe presentar un plan de gobierno, que conforma el “plan estratégico”, que define los grandes lineamientos, los grandes parámetros que se deben seguir para el alcance del objetivo: el crecimiento con inclusión social, justa remuneración, y con el menor daño al medio ambiente posible. A su vez, debe fijar las “reglas de comportamiento” de toda la sociedad.

Al Estado le cabe un rol fundamental, ya sea generando condiciones objetivas para la valorización del capital productivo –por ejemplo con políticas de infraestructura y energéticas– o como regulador, estimulando sectores y regiones, pero principalmente apuntalando un horizonte de crecimiento sostenido en el tiempo.

Para ello es esencial que el sector privado esté a la altura de las circunstancias y canalice la mayor parte de la ganancia que obtiene para el incremento de la inversión, para agregar valor a la producción. Sólo así, reinvertiendo una parte significativa de las ganancias en las mismas y en otras

actividades, se podrá sostener un ritmo de crecimiento que permita constituir una economía sólida, que equilibre el mercado interno y el externo generando empleo y mejor remuneración, cumpliendo así con la premisa de amalgamar los intereses de toda la sociedad.

La idea que caracteriza a la intervención estatal es la convicción de la participación del Estado para garantizar el crecimiento y una más justa distribución del ingreso que corrija las inequidades de ese mismo crecimiento. El “Estado de Bienestar” significa en los países de nuestra región la coexistencia de un proceso de desarrollo industrial, que incorpora un número creciente de trabajadores, y que la expansión del trabajo asalariado se convierte en el núcleo central a partir del cual se teje un conjunto de derechos que el Estado debe ampliar y garantizar (sindicalización, convenciones colectivas de trabajo, legislación laboral, seguridad social, etc.).

Las necesidades sociales deben ser cubiertas no sólo para satisfacer un fin moral o ético, sino, y desde el punto de vista económico, también porque ello

permite la “reproducción ampliada”, en un circuito virtuoso que se retroalimenta. En América latina estas necesidades comprenden la transformación de las condiciones de producción y de los productores en el campo y en la ciudad, de los trabajadores informales en formales, en la universalización de la educación y de la capacitación, en el progreso técnico, y con ello la mejora de la salud, el bienestar social y el nivel de vida de toda la población.

En ello juega un rol relevante el “disciplinamiento” de los empresarios, para que se trabaje en forma combinada con el Estado, como lo demuestran todas las experiencias exitosas en la historia (incluso en la propia, el peronismo en 1945-55, y en la actual etapa) y en el mundo, en los cuales los criterios de “rentabilidad social” que es “la evaluación cuantitativa de los resultados sociales, cualitativos, de una inversión pública, privada o mixta en un proyecto definido y en un grupo objetivo específico”, deben prevalecer sobre la mera rentabilidad privada.

Se ha incrementado fuertemente la inversión¹, pero debería ser mayor, y no lo es porque persisten conductas como la de no cumplir acabadamente con las obligaciones fiscales y sociales, razón por la cual la Presidenta de la Nación, en su discurso del 1 de febrero de 2012, plantea pasar a una etapa de “sintonía fina” y sostiene: “Que sepan todos los empresarios y trabajadores que van a poder negociar aumentos libremente, pero de acuerdo a la rentabilidad de cada sector”.

Y allí está la clave, para eso instruyó a su ministra de Industria y al viceministro de Economía medir “por sector la rentabilidad, para que cuando se empantane la negociación en algún sector, nosotros tengamos los datos de si lo que se está pagando es porque se quiere aumentar la rentabilidad de las empresas”.

Respecto de los sueldos de los gerentes de algunas empresas, que llegan a los 10 millones de pesos por año, dijo en esa ocasión: “Llegó la etapa de la sintonía fina en esto también: pagar buenos sueldos, a costa de que el Estado no perciba estos ingresos; pagar parte de los sueldos en negro, que se los sacan a los que no están registrados, los que cobran 1.600 pesos por mes”.

Al Estado le cabe un rol fundamental, ya sea generando condiciones objetivas para la valorización del capital productivo –por ejemplo con políticas de infraestructura y energéticas– o como regulador, estimulando sectores y regiones, pero principalmente apuntalando un horizonte de crecimiento sostenido en el tiempo.

Con lo que es claro que se torna necesario para continuar con el plan económico que se discipline a los poseedores de capital y organizadores de gran parte de la producción, como sucede en Corea del Sur, en Japón, en Malasia, en Australia o en cualquier país que ha avanzado en su economía y en el bienestar de la población, y ese disciplinamiento es posible, en primer lugar, con un mayor conocimiento del sector. Igual pasa con las “salvaguardas” o “licencias no automáticas”, se estudia la posición arancelaria y se ve si se lo puede sustituir con producción nacional y en qué plazo, y así con todas las medidas, que van dibujando un “mapa fiscal” donde pueda verse qué aporta el Estado a las empresas y qué aportan a su vez las empresas a la sociedad y al Estado.

La relación entre consumo, oferta, técnica y capacitación, rentabilidad social y desarrollo, debe retroalimentarse, con lo que se amplía la capacidad productiva y distributiva, en una sociedad que sigue construyendo en base a la tasa de ganancia y productividad, pero regulada por la “rentabilidad social” que el Estado debe imponer, medir, ponderar e impulsar, en lo que se denomina “desarrollo con inclusión”. Desarrollo que apunta a conformar una sociedad más participativa, más igualitaria y más democrática.

John Maynard Keynes, en el capítulo 24 de su Teoría General, lo formula del siguiente modo:

“Las consecuencias de la teoría expuesta son moderadamente conservadoras en otros aspectos, pues si bien indica la importancia vital de establecer ciertos controles centralizados en asuntos que actualmente se dejan casi por

completo en manos de la iniciativa privada, existen importantes sectores de actividad que no resultan afectados. El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión al consumo, en parte a través de la política fiscal (incluida la tributaria), en parte fijando la tasa de interés, y quizás también por otros caminos.

“Además parece improbable que la influencia de la política bancaria sobre el tipo de interés sea suficiente para determinar una tasa de inversión óptima. Creo, por tanto, que una socialización en cierto modo global de la inversión resultará ser el único medio de garantizar un elevado nivel de empleo; esto, sin embargo, no excluye forzosamente cualquier tipo de compromiso y de acuerdo por el cual las autoridades cooperen con la iniciativa privada”.

Keynes plantea la necesidad de disminuir la tasa de interés para que sea menor que la “eficiencia marginal del capital” (EMgK), entendiendo como tal la rentabilidad de la inversión en el tiempo. El mismo Keynes preveía la posibilidad de que la EMgK descienda y que a su vez la tasa de interés no pueda descender lo suficiente, o que se encuentre con la llamada “trampa de liquidez” donde no puede descender más. De allí que sostiene que el Estado debe actuar para garantizar que se siga produciendo utilizando todas las herramientas que tiene a mano (las políticas económicas: fiscal, monetaria, cambiaria, comercial, de ingresos, y otras) asumiendo el rol de orientador de la economía.

Es el Estado el garante del crecimiento, de expandir la “demanda efectiva”, con un análisis inteligente amalgamar la lógica de la formación de los precios con la existencia de mercado interno y externo, y la preservación del poder adquisitivo, y con ello el nivel de vida presente y futuro de la población. En este sentido debe contar con un plan estratégico, cuyas aristas en el caso de los gobiernos de los Kirchner se reflejan en el Plan Territorial de Obras Públicas 2010-2016, el Plan Industrial 2020, el Plan Agro Alimentario 2020, y otros.

La necesaria combinación entre el Estado y el mercado es claramente expuesta por Joan Robin-

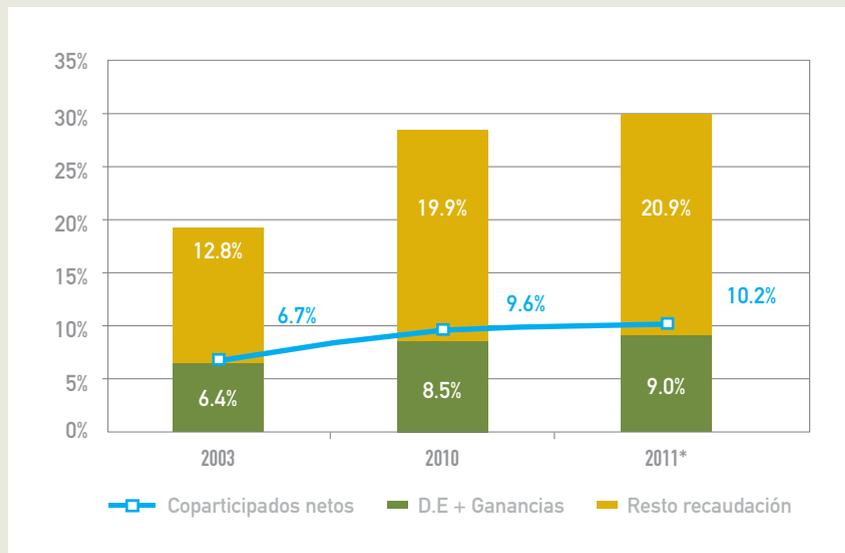
son cuando sostiene: “La base aceptada de una vida confortable es una vivienda decente. Una familia precisa, ante todo, un servicio médico digno de confianza y la mejor educación posible; pero el aumento de la riqueza siempre nos deja con una mayor deficiencia precisamente en esos campos y no es casualidad que así suceda. La industria capitalista se muestra con una eficiencia deslumbrante para producir artículos destinados a ser vendidos en las tiendas y, directa o indirectamente, los beneficios proceden de las ventas. Los servicios destinados a satisfacer las necesidades humanas fundamentales no se prestan a la producción en serie: no constituyen un campo en que sea fácil obtener beneficios, sobre todo cuando en nuestra idea igualitaria, estos se deben ofrecer independientemente de los medios que se disponga para pagarlos. Por consiguiente, deben cubrirse en gran parte a través de los impuestos y con fuerte presencia estatal”.

La estructura del Estado

En el caso de la economía de la Argentina, son componentes del Estado el conjunto de instituciones gubernamentales nacionales, provinciales y municipales, sus organismos públicos de todo tipo, fondos fiduciarios², empresas y bancos públicos, denominándose Sector Público Argentino a toda la esfera de lo público de nuestro país. Una muestra clara de la interrelación entre el crecimiento económico y la participación del Estado se nota cuantitativamente cuando en el período 1983-2011, con una tasa de crecimiento del PIB acumulada del 94%, la participación del Sector Público Argentino pasó a ser del 26% a más del 40% del PIB (en el año 2011). Esa mayor participación ha significado más obra pública, más subsidios energéticos, más educación, más salud, más asistencia social, más jubilaciones, y demás.

La idea que caracteriza a la intervención estatal es la convicción de la participación del Estado para garantizar el crecimiento y una más justa distribución del ingreso que corrija las inequidades de ese mismo crecimiento.

GRÁFICO 1. Recaudación Nacional y Coparticipación Neta (en % de PIB)



Últimos doce meses a Jun-2011

Fuente: ???

Los cambios en el paradigma de recursos y gastos

De acuerdo con la clasificación internacional de los impuestos, en los últimos años se observan cambios importantes en la composición del sistema tributario nacional. El más destacado de ellos es la significativa retracción de la participación de los impuestos que gravan los bienes y servicios (trasladables al consumo), que en los '90 explicaban el 53,1% de la recaudación tributaria y en el período 2007-2011 lo hacen en un 36,0 por ciento.

Como contrapartida, aumentaron su participación los gravámenes al comercio exterior, que pasaron de explicar el 4,8% al 14,3% entre ambos períodos, y los impuestos sobre la propiedad que representaban el 2,9% en los '90 y el 8,8% en el período 2007-11.³

Del lado del gasto, las políticas públicas se orientaron a favorecer a los trabajadores, jubilados y pensionados, y los excluidos, con lo que podemos ver que dichos gastos se financiaron con un sistema tributario que mejoraba su incidencia distributiva. La recuperación del carácter redistributivo de la intervención estatal se refleja en que, con respecto a períodos anteriores, pagan más impuestos los estratos sociales más altos que los que corresponden a los principales receptores de las políticas públicas.

Esto ha permitido (y permite) que la Nación Argentina incremente la coparticipación de impuestos con las provincias, que se ha ampliado con el decreto presidencial del año 2010 que crea el "Fondo Solidario de la Soja" conformado por el 30% de la recaudación de los derechos de exportación sobre esa oleagi-

nosa, que se destina específicamente para hacer obras públicas en las provincias. De ese modo, se ha logrado una mejor distribución de la carga pública, tanto en lo referido a quienes tributan como también a la distribución en la sociedad.

Uno de los pilares claves del modelo de crecimiento con inclusión social ha sido la recuperación de la soberanía fiscal. De hecho, el cambio de signo en este terreno se plasmó en un superávit que promedió durante 2003-2011 el 2,7% del PIB, en un Estado que acrecentaba su participación en el Producto Bruto Interno.

En el mismo sentido de apuntalamiento de la soberanía fiscal, se instrumentó una consistente política de "desendeudamiento", que implicó un superávit financiero promedio de 1,1% durante el mismo período, mientras que la deuda bruta del SPNNF (Sector Público Nacional No Financiero) en porcentaje del PIB se redujo desde el 138,7% en el año 2003 hasta 46% en el año 2011. A lo que se le debe sumar que, a su vez, casi la mitad de ese porcentaje está en poder de otras dependencias públicas (deuda "intra sector público"), como son el BCRA, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSeS (Administración Nacional de Seguridad Social), AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos), Lotería Nacional, Fondos Fiduciarios, y otras dependencias.

El cambio en la política previsional, que significó la histórica recuperación del sistema para el Estado nacional, implicó que las prestaciones a la seguridad social –en términos del PIB– exhibieran un alza de 2,5 puntos porcentuales entre 2003 y 2011, pasando de 5,2% a 7,7%.

Como elementos a destacar entre las prioridades de la política pública debemos mencionar que durante la gestión 2003-2011 se logró:

- a. Que se acogieran al beneficio previsional unas 3.100.000 personas, con lo que el total de jubilaciones y pensiones es de 5.855.574 beneficiarios (fuente: Sistema Integral Previsional Argentino –SIPA–), a los que se les garantiza su haber por la plena aplicación de la “Ley de movilidad previsional” y con una prestación mínima que se ajusta periódicamente.
- b. La Asignación Universal por Hijo alcanza en el año 2011 a 3.562.593 personas, a las cuales se deben sumar 95.637 beneficios por embarazo.
- c. El total de pensiones no contributivas (ex combatientes, invalidez, madre de siete o más hijos, y otras) alcanzó en el año 2011 a 1.080.000 beneficiarios.
- d. El Programa REPRO y otros de mantenimiento del empleo privado registró 709.648 beneficiados en el año 2011.
- e. Se garantiza el libre funcionamiento de las Convenciones Colectivas de Trabajo y del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil.

Al mismo tiempo, el mayor espacio fiscal permitió recuperar la política de inversión pública. La IRD (inversión real directa) del SPNNF se incrementó en porcentajes del PIB desde 0,2% hasta 1,4% en el período 2003-2011. En el mismo sentido, la Inversión Pública Consolidada creció, en porcentaje del PIB, desde 1,2% en 2003 hasta 4,5% en 2011.

En forma paralela los hitos a destacar en la inversión pública en el período en análisis son:

- a. La ejecución de 637.282 soluciones habitacionales para 2.867.770 beneficiarios.
- b. La construcción de 1.015 escuelas, con más de 1,6 millones de metros cuadrados de superficie, para 820.000 alumnos.
- c. Inversiones en obras hídricas que permitieron recuperar 3.000.000 de hectáreas para su explotación económica, y dotar de agua potable y cloacas a 7.000.000 de argentinos.
- d. El incremento significativo (en promedio en más del 50%) de la infraestructura energética. En energía eléctrica se incorporaron 11.600 megavatios y 6.100 kilómetros de líneas de alta tensión. En materia gasífera se aumentó la capacidad de transporte en 70 millones de metros cúbicos diarios.
- e. Se pavimentaron 2.000 nuevos kilómetros de autopistas y 34.000 kilómetros de rutas, entre ellas la Ruta Nacional 14, la 40, y la finalización de la autopista Córdoba-Rosario (pendiente desde hace varios lustros).

Burocracia estatal y planificación

Cuando hablamos de la planificación, una de las restricciones más severas es la del personal público, la burocracia más o menos estable de la administración. Máxime en nuestro país, donde fue heredada de una política de concepción liberal que primó desde el golpe militar de 1976 hasta su implosión en las trágicas jornadas de diciembre de 2001.⁴ Por lo que una de las tareas realizadas (y a realizar) por parte de las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner fue (y es) la de tratar de imbuir del ideario de defensa del mercado interno y de la política de “desendeudamiento” a toda la administración.

Importantes áreas del Estado argentino sufren todavía la influencia de los *lobbies* empresariales, de la “burocracia” sindical, y de “tecnócratas” supervivientes del período liberal descripto, quienes no suelen escatimar medio alguno para defender sus intereses corporativos al interior de la estructura de gobierno.

Desde los transportes públicos (terrestres y aéreos), pasando por las políticas de salud (medicamentos y sus precios aumentados, patentes y sus monopolios extranjeros, medicinas y sus controles deficientes, campañas de vacunaciones auspiciadas por laboratorios transnacionales, y otros) hasta sectores de la Cancillería argentina que incluso tuvieron que ser “intervenidos” en la actual gestión por su complicidad con factores de poder extranjeros e, incluso “mafias globales”, son muestras de la peligrosidad de una tecno-burocracia estatal anclada en el pasado y/o pendiente de “terceros actores”.

Si como define Max Weber, la conjunción del Estado y el derecho conforma la base sobre la cual se construye la sociedad, y resulta indispensable ponderar la importancia de una burocracia estable y solvente técnicamente, conducida por la política, en la Argentina se torna necesario ampliar los equipos calificados que permitan penetrar los niveles de burocratismo enquistados en las instituciones. De otro modo, sería difícil liderar un proceso de avance de las políticas de inclusión económica, política, social y tecnológica. Es imprescindible la preparación de cuadros técnicos y políticos que interactúen entre sí, que formen y capaciten a su vez al personal, para lograr hilvanar las medidas necesarias que exige un Plan General de Gobierno.

Las necesidades sociales deben ser cubiertas no sólo para satisfacer un fin moral o ético, sino, y desde el punto de vista económico, también porque ello permite la “reproducción ampliada”, en un circuito virtuoso que se retroalimenta.

Recordemos que para Antonio Gramsci el Estado es, en un sentido orgánico, más amplio que el mero instrumento de clases. Lo define como el conjunto formado por la sociedad política (productora de la fuerza y coerción) y la sociedad civil (generadora del consenso y hegemonía, dominación político ideológica). Este sería el “Estado integral”, que el Estado constituye apenas una muralla externa; detrás de ella hay una compleja y poderosa estructura de represas, pesos y contrapesos, y sofisticadas fortificaciones que resguardan la estructura de dominación. El Estado resulta entonces tan sólo una zanja exterior, detrás de la cual se levanta un poderoso sistema de fortificaciones. Por ello, la estrategia política en lugar de constituir un enfrentamiento directo, deberá ser un avance político gradual por medio de la construcción de una “contra-hegemonía” ideológica. Así, la diferencia entre los sistemas políticos de cada región o país dependería del grado de desarrollo del capitalismo. Por consiguiente, en una sociedad de gran desarrollo el Estado aparece como un mero cascarón, mientras que en una sociedad de desarrollo capitalista precario el Estado viene a representar un todo compacto con la estructura económica. Dicho esto, la lucha política se representa mejor como una “guerra de posiciones” al interior de ese gran territorio que es el Estado. En esta “guerra de posiciones” hay que ir venciendo y conquistando casamatas y trincheras de las áreas vitales del mismo Estado para, de este modo, hacerse efectivamente del control estatal.

En síntesis, en nuestro país se trabaja para definir –y en la práctica se encuentran datos objetivos claros– un nuevo plan de gobierno, de conformación de nuevas orientaciones en y para el Estado. Para ello, se debe avanzar en la profesionalización de la administración pública en todos sus estamentos, de modo tal que se imbuyan y compenetren en las nuevas y distintas ideas y tareas a realizar. Este es un camino que se retroalimenta entre el plan, la capacitación, y la compenetración en los nuevos valores que se adoptan (y se deben construir), para conformar ese Estado necesario y totalmente distinto del que imperó en nuestro país desde su organización nacional (salvo honrosas y contadas excepciones), para que pueda lograrse el cometido de ser herramienta de transformación, para orientar a una economía que crezca para una sociedad cada vez más participativa, más igualitaria y más democrática.

(1) La tasa de inversión sobre el PIB del año 2011 fue del 24% y es la más alta de los últimos 35 años.

(2) Los Fondos Fiduciarios son contratos de fideicomisos con un fin determinado, donde el agente fiduciario administra activos del Estado en procura de ese fin. El resurgimiento de estos fondos en nuestro país se debió a la crisis financiera de 1995 (el llamado “Efecto Tequila”) donde se creó el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial y el Fondo Fiduciario para la Capitalización Bancaria, que fue como el Banco Nación administró los bancos públicos de provincias y municipios arrastrados por la crisis, para el primero, y el segundo fondo fue con la banca privada. Continuó realizándose en las privatizaciones, por ejemplo el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional que administra parte de la enajenación del Banco Hipotecario Nacional.

(3) Esto es tomando la clasificación de los manuales internacionales, pero es cierto que el impuesto a los débitos y créditos bancarios es un gravamen a la actividad y al consumo, pero como lo consideramos menos regresivo que el IVA u otros impuestos al consumo, y empleando la clasificación antedicha, lo sumamos a los impuestos al patrimonio, y lo hacemos así porque le confiere a todo el sistema tributario un grado de regresividad menor que los otros gravámenes indirectos.

(4) Exceptuada la gestión del comienzo de la democracia en diciembre de 1983 hasta el 19 de febrero de 1985, cuando el ministro de Economía fue el Dr. Bernardo Grinspun, quien encabezó un equipo que intentó llevar adelante un plan basado en el mercado interno, en la recomposición de los salarios, y en la investigación del origen de la deuda externa.

HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE PRESUPUESTO PÚBLICO LOS NUEVOS PARADIGMAS

LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO ES UNA PARTE FUNDAMENTAL DE CUALQUIER GESTIÓN DE GOBIERNO. EL MISMO DEBE CONTEMPLAR LAS NECESIDADES DE LA GENTE Y LOS BIENES QUE LAS SATISFACEN, ASIGNAR LOS RECURSOS SEGÚN PRIORIDADES, Y GARANTIZAR LA MÁXIMA TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN. LOS DESAFÍOS DE ESTA EMPRESA.



por
**ORLANDO
BRACELI**
*Doctor en Ciencias
Económicas**

(*) Prof. Titular Efectivo Finanzas Públicas - FCE UNCuyo. Ex Ministro de Hacienda de la provincia de Mendoza.

El presente texto constituye una breve síntesis del trabajo de tesis presentado por el autor para acceder al título de Doctor en Ciencias Económicas.

Los problemas que genera el fenómeno de la asignación de recursos son de carácter universal; se presentan tanto en los países con altos niveles de desarrollo, en los de desarrollo intermedio, como en aquellos que presentan niveles precarios (de subsistencia). La necesidad de los países más postergados por mejorar estos procesos tiene mayor intensidad como consecuencia del doble objetivo que se plantea: crecer y por otro lado frenar y comenzar a revertir el fenómeno de la marginalidad y la exclusión social. Ambos objetivos, fundamentalmente en este tipo de países, requieren abordarse simultáneamente.

La fundamentación del trabajo encuentra su razón de ser en las dificultades que se presentan en el mundo moderno como consecuencia de la deficiente resolución del fenómeno conocido como el proceso de asignación de recursos. Este toma mayor relevancia a partir de las profundas asimetrías o brechas que existen entre ciudadanos y regiones dentro de un mismo país y aún mayores entre países, como consecuencia de causas de distinta

naturaleza, tanto en la distribución del ingreso como de la riqueza.

Muchas de ellas obedecen a las características o déficits del propio instrumento asignador público. Este instrumento por sí solo no soluciona plenamente el problema de la asignación de recursos; sólo constituye una condición necesaria y si se avanza cualitativamente en él, se generan medios para ayudar a superar muchos aspectos del problema planteado.

La situación se agudiza a partir de la alta movilidad que plantean los escenarios de las sociedades modernas, como consecuencia de los cambios cuantitativos y cualitativos de las necesidades públicas, que arrastra a que las soluciones de asignación adquieran rápidamente obsolescencia. La exclusión social y la marginalidad constituyen fenómenos cada vez más fáciles de alcanzar y, simultáneamente, más difíciles de revertir. Esta circunstancia requiere soluciones cada día más difíciles, costosas y necesariamente instrumentos de gestión más complejos, conjuntamente con decisores con mayor aptitud.

La propuesta global tiene como primer destinatario, por las urgencias que enfrentan, los países con bajo nivel de desarrollo, pero las proposiciones son válidas también para los países altamente desarrollados. Asignar bien los recursos no sólo constituye una necesidad sino que representa una obligación ética, como consecuencia de que esto posibilitará minimizar los costos de oportunidad en términos de niveles de sacrificio social, que son sustancialmente mayores en los países de precario desarrollo.

Asignar bien los recursos no sólo constituye una necesidad sino que representa una obligación ética, como consecuencia de que esto posibilitará minimizar los costos de oportunidad en términos de niveles de sacrificio social, que son sustancialmente mayores en los países de precario desarrollo.

Breve reseña histórica del presupuesto público

La función primaria del presupuesto ha sido, continúa y seguirá siendo la resolución de la problemática vinculada a la asignación de recursos públicos. En su origen y aun en la actualidad, este proceso ha adoptado características que lo han convertido en un instrumento con numerosos déficits como consecuencia de diversas causas; en particular, por no estar explícitos dos de los tres protagonistas fundamentales de este fenómeno: las necesidades de la gente y los bienes que las satisfacen. Sólo se ha circunscrito, y aun hoy ocurre en una magnitud inexplicable, a explicitar los recursos asignados en términos de agregados financieros, coincidente con la concepción que se ha dado en llamar en la doctrina “Hacienda Erogativa”.

Por motivos de distinto origen, el presupuesto público ha tenido distintos niveles de protagonismo y ha pretendido cumplir diferentes roles a lo largo del tiempo, en particular a partir del siglo XX. En sus comienzos, el Estado adoptaba un rol pasivo en la actividad económica; la política en esta materia, entendida esta como el accionar exógeno del Estado sobre el funcionamiento del mercado, era mínima y generalmente poco perceptible, procurando alcanzar la mayor neutralidad, minimizando las interferencias en su funcionamiento. En otros términos, el único objetivo era financiar el gasto público. En este contexto, el presupuesto público constituía un instrumento de naturaleza puramente financiera; básicamente tenía por objeto limitar y

controlar el uso de los recursos públicos por parte del “monarca” o la forma que adoptara la autoridad política. En este tipo de escenario surge o se origina el concepto de Finanzas Públicas con una fuerte incidencia del Derecho y de la Contabilidad Pública.

Hacia fines del siglo XIX y a partir del siglo XX se inicia el proceso en el que se intensifican los niveles de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado, en diferentes grados y con distintos objetivos. Se profundiza la conducta en el accionar público que comienza a adoptar un rol activo. Esta tendencia determinó la necesidad de producir transformaciones en el instrumento asignador que acompañaran los cambios respecto de las políticas públicas.

Surgen, en particular a mediados del siglo XX, distintos avances en materia de técnicas presupuestarias, enmarcadas en lo que se dio en llamar las “Técnicas Productivistas” o “Racionalistas”, que tendieron a asimilarse a la concepción que la doctrina ha denominado “Hacienda Productiva”. Estas técnicas disminuyen el énfasis en lo que el Estado gasta o eroga para pasar a poner énfasis en lo que el Estado genera o produce. Los avances fundamentalmente se vieron en el presupuesto (momento de la decisión asignadora), pero no siempre quedaron claros o los desarrollos fueron insuficientes en el proceso integral presupuestario; por ejemplo, no se observan desarrollos de similares características en los sistemas de contabilidad o registración de la ejecución de lo que el Estado produce o hace, y tampoco se ven reflejados en la contabilidad patrimonial, de manera que esta capture la producción de la totalidad de los bienes públicos (tangibles o intangibles, durables o fungibles). Esta situación limitó la instancia de los procesos de evaluación, antes, durante y concluida la gestión presupuestaria, solamente a los aspectos financieros/legales, aun cuando se pretendía avanzar hacia evaluaciones superiores y sustantivas.

Los desarrollos de referencia tuvieron predominantemente una fuerte influencia de la disciplina administrativa, dirigidos principalmente a mejorar el gerenciamiento de los recursos públicos, pero obviaron el centro del problema que plantea la asignación de recursos en su concepción plena, el conocimiento y explicitación de las necesidades públicas y sus causas.

La irrupción de la participación activa del Estado, con un protagonismo creciente en el proceso de asignación de recursos, no fue reflejada en su plenitud y capturada por los progresos que se suscitaron en las técnicas presupuestarias. El presupuesto público continúa, aún hoy, con diferente intensidad, poniendo énfasis en el proceso impuesto/gasto, propio de las Haciendas Erogativas, donde el fenómeno financiero es el núcleo explícito.

La intervención del Estado en la economía se dio a partir de prestaciones públicas de diversa natura-

leza (monetaria, cambiaria y nuevas prestaciones fiscales). Algunas de estas prestaciones fueron incorporadas al presupuesto, en particular las de naturaleza fiscal, mientras que el resto marchó en paralelo al instrumento asignador, cuando afectaban directamente el proceso de asignación de recursos, por ejemplo, un proceso de modificación de tipo de cambio o fijación de la tasa de interés. Esta situación ha impedido que exista un instrumento que explique el programa general de gobierno en su totalidad, con una visión integral. Como consecuencia de ello, se limitan las posibilidades de evaluación y corrección, condiciones para dinamizar la gestión y evitar situaciones irreversibles. Esta es quizás una de las razones por las cuales se consideraba al presupuesto como una “restricción para gastar”, concepto que no debe desaparecer pero que debe acompañar a otros objetivos primarios. No se puede explicar y considerar racional que el objetivo primario de un Estado sea gastar y recaudar.

Del análisis del marco teórico que se presenta, las experiencias realizadas y analizadas y los propios desarrollos elaborados en ámbitos académicos y en la esfera de la actividad pública, se aprecia un quiebre o divorcio entre las corrientes vinculadas a la economía pública y los autores y/o corrientes orientados a generar desarrollos en el instituto o instrumento asignador, el presupuesto público en su diversas modalidades.

Intentaremos generar un puente que permita acercar estas posiciones a partir de un conjunto de proposiciones con el objeto de maximizar la transparencia, las instancias de participación y de evaluación, condiciones para optimizar el proceso de asignación de recursos dentro de la direccionalidad que determine un programa general de gobierno explícito.

El proceso de asignación de recursos públicos constituye una integralidad; si no cumple esta condición los procesos de asignación en todas las instancias adoptan carácter irregular e imperfecto y se convierten en procesos de equilibrio parcial.

Resumen de proposiciones

La propuesta integral se encuentra sustentada en una nueva concepción de cómo gobernar, que adopta como centro las necesidades públicas y sus causas, que sólo pueden ser identificadas territorialmente. Avanzar conceptualmente en esta dirección requiere de requisitos particulares en los instrumentos que intervienen en la gestión.

A continuación se expone un grupo de propuestas que buscan avanzar en la resolución del problema planteado; las mismas tienen carácter enunciativo y se encuentran agrupadas temáticamente.

PROPOSICIONES VINCULADAS A UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE CÓMO ABORDAR EL FENÓMENO DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

- El proceso de asignación de recursos públicos constituye una integralidad; si no cumple esta condición los procesos de asignación en todas las instancias adoptan carácter irregular e imperfecto y se convierten en procesos de equilibrio parcial; la solución del problema planteado constituye un proceso de equilibrio general. El comportamiento contrario genera procesos asignadores que se traducen en decisiones erróneas, cualquiera sea la direccionalidad política que se les desee imprimir.
- El sector público siempre tiene carácter de una Hacienda Productiva. El sector público siempre representa un ente prestador de bienes públicos; representa lo que se ha dado en llamar por la doctrina “Hacienda Productiva”. No es racional una organización pública que encarna el bien común o el bienestar general, cuyo objetivo sea gastar sin conocer qué, quién, en qué magnitud se producen los bienes, qué necesidad van a satisfacer y dónde.
- Los tres elementos primarios del proceso de asignación de recursos son: las necesidades públicas, los bienes públicos y los insumos. El proceso presupuestario y la estructura de los instrumentos que de él se desprenden (presupuesto, contabilidad, rendición integral de la gestión) deben explicitar esos tres elementos fundamentales.
- Todo accionar productivo se debe sustentar en una necesidad o carencia pública explícita que le da origen. Sin este conocimiento se impide conocer el costo de oportunidad de la decisión y/o acción asignadora en términos de necesidades insatisfechas.
- La asignación de recursos constituye un proceso unívoco y por esta razón todo el accionar público debe formar parte del programa general de gobierno y, por lo tanto, del presupuesto público, cuando está presente el bien común.
- La aseveración anterior exige el cumplimiento pleno de los históricos principios de universalidad y unidad reformulados, en una doble concepción, estática y dinámica. Abordar este proceso en forma fragmentada o sin manifestarse en su integralidad es irracional. Así planteado, el presupuesto es equivalente al programa general de gobierno, no sólo como la expresión financiera, sino en su concepción integral. Si el presupuesto comprende todo

el accionar del sector público, también se convierte en el contenedor de todas las políticas, incluida la política económica, donde los aspectos fiscales son sólo una parte o parcialidad de esta última y la política económica uno de los componentes del programa general de gobierno.

- El abordaje pleno posibilita avanzar a procesos de evaluaciones integrales del programa general de gobierno, tanto en las instancias estáticas (decisión) como dinámicas (ejecución); por ende, posibilita mejorar la programación inicial, genera la posibilidad de corregir, reasignar prioridades en términos de necesidades y de recursos asignados y de esta forma minimizar o eliminar decisiones incrementales.
- El presupuesto es el único instrumento público que tiene el potencial para incluir todas las prestaciones públicas, de manera de poder explicitar el programa de gobierno; por ende, la política económica no puede dejar de estar contenida en forma plena, cualquiera sea la naturaleza de las prestaciones tradicionales (política monetaria, cambiaria o fiscal), la direccionalidad de las mismas (activa o pasiva)¹ y la modalidad de prestación (productiva o reguladora).
- Las prestaciones públicas están dirigidas a satisfacer necesidades de diferente naturaleza: necesidades humanas (instrucción, salud, seguridad, etc.) o aquellas destinadas a garantizar el funcionamiento integral del sistema. Como ejemplo de estas últimas se pueden mencionar las prestaciones vinculadas al bien estabilidad, crecimiento, calidad institucional, transparencia de la gestión, etc. Este último tipo de prestaciones tienen naturaleza instrumental, sin la existencia de las primeras (las destinadas a satisfacer necesidades humanas) no se justifica su existencia. En este contexto, la administración financiera es sólo un

1. Se consideran políticas activas a aquellas donde las acciones están dirigidas a promover la necesidad y políticas pasivas a aquellas donde las acciones actúan en respuesta de la necesidad que se explicita.

componente más de la gestión, que está vinculado con las necesidades garantes del funcionamiento del sistema integral; por sí, no justifica la existencia de ningún tipo de hacienda.

- Las acciones vinculadas con las prestaciones de percepción de recursos deben procurar alcanzar la máxima complementariedad con prestaciones públicas vinculadas a la satisfacción de necesidades públicas (humanas o garantes del funcionamiento del sistema de gestión integral).

PROPOSICIONES VINCULADAS CON LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y SU INCIDENCIA EN EL PROCESO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

- Para que el presupuesto sea representativo del programa general de gobierno y contenedor de todo el accionar público, debe sustentarse en un sistema de información integrado, compatible sectorial y territorialmente, sobre la base de al menos cuatro subsistemas que muestren mínimamente: a) las prestaciones/necesidades públicas homogéneas con sus respectivos procesos productivos; b) la organización que permite identificar los responsables en sus diferentes niveles; c) todos los tipos de insumos, en términos de variables reales en su máximo nivel de desagregación (el requerido para intervenir en el proceso de compra o adquisición), incluyendo todas las categorías de la clasificación por objeto del gasto; d) la organización territorial que se debe constituir en el ordenador y compatibilizador de todos los subsistemas de información sectoriales. Esta explicitación es la que permite dar respuestas a cinco grandes interrogantes del proceso de asignación de recursos: ¿qué?, ¿cuánto?, ¿cómo?, ¿quién?, ¿dónde?... sin que signifique que sean los únicos.

PROPOSICIONES VINCULADAS A LA ESTRUCTURA Y PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PROGRAMA GENERAL DE GOBIERNO/PRESUPUESTO

- Las prestaciones/necesidades públicas deben tender a que se expresen en términos de “personas carenciadas de...” y “personas asistidas con...”; de este modo se avanza a incorporar “la gente con sus necesidades” como centro del programa general de gobierno. Esta condición abre la posibilidad de avanzar a la evaluación de las prestaciones públicas en cada una de las diferentes instancias del ciclo, en distintos niveles de consolidación, hasta llegar al máximo nivel de agregación, como es el caso de la finalidad/función. Esta proposición potencia acciones para alcanzar la complementariedad natural de los bienes públicos, que necesariamente se traduce en un mejor proceso de asignación de recursos.
- Las prestaciones/necesidades públicas deben distinguir en los diferentes niveles de consolidación cuánto proviene de gerenciamiento o producción pública y cuánto de gerenciamiento o producción privada. Esta distinción es fundamental para posibilitar la evaluación del objetivo último de las prestaciones, independientemente de la forma de gerenciamiento, como consecuencia de que tienen distintos procesos productivos, ya sea en el ámbito público o en el ámbito privado, distintas acciones y por ende, diferentes asignaciones de recursos y responsables.
- Se debe generar un vínculo permanente e interactivo entre los aspectos agregados (condiciones macrofiscales) y los aspectos desagregados (las necesidades públicas y las respectivas prestaciones homogéneas). El proceso de formulación, la estructura presupuestaria, la registración de la ejecución deben relacionar las condiciones de funcionamiento (cuadro ahorro, inversión y financiamiento) de naturaleza macroeconómica, con los objetivos primarios de la gestión, las necesidades/prestaciones públicas, de naturaleza microeconómica.

El presupuesto es equivalente al programa general de gobierno, no sólo como la expresión financiera, sino en su concepción integral. Si el presupuesto comprende todo el accionar del sector público, también se convierte en el contenedor de todas las políticas, incluida la política económica, donde los aspectos fiscales son sólo una parte o parcialidad de esta última y la política económica uno de los componentes del programa general de gobierno.

- El análisis de qué se va a hacer o producir y cómo se va hacer (producción o gerenciamiento público o privado) se debe incorporar como rutina en todas las instancias decisorias.
- Las prioridades y las causas de las necesidades deben marcar los criterios de asignación de recursos en el territorio, en el marco del programa general de gobierno. El objetivo de las prestaciones públicas es minimizar las necesidades insatisfechas, pero las acciones a las cuales se les asignan los recursos son función de las causas que generan las necesidades insatisfechas, que son cambiantes en el espacio y en el tiempo (por ejemplo aspectos vinculados a la explicitación o no de la carencia, vinculados a la capacidad instalada y problemas propios en la prestación directa, etc.).
- Asignar sobre la base de agregados, financieros y/o territoriales es imperfecto. La asignación debe realizarse sobre la base prestaciones/necesidades públicas homogéneas; debe existir compatibilidad entre ambos componentes primarios del proceso de asignación de recursos, la necesidad y la prestación.
- Los procesos de asignación deben tomar como base las existencias de todos los tipos de insumos, bienes intermedios/finales, que naturalmente se deben nutrir de la contabilidad patrimonial.
- Los procesos productivos deben estar explicitados en cada prestación pública homogénea a partir del conocimiento de las actividades que lo integran tipificadas de acuerdo con el objetivo de la acción, condición esta que posibilita establecer la direccionalidad de las prestaciones públicas (políticas activas o pasivas).
- El método de asignación de los insumos a las distintas actividades que integran el proceso productivo de cada prestación dependerá de las características de los procesos productivos de cada tipo de gerenciamiento, de los tipos de insumos y de la calidad de los sistemas de información y gerenciamiento que disponga la organización. Existen diferentes métodos, entre los que se destacan la asignación directa, que es la más precisa, que requiere de condiciones especiales; la asignación por estándares, etcétera.

PROPOSICIONES VINCULADAS AL PROCESO DE REGISTRACIÓN DEL PROGRAMA GENERAL DE GOBIERNO/PRESUPUESTO Y SU VINCULACIÓN CON LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

- El proceso de registración de la ejecución se debe sustentar básicamente en tres tipos unidades: la actividad que integra una prestación pública, el insumo tangible o intangible, fungible o durable que se incorpora a la actividad y los bienes intermedios y/o finales que se generan.
- La registración de los insumos debe realizarse en términos de variables reales y debe distinguirse el momento de la generación del gasto (devengamiento) del momento del uso o aplicación del insumo a una determinada actividad, que dará lugar a los bienes intermedios que contribuyen a la generación del bien público final. Esta condición requiere al menos de dos contabilidades o sistemas de registración adicionales a las tradicionales: la registración del uso de los insumos y la registración de los productos o bienes generados (intermedios y finales).
- La gestión integral requiere una relación biunívoca entre la registración presupuestaria y la registración patrimonial. Cada movimiento presupuestario genera impactos que debe capturar la registración patrimonial. Esta condición posibilita con automatización que la contabilidad patrimonial incorpore en

su activo todos los bienes insumos, en cualquiera de sus modalidades, y bienes productos generados, finales e intermedios (tangibles o intangibles, durables o fungibles). En una primera etapa, se sugiere iniciar su valuación a su costo directo.

- Las condiciones precedentes permiten obtener relaciones de productividad (insumo/producto); estas deben surgir en forma endógena del sistema y servir de base para la programación, el establecimiento de estándares, la definición de procesos de reasignación de insumos ante cambios en las prioridades de las necesidades, la liberación de recursos utilizados inadecuadamente o ambas situaciones simultáneamente; limitando de esta forma procesos

de asignación de recursos incrementales.

- La integración contable debe tender a posibilitar que, en materia de recursos financieros, en cualquiera de sus modalidades, se incorporen a la contabilidad patrimonial los créditos por recursos devengados no percibidos, en las distintas instancias del proceso de percepción.
- Se deben diferenciar los costos presupuestarios de los costos integrales, como consecuencia de que constituyen indicadores que representan diferentes situaciones y, por lo general, no son comparables. Su no identificación puede llevar a errores en el proceso de asignación de recursos o a conclusiones inexactas en las distintas instancias de evaluación.

Las prioridades y las causas de las necesidades deben marcar los criterios de asignación de recursos en el territorio, en el marco del programa general de gobierno.



PROPOSICIONES VINCULADAS AL PROCESO DE SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA GENERAL DE GOBIERNO/PRESUPUESTO

- El seguimiento es la instancia que dinamiza el proceso de programación inicial, posibilita reprogramar las prioridades de las necesidades a satisfacer, incorporar situaciones coyunturales, identificar insumos incorrectamente asignados, liberar recursos y reasignar a nuevas prestaciones o necesidades públicas que mejoraron su prioridad, suspendiendo, reduciendo o cancelando otras prestaciones cuya prioridad cambió. En determinados casos, puede llegar hasta producirse la liberación de recursos del sector público al sector privado. En otros términos, el proceso de seguimiento constituye una condición necesaria para flexibilizar y dinamizar el proceso de ejecución del programa general de gobierno/presupuesto público, tiene carácter preventivo, evitando el manejo discrecional que lleva a situaciones hegemónicas (concentración del poder y sumisión).
- El proceso de seguimiento (evaluación durante la ejecución) debe tener carácter endógeno y estructurarse en diferentes niveles, desde los máximos niveles de consolidación, que por lo general tienen naturaleza financiera (por ejemplo: cuadro ahorro-inversión-financiamiento), hasta el nivel de actividad que integra cada una de las prestaciones públicas homogéneas, pasando por los niveles intermedios, donde consolidan prestaciones/ necesidades públicas afines. Cada nivel presenta usos particulares y puede tener usuarios comunes o diferentes.

PROPOSICIONES VINCULADAS AL PROCESO DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA GENERAL DE GOBIERNO/PRESUPUESTO EN SU CONCEPCIÓN ESTÁTICA Y DINÁMICA Y SU INCIDENCIA EN EL PROCESO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

- El proceso de evaluación dinámica, en particular la evaluación de la gestión presupuestaria, es el resultado de la vinculación entre el compromiso que surge de la decisión asignadora y aquello efectivamente realizado; permite la identificación de los desvíos, las causas, la necesidad de justificar, los responsables y las medidas correctivas, que pueden adoptar distintas características en función de sus causas.
- Se debe tender a profundizar la evaluación estática que se produce en el momento de la decisión, tiene carácter preventivo y tiene como objetivo identificar la necesidad, su estado de situación, las causas de las necesidades insatisfechas y alternativas de prestaciones para su satisfacción. De este tipo de evaluación se nutren los procesos de priorización y dan lugar a los posteriores procesos de asignación de recursos y responsables, en función de los objetivos a alcanzar en términos de necesidad que se aspira satisfacer.
- Los sistemas de evaluación en el marco de una Hacienda Productiva Plena² no pueden obviar evaluar el impacto de la acción pública en la carencia o necesidad pública. Los instrumentos de evaluación no son neutros; existen aquellos que transparentan o aquellos otros que impiden o limitan la evaluación. Las posibilidades y tipos de evaluación, en sus distintos momentos, son función de la calidad de los instrumentos de gestión de que se dispongan (sistemas de información, proceso de formulación y estructuras presupuestarias, sistemas de registración de la ejecución, sistemas de seguimiento y evaluación final, etc.).

2. Dentro de las Haciendas Productivas se distinguen dos categorías: Semiplena (no identifica las necesidades públicas) y las Plenas (que explicitan las necesidades o carencias públicas), en última instancia todos los componentes del proceso de asignación de recursos.



PROPOSICIONES PARA MEJORAR EL TRATAMIENTO LEGISLATIVO DEL PROGRAMA DE GOBIERNO/PRESUPUESTO EN SU CONCEPCIÓN ESTÁTICA Y DINÁMICA

- Los Parlamentos deben intervenir en las tres grandes instancias del ciclo de la gestión: la sanción del programa general de gobierno/presupuesto, el seguimiento de la ejecución y la evaluación final de la gestión. Esta participación debiera realizarse en el marco de una organización y una metodología ajustada a los tres momentos de la gestión. Mínimamente debe contemplar el análisis en comisiones temáticas o sectoriales, el tratamiento en una comisión de articulación de los dictámenes sectoriales para la elaboración de un dictamen integral de mayoría y los que pudieran surgir en minoría o con disidencias parciales, para pasar finalmente al tratamiento en reunión plenaria.
- Se debe avanzar en el desarrollo de una Oficina Permanente de Análisis del Programa de Gobierno y Presupuesto en el ámbito del Parlamento, que intervenga en todas las instancias del ciclo de la gestión (programación, seguimiento, ejecución y evaluación).
- La oficina de referencia debe estar estructurada para realizar tres categorías de evaluaciones: metodológica, sustantiva de la gestión presupuestaria y el tradicional control de legalidad, condición indispensable para mejorar los procesos de asignación.

PROPOSICIONES PARA MEJORAR LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN UN PAÍS CON ESTRUCTURA FEDERAL

- En países de estructura federal, para acercarse a la optimización en este tipo de organizaciones políticas se requiere la articulación de las prestaciones públicas entre los distintos niveles de gobierno. En este tipo de países aumenta la complejidad del proceso integral de asignación de recursos como consecuencia de que coexiste una multiplicidad de instrumentos asignadores públicos derivados de la descentralización de las decisiones, a lo que se agrega otro tipo de mecanismos de asignación de recursos, como son los sistemas de coordinación financiera (asignación de recursos entre niveles de gobierno). Para poder cumplir este objetivo se necesita de dos condiciones básicas: a) la coordinación y el consenso sin que estas condicionen o limiten la autonomía natural de los gobiernos locales y b) la compatibilización y articulación de los instrumentos de gestión.

Algunas reflexiones finales

Las proposiciones enunciadas buscan realizar aportes al instrumento asignador público en su doble concepción, estática y dinámica, de manera de contribuir o generar las condiciones en este, para ayudar a mejorar los procesos de asignación de recursos, que se traduzcan en un progreso del bienestar del conjunto de la sociedad, potencien la generación de ahorro doméstico que permita incrementar el capital financiero, humano, científico y tecnológico que posibilite crecer, minimizar o eliminar la exclusión social y promover la igualdad de oportunidades creciente.

Las proposiciones son condiciones necesarias pero no son suficientes; deben ir acompañadas de un conjunto de acciones de diferente naturaleza, pero complementarias. No debe esperarse que se presenten todas las condiciones para iniciar estos procesos; difícilmente se generen simultáneamente. Por esa razón, es importante avanzar en el frente que sea posible.

Este tipo de proyecto es generador de transformaciones estructurales; requieren condiciones particulares para garantizar su sustentabilidad, como por ejemplo el cambio cultural en toda la organización, una adecuación normativa en función de las transformaciones que se puedan ir generando, alto grado de participación política, que no sólo debe limitarse al compromiso de apoyar la transformación, alto grado de participación de todos los sectores y áreas de la organización, fuerte consenso político que garantice la continuidad del proyecto en el tiempo, capacitación permanente de todos los estamentos de la organización y promoción de la máxima difusión de los alcances del proyecto, de los beneficios y dificultades que plantea la instrumentación de manera de evitar que se conviertan en un factor que resista el proceso de cambio.

El soporte informático debe tener carácter instrumental y debe subordinarse a los alcances del proyecto principal. Si bien juega un rol protagónico en este tipo de proyectos que son intensivos en tecnologías informáticas, siempre debe subordinarse a la concepción del proyecto madre. En el caso de no poseer niveles altos de tecnología informática, se debe comenzar adoptando los principios conceptuales e ir adecuando la herramienta tecnológica.

El cumplimiento pleno del principio de universalidad reformulado es el que garantiza el abordaje pleno del interés público, el bien común, con independencia de la modalidad de funcionamiento, financiamiento, forma de organización jurídica.

El trabajo en su conjunto debe analizarse como una proposición integrada por un paquete de proposiciones complementarias; adoptar cada una de ellas individualmente o algunas de estas no garantiza tener un impacto relevante en el instrumento asignador y, por ende, en los objetivos planteados. El conjunto de proposiciones complementarias constituye la masa crítica que puede generar transformaciones trascendentes. Sin embargo, existen algunas proposiciones parciales sobre las que se asienta el andamiaje que soporta el resto, como el sistema de información integral que constituyen los cimientos del resto de las transformaciones.

Las proposiciones que se han incorporado en el presente texto no tienen carácter taxativo; existen otras no mencionadas, muchas de ellas pueden tener valor equivalente. Todas estas transformaciones trascienden las gestiones de gobierno y nunca debieran darse por concluidas; la profundización y el perfeccionamiento se deben constituir en un objetivo continuo.

Como reflexión final, debe destacarse que este trabajo está dirigido a ayudar a generar innovaciones en el instrumento asignador público, de manera que posibilite mostrar integralmente el programa general de gobierno, condición para facilitar un proceso de evaluación plena, en todas las instancias de la gestión; permitiendo de esta forma la resolución racional del proceso de asignación de recursos, garantizando la máxima transparencia y participación en un contexto de organización política republicana/federal, potenciando la confianza en el manejo de la cosa pública.

En cualquier gestión de gobierno los aspectos financieros sólo constituyen una restricción o condición de funcionamiento pero nunca pueden representar los objetivos últimos o finales de la gestión.

El cumplimiento pleno del principio de universalidad reformulado es el que garantiza el abordaje pleno del interés público, el bien común, con independencia de la modalidad de funcionamiento, financiamiento, forma de organización jurídica. Este es el determinante que debe o no formar parte del programa general de gobierno y, por ende, del presupuesto público. Sin el cumplimiento de esta condición no es posible conocer el costo de oportunidad de las decisiones públicas, condición indispensable para mejorar el proceso de asignación de recursos públicos.

Se persigue una nueva forma de gobernar a partir de una nueva modalidad de asignar los recursos públicos, que necesariamente inciden en el resultado del proceso integral a partir de “introducir a la gente” dentro del principal instrumento de gestión de un gobierno: “el programa de gobierno/presupuesto público”. Este objetivo se logra cuando se adquiere el hábito de decidir sobre necesidades insatisfechas de la población distribuidas territorialmente.

Para concluir, el conjunto de proposiciones parciales, que se pueden sintetizar en una proposición integral, convierten en una identidad al programa general de gobierno con el presupuesto público (compatibilidad plena).



LA REFORMA NECESARIA EN EL SISTEMA DE CONTROL EXTERNO DEL SECTOR PÚBLICO LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA





LA DIVISIÓN DE PODERES ES UN MANDATO CONSTITUCIONAL. DENTRO DE ESTA, EL CONTROL EXTERNO QUE HACE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN CUMPLE UN ROL CENTRAL. LAS FALENCIAS DEL SISTEMA Y LOS CAMBIOS NECESARIOS PARA MEJORAR EL EQUILIBRIO, EL CONTRAPESO Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

por RUBEN RAFAEL TORRES ¹ y SANTIAGO AFONSO ²



E

l control externo del sector público nacional, con sustento en la división de poderes entre los órganos del Estado, se atribuyó por mandato constitucional (art. 85 de la Constitución nacional –CN–) y legal (ley 24.156) a la Auditoría General de la Nación (AGN), y se le confirió autonomía funcional como garantía de no interferencia, cualquiera sea su procedencia.

Propuestas necesarias para una reforma forman parte de los puntos que tratamos a continuación como aspectos críticos del sistema de control externo; dentro de ellas están comprendidas aquellas que tienen que ver con el funcionamiento del sistema de control en el marco normativo vigente y las que requieren imperiosamente de la reglamentación del art. 85 de la CN, en cuya ausencia es aplicable una ley anterior (24.156/1992). Esta última cuestión no es menor, ya que hay quienes interpretan que el art. 117 de la ley citada restringe la auditoría externa al control posterior de las actividades gubernamentales, condición esta inexistente en la Ley Suprema.

Cuando las propuestas señaladas no se encuentren dentro de los puntos respectivamente explicitadas, puede resultar un ejercicio muy simple de lógica dialéctica de los contrapuestos entender cómo revertir la situación descripta.

Aspectos críticos sobre el funcionamiento del sistema de control

a) El control durante la etapa de formulación del presupuesto

El ciclo presupuestario comprende al menos tres instancias nítidamente diferenciadas. La preparatoria y de formulación; la de ejecución, que se inicia con el acto del Poder Ejecutivo que pone en vigencia el presupuesto, a través de una decisión administrativa del Jefe de Gabinete en el ejercicio de las competencias administrativas que la Constitución le otorga, y la etapa de evaluación del presupuesto una vez concluido el ejercicio fiscal y ejecutados sus créditos.

La etapa inicial, tal como lo veremos a continuación, es fundamental para alcanzar la eficacia del control en las etapas siguientes. El control durante la formulación del presupuesto debería concentrarse fundamentalmente en la calidad de la estimación de las variables macroeconómicas a partir de las cuales se proyectan los recursos, gastos y resultados, y en la estructura programática del presupuesto y su expresión física y financiera. Una inadecuada formulación del presupuesto limita el control de su ejecución y fundamentalmente la evaluación posterior, especialmente respecto de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, programas y actividades desarrollados y la asignación de los respectivos recursos para su financiamiento.

a.1) Proyección de las variables macroeconómicas y estimación de las cuentas presupuestarias

Por distintas razones, desde hace más de dos décadas, ha sido evidente una distorsión deliberada en la estimación de los recursos y en los gastos y, en determinados períodos, en los resultados fiscales. Una de las premisas que usualmente se suscribe por quienes son partícipes en el diseño del presupuesto, y que postula la adopción de un comportamiento prudente al determinar sus variables relevantes, expresa que el peor presupuesto es aquel que contiene una subestimación de los gastos y una sobreestimación de los recursos, ya que cuando la realidad se impone no existe posibilidad alguna de encubrir o deformar los resultados producidos. Sin embargo, todas las estimaciones que carezcan de razonabilidad, cualquiera sea su designio, deben ser observables y debería imponerse la adopción de correctos criterios de proyección y medición de las cuentas presupuestarias.

En la última década han tenido lugar, sobre todo a partir de 2006, errores sistemáticos en la estimación de los recursos, a partir de subestimar esencialmente dos variables macroeconómicas determinantes de la magnitud de las cuentas fiscales, sin que la recurrencia de los desvíos hubiese actuado

Una inadecuada formulación del presupuesto limita el control de su ejecución y fundamentalmente la evaluación posterior, especialmente respecto de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, programas y actividades desarrollados y la asignación de los respectivos recursos para su financiamiento.

como un elemento correctivo de esas proyecciones.

De acuerdo con las estimaciones contenidas en cada uno de los presupuestos del período IV-2004/ IV-2011, debiera haberse observado una inflación acumulada del 84%, tasa significativamente menor a la observada del 251%, según las mediciones efectuadas por los organismos provinciales de estadísticas. En relación a la tasa de crecimiento de la economía, de acuerdo con las respectivas proyecciones, debiera haberse producido en el período 2004/2011 un crecimiento del 35%, guarismo muy inferior al crecimiento real de la economía del 80%, aproximadamente, de acuerdo con lo informado por el Indec.

A consecuencia de estas equívocas estimaciones, una alta proporción de los recursos percibidos fueron sustantivamente mayores a los estimados. Su incorporación y posterior aplicación discrecional por parte del Ejecutivo al financiamiento de gastos declarados como no previstos, implicó restar del debate parlamentario y la participación ciudadana un monto cuantioso de recursos públicos. Entre 2004 y 2011, ambos inclusive, la suma de los porcentajes en que fue incrementado cada presupuesto anual sin pasar por el Congreso, bajo el amparo de alguna norma de delegación de facultades o mediante decretos de necesidad y urgencia, alcanzó el equivalente a 1,71 presupuestos anuales promedio; la significación de los recursos que incrementaron el presupuesto es muy superior de considerarse el carácter inelástico de una importante proporción de los gastos en concepto de jubilaciones, salarios y servicios de la deuda.

a.2) Diseño de la estructura programática del presupuesto

Como condición necesaria para un adecuado control externo se requiere que los programas presupuestarios y categorías programáticas de inferior nivel se expresen en variables físicas y financieras. La eficiencia es un indicador de costos, cuya determinación parte de la relación entre el número de bienes o servicios públicos generados, identificados homogéneamente, con los recursos aplicados para su obtención. Es decir, no podrá determinarse el grado de eficiencia con el que los recursos públicos son ejecutados, si el presupuesto no se formula y ejecuta en variables físicas, enumeradas cuantitativamente y cualitativamente, y su correspondiente expresión monetaria. En consecuencia, y como resultado de la no observancia de los aspectos señalados, ha sido histórico el incumplimiento de determinadas acciones, oportunamente presentadas como superadoras en relación al análisis y evaluación de la gestión estatal, puntualmente aquellas que prescriben expedirse acerca del grado del cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto, el comportamiento de los costos e indicadores de eficiencia de la producción pública y la evaluación de la gestión financiera del sector público nacional. Del mismo modo, la eficacia del accionar público tiene que ver con el modo y la cuantía en que se brinda cobertura a las necesidades de la sociedad; una mera expresión financiera nada nos dice al respecto.

Con respecto al control en la etapa de ejecución del presupuesto, hoy casi inexistente, no resulta factible si no son compensadas las asimetrías de información que existen entre el PEN y la AGN; al efecto, debería otorgarse a esta última libre permiso de acceso en tiempo real a los distintos sistemas de información existentes (SIDIF; SIGEG; ABEN; UEPEX; SIGADE y otros) y a las bases de datos del Indec; AFIP; ANSeS y BCRA.

En relación a la evaluación de la ejecución, nos referimos a varios de sus aspectos en los puntos siguientes.

b) Sobre el tipo de auditoría que se realiza

Recurrentemente, cuando la sociedad toma conocimiento de hechos irregulares que han tenido lugar en la administración pública, en ciertos casos de una gravedad inusitada y con una trascendencia dolorosa, la Auditoría de la Nación rescata de sus archivos y hace públicos antiguos informes que refieren al tema, algunos de ellos preliminares (vale decir, carentes del tratamiento oportuno del Colegio de Auditores), el cual se apresura ante la urgencia de las circunstancias.

Estas exposiciones extemporáneas, que no han servido oportunamente para corregir errores o modificar conductas –es decir, no han cumplido el propósito elemental del control externo–, se tornan entonces irrelevantes a esos fines y denotan la total ineficacia del sistema de contralor público.

La auditoría contable y de legalidad *ex post*, que se presenta excluyente en el plan de acción de la AGN, debería ser secundaria en el proceso de control. La auditoría de gestión, efectuada con proximidad cronológica a los actos de la administración, representa el sustento del control integral y propende a que la aplicación de los recursos públicos se efectúe sobre la base de criterios de eficacia, economía y eficiencia.

En aquellas situaciones en que existan factores de riesgo que afecten la gestión estatal, deberá adoptarse un enfoque más flexible, que remplace la práctica tradicional de evaluación y control *ex post* con que se practican las auditorías públicas, con un esquema próximo o concomitante con el desarrollo de la gestión controlada.

De poco sirve expresar opinión sobre la cuenta de inversión, que expone exclusivamente magnitudes monetarias acerca de la composición de activos, pasivos y acerca de la ejecución financiera del presupuesto, sobre todo cuando ello tiene lugar luego de transcurridos varios años del cierre del ejercicio financiero respectivo. Debemos señalar que ese informe sirve como antecedente para que la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas del Congreso emita el acto que expresa la voluntad legislativa para su aprobación o rechazo, y que, a la fecha de este trabajo, el último dictamen emitido por esa comisión se remonta al año 2003.

Para ilustrar este hecho, a partir de las memorias institucionales de la AGN, se verifica una preeminencia creciente de la participación relativa de los informes financieros y contables por sobre aquellos orientados al análisis de la gestión. Mientras que durante 1996 los primeros representaban el 40% del total de informes, en el 2010 representaron el 61%, sin que pueda verificarse un incremento de la actividad del organismo medida en valores absolutos (aproximadamente 200 auditorías aprobadas por año) ni una mejora en la calidad de los informes, cuestión esta última no sujeta a análisis. Tampoco resulta razonable que observaciones graves no hayan servido para prevenir sus consecuencias o no hayan implicado reprobación para con los funcionarios que hubieren incurrido en faltas en perjuicio de la administración. En este último caso, es frecuente que –ante los retardos señalados– opere la prescripción de los delitos, lo cual impide la aplicación de sanción penal alguna.

c) Sobre la cesión de la materia sujeta a control

El presupuesto debería ser visualizado como el resultado de la interacción de un conjunto de fuerzas políticas, elegidas por el voto ciudadano, y que representan demandas diferentes de grupos de individuos que revelan distintas preferencias, y que en función de ello orientan su voto.

De este modo, en el ejercicio de formación/formulación del presupuesto público, el Congreso en su pluralidad política debería erigirse como el máximo intérprete de las preferencias sociales. Sin embargo, del deber ser a los hechos observados media una brecha creciente, en la medida en que recurrentemente el Congreso resigna porciones de su deber indelegable de control sobre la ejecución del presupuesto en manos del Poder Ejecutivo.

El Congreso argentino se ha caracterizado por la constante abdicación de sus facultades, contrariamente a lo que prescribe el texto constitucional que sólo lo autoriza a efectuar delegaciones legislativas para incorporar los pormenores necesarios para el cumplimiento de una ley y la efectividad de sus objetivos. Al respecto, recurrentemente y durante varios períodos se otorgaron amplios poderes al Poder Ejecutivo en materia presupuestaria, que se inscribían en delegaciones transitorias o en disposiciones de emergencia de similares características. A partir de 2006, lo que había obrado como una concesión anual otorgada al Ejecutivo, usualmente conocida como “superpoderes”, y que fue sustentada en la emergencia económica y social, tuvo carácter permanente con la modificación del artículo 37 de la ley 24.156, dejando sin efecto las restricciones que operaban para que el Poder Ejecutivo pudiera permutar los créditos entre las finalidades del gasto por sobre lo que la ley de presupuesto anual aprueba.

La auditoría de gestión, efectuada con proximidad cronológica a los actos de la administración, representa el sustento del control integral y propende a que la aplicación de los recursos públicos se efectúe sobre la base de criterios de eficacia, economía y eficiencia.

Estas acciones restaron a la materia a ser auditada, ya que cualquier modificación del presupuesto sancionado que realice el Ejecutivo no podría ser observada en función de las competencias delegadas, a partir de allí, de modo permanente.

Para clarificar este tema, que apreciamos de enorme significación, debemos señalar que existen, según los clasificadores presupuestarios vigentes, cinco finalidades del gasto, incluyendo aquella que agrupa los gastos por intereses y comisiones de la deuda: administración gubernamental; servicios sociales; servicios económicos; servicios de defensa y seguridad, y deuda pública. Cada finalidad representa un modo de agrupar los gastos según la naturaleza de los servicios provistos por las instituciones públicas; dentro de cada finalidad los gastos se agrupan en funciones, que totalizan treinta. Entre las finalidades que, como señalamos, incorporan una gran amplitud de conceptos –a diferencia de lo que acontece a nivel internacional, donde se sugiere el doble de categorías de ese primer nivel–, existió hasta entonces la restricción al Poder Ejecutivo para alterar los créditos presupuestarios, o dicho de otro modo, variar la esencia del gasto autorizado legislativamente. Al modificar el artículo 37 de la ley citada, el Poder Ejecutivo puede modificar no sólo la finalidad del gasto, sino que está habilitado además para transferir créditos entre erogaciones corrientes, erogaciones de capital y aplicaciones financieras. Queda al Congreso la sola competencia de aumentar el total del presupuesto, el cual en los hechos puede rectificarse mediante un “decreto de necesidad y urgencia (DNU)”, aun cuando no se verifiquen circunstancias excepcionales que aconsejen su dictado.

Además, es importante señalar que los controles

que debe efectuar el Poder Legislativo sobre los DNU se han diluido con la aplicación de la ley 26.122 dictada en 2006, doce años después de reformada la Constitución. La referida norma reglamenta el uso de esos decretos, los vetos parciales y decretos en uso de facultades delegadas para legislar.

La falta de anticipación de ciertos gastos, que suele argumentarse para otorgar una mayor discrecionalidad para modificar el presupuesto sancionado, de ningún modo resulta válida y suele estar estrechamente asociada con el bajo esfuerzo que se realiza para planificar y programar las actividades y proyectos que se llevarán a cabo o para el deliberado ocultamiento del destino de los recursos.

El admitir la aprobación tácita de los actos del Ejecutivo tiene incidencia en todo el proceso presupuestario, y lógicamente mengua la materia sujeta a la auditoría y el control. El Ejecutivo puede modificar a su arbitrio la totalidad de los créditos fijados en el presupuesto, independientemente de la actitud evidenciada por el Congreso durante su tratamiento; aunque la participación parlamentaria activa hubiere implicado una óptima asignación de los recursos, se habilita a que se realice cualquier modificación que pueda alterar su esencia y eficacia. Vale decir, el presupuesto analizado, debatido, aprobado y sancionado de acuerdo a las atribuciones que la Constitución otorga al Congreso, y en virtud de lo anteriormente expuesto, adquiere la forma de una efímera expresión de deseos, que suele diluirse a partir del primer acto de su ejecución, cuando se concreta la decisión administrativa del Jefe de Gabinete de ministros.

La modalidad del concurso público o interno de cargos nunca ha sido parte del sistema de ingreso ni de asignación de puestos y responsabilidades en la AGN, ni tampoco se han definido los requisitos ni el perfil profesional necesarios para acceder a tales cargos.

d) Sobre los aspectos operativos y de organización

A pesar de que las normas básicas para su funcionamiento habilitan a que las decisiones se tomen por la mayoría de los votos presentes, tanto la planificación institucional como la totalidad de los informes de la AGN que hemos tenido a la vista, han sido aprobados unánimemente por el Colegio de Auditores, luego de un recorrido interno y ascendente durante el cual pierden parte de su sustancia. Este proceso, operativo y de negociación, se inicia con el trabajo de campo de un equipo de auditoría cuyos integrantes son designados por la gerencia a la que pertenecen y supervisados por las Comisiones de Supervisión que integran los Auditores Generales (en número de tres). En estas comisiones se analizan los borradores de informe que ya hubiesen sido tratados por la línea jerárquica hasta el nivel de las gerencias, cuyos titulares reportan a un Auditor General de su misma extracción política (por quien fueron designados). Los Auditores Generales, a su vez, son designados por el Congreso, bajo el concepto bipartidista presente en gran parte de la conformación institucional de nuestro país.

Este cúmulo de relaciones de jerarquía ya descritas anteriormente, podría vulnerar –entre otros principios básicos– el principio de independencia del auditor que deberá garantizar la integridad y objetividad de la tarea de auditoría. La tarea del auditor debería realizarse desprovista de los impedimentos personales que resultan de relaciones o creencias que pudieran limitar el alcance de la investigación,

su divulgación, y debilitar o sesgar los hallazgos de la auditoría. Tal vez la presunción de parcialidad o ausencia de objetividad explique el resguardo que adopta el Poder Judicial al imponer una restricción normativa a la competencia de la AGN con respecto a su ejercicio de control en ese ámbito.

La modalidad del concurso público o interno de cargos nunca ha sido parte del sistema de ingreso ni de asignación de puestos y responsabilidades en la AGN, ni tampoco se han definido los requisitos ni el perfil profesional necesarios para acceder a tales cargos. Recientemente se ha modificado el escalafón, extendiendo la carrera administrativa con la creación de niveles de jerarquías en una cantidad desproporcionada con las funciones de los equipos de trabajo. Sin que obre un sistema de evaluación de sus agentes, meses atrás se ha reasignado a casi la totalidad del personal, promoviendo a las máximas categorías escalafonarias de la planta permanente a quienes ostentaban cargos transitorios en funciones políticas.

Si bien el art. 85 de la CN asigna la presidencia del organismo al partido político de oposición con mayoría en el Congreso, el funcionamiento de la AGN se ajusta a lo dispuesto por la ley 24.156, anterior a la reforma constitucional. Es así que, ante la falta de reglamentación del citado artículo, se diluye el espíritu de la Constitución en cuanto a la independencia y el control del poder que debe caracterizar a todo sistema republicano de gobierno. El Colegio de Auditores se integra con cuatro auditores del partido oficialista y tres de la primera minoría, requiriéndose la presencia de cuatro de ellos para conformar quórum. Vale decir, no es un organismo de la oposición ni tampoco tienen representación otras fuerzas políticas; un claro ejemplo del esquema bipartidista señalado anteriormente.

El límite establecido para la permanencia de los auditores en sus cargos, normalmente vulnerado por algunos de sus miembros, es otra de las cuestiones que debe considerarse como inconveniente. La duración de ocho años de los mandatos, tal como lo establece la ley vigente, conforma un prerrequisito de objetividad, imparcialidad y decoro en el ejercicio de las funciones.

e) Sobre la transparencia de sus acciones y la publicidad de sus actos

No existe publicación alguna en la página web de la AGN acerca de la dotación completa del personal que reviste en las plantas permanente, transitoria o bajo la modalidad de contrato, lo cual no posibilita apreciar relaciones de parentesco o amistad entre sus integrantes o su relación con miembros de otros poderes del Estado. Tampoco consta en esa página la planificación institucional y la de auditorías específicas, las metas programadas, el grado de avance en las auditorías iniciadas y los desvíos observados. La institución no cuenta con un Código de Ética que regule el comportamiento de sus agentes.

Los indicadores que produce no brindan información acerca de la calidad de la actuación en el ejercicio de la función de control externo; tampoco dan cuenta de la cobertura alcanzada, ni de los plazos previstos o acerca de la demora en su acción, ni de la importancia económica, social y política de los controles que efectúa; no se informa sobre los efectos de sus estrategias de intervención, ni sobre los procesos desarrollados, así como tampoco de la oportunidad de sus resultados. No se ilustra además acerca de cuánto ha contribuido su accionar a la mejora del desempeño de la acción pública, tanto en forma directa, a través de su relación con los órganos del Poder Ejecutivo, como indirecta, en su calidad de soporte técnico de la acción política del control legislativo sobre el Ejecutivo o como insumo para la intervención del Defensor del Pueblo.

En la actualidad no resultan accesibles ni completos los datos que indiquen a la ciudadanía la interrelación entre estos órganos, la cantidad de informes de auditoría que son tratados por la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso, ni el resultado de su tratamiento. Este último permitiría abordar

La jerarquía constitucional de la AGN se funda en aspectos que constituyen imposiciones aún pendientes que hacen a la eficacia de la democracia argentina, como lo son el equilibrio y el contrapeso entre los poderes del Estado y la lucha permanente contra la corrupción administrativa.

cuestiones sociales trascendentes, tales como la calidad de la información resultante del sistema de control y el modo en que es utilizada en el cumplimiento del mandato que la Constitución le ha asignado.

Sin un Código de Ética profesional que regle su accionar y con un sistema de ingreso a su dotación que se asemeja a un “seguro de retiro” de funcionarios y legisladores con mandato cumplido (“mc”), la AGN ha transitado casi dos décadas desde su creación. Durante ese tiempo, quienes la conforman parecen haber materializado la teoría de las decisiones colectivas de Buchanan, modelando la institución de acuerdo con sus principios, creencias e intereses, mientras la alejaban de su designio original. Ya es tiempo de revertir la situación descrita. La jerarquía constitucional de la AGN se funda en aspectos que constituyen imposiciones aún pendientes que hacen a la eficacia de la democracia argentina, como lo son el equilibrio y el contrapeso entre los poderes del Estado y la lucha permanente contra la corrupción administrativa, considerada por la propia norma suprema como un atentado contra el propio sistema democrático.

(1) Contador Público de la UNLP. Posgrado en Macroeconomía y Política Económica de la UNLP. Ex Subsecretario de Recaudación y Gestión Presupuestaria de la Nación. Profesor Titular de Finanzas Públicas del MBA de la Universidad del Estado de Nueva York.

(2) Licenciado en Economía - UBA.

EVASIÓN, LAVADO Y PARAÍOS FISCALES

por JOSÉ A. SBATTELLA *Licenciado en Economía UNLP**

Desde la perspectiva de los organismos internacionales como el GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional), organismo que tiene como objetivo la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, la evasión impositiva no ha sido considerada en los últimos años como una preocupación sustantiva desde la perspectiva del lavado de dinero. Como se sabe, el lavado de dinero implica dar apariencia lícita a dinero o activos obtenidos en forma ilícita, es decir, para lavar dinero, existe necesariamente un delito previo. Sin embargo, la evasión impositiva, que representa un delito muy común para las economías de la región, no figuraba entre los delitos identificados como preocupantes de acuerdo a los estándares internacionales.

Sin embargo, las consecuencias de la crisis de 2008 sobre las economías desarrolladas, particularmente en relación con la reducción de los ingresos públicos, motivaron, luego de un largo proceso de debate ideológico, la introducción del delito de evasión tributaria como una de las categorías de delito precedente.

En este orden de ideas, en su última versión de las “40 Recomendaciones” (que representan los lineamientos y estándares internacionales en materia preventiva del lavado de dinero y la financiación del terrorismo), el GAFI decidió incluir los delitos tributarios como uno de los ilícitos que los distintos países deberán admitir como delito precedente de lavado.

En efecto, se establece en el apartado 4 de la Nota Interpretativa de la nueva Recomendación 3 que “cualquiera que sea el enfoque adoptado, cada país debe, como mínimo, incluir una gama de delitos dentro de cada una de las categorías de delitos designados [abarcando esta] categoría de delitos a los delitos tributarios (referido a impuestos directos e indirectos)”.

De este modo, este nuevo estándar internacional saldó las discusiones transnacionales sobre la inclusión de los delitos fiscales en el listado de delitos precedentes de lavado de activos.

Ahora bien, a pesar de la inclusión de la evasión como delito precedente se ha omitido la incorporación de canales claramente favorecedores de la comisión de este delito como son los conocidos “paraísos o refugios fiscales” al sistema de combate contra el lavado de activos. Es decir, se incluye el delito de evasión, pero no se reconocen a estas “guardias fiscales” como lugares vulnerables a los efectos de focalizar la política antilavado.

La República Argentina ha manifestado de manera sostenida, ante el GAFI y ante el resto de los foros internacionales, que es necesario combatir y extremar las medidas de debida diligencia respecto de las operaciones provenientes o relacionadas con jurisdicciones offshore, pero no ha encontrado eco por parte de los países desarrollados que sostienen y facilitan su existencia y sus secretos.

En relación con las transferencias de dinero, el GAFI fomenta la adopción de medidas tendientes a la identificación del origen de los fondos y beneficiario final, entre otras orientadas a la detección de operaciones sospechosas de lavado de activos o financiación del terrorismo. Si bien la fuga de capitales no necesariamente implica la comisión del delito de lavado de activos, lo cierto es que desde el GAFI no se han tomado medidas que promuevan políticas destinadas a reducir estas prácticas, que bien podrían encontrarse vinculadas a la introducción de capitales ilícitos.



Los centros financieros anglosajones, NY y Londres, son los más beneficiados -a costa del resto del mundo- por la opacidad del sistema de los 'paraísos fiscales'



La Argentina vive en carne propia los efectos devastadores de la salida de capitales y la triangulación entre paraísos fiscales de fondos de empresas que incluso mantienen sus sedes en “territorios-guaridas”, principalmente ubicados en los países desarrollados. De este modo, si el sistema global no impone restricciones a estos movimientos, la cooperación para saber si los fondos provienen de delitos tributarios se hace muy compleja.

Según diversas estimaciones internacionales, el lavado de dinero, esto es, el flujo de dinero y/o activos proveniente de actividades ilícitas, se sitúa en el orden del 3% al 5% del PBI. Esto equivale para nuestra economía en un monto alrededor a los \$ 50.000/\$ 75.000 millones. Si uno compara este monto con las estimaciones de evasión de los principales tributos, encontrará que la parte mayoritaria del total “lavado” corresponde a la evasión impositiva.

Los estándares internacionales en materia de lavado han sido pensados, como buena parte de los estándares de este tipo de organismos, desde los intereses, conveniencias y lógicas de poder de los países desarrollados. Desde nuestra perspectiva regional, la adaptación de los estándares debe estar pensada desde nuestra idiosincrasia y nuestras propias problemáticas.

() Profesor en las facultades de Ciencias Económicas y Humanidades de la UNLP. Ex Director General de Aduanas. Presidente de la Unidad de Información Financiera.*



por
**JOSÉ MARÍA
RINALDI**

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

TRIBUTACIÓN Y NUEVAS TECNOLOGÍAS, LAS POSIBILIDADES FUTURAS DEL COMBATE A LA EVASIÓN TODO LO SÓLIDO SE DESVANECE EN EL AIRE

ANTE EL AVANCE DEL COMERCIO ELECTRÓNICO, LAS TRANSACCIONES AL INTERIOR DE LAS MULTINACIONALES Y EL MAYOR NÚMERO DE PARAÍOS FISCALES, LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN SE VUELVEN UNA HERRAMIENTA FUNDAMENTAL PARA RESGUARDAR LAS CAPACIDADES RECAUDATORIAS DE LOS ESTADOS.

Cuando Marshall Berman describió en 1981 la vida moderna como la nostalgia premoderna que ha pasado a lo largo de cinco siglos y ha manifestado la modernidad como una amenaza radical a su historia y sus tradiciones, nombró a su libro “todo lo sólido se desvanece en el aire” parafraseando a Marx. De esta manera daba una dimensión de la vorágine de la vida moderna, los grandes descubrimientos que cambiaron nuestra imagen del universo y nuestro lugar en él, la industrialización de la producción que transformó el conocimiento científico en tecnología, la creación de nuevos entornos humanos y la destrucción de los anteriores.

Así, se arraiga el ritmo de vida acelerada, nuevas formas de poder y luchas de clases, alteraciones demográficas que han desterrado a millones de personas a nuevas vidas despojándolas de su hábitat ancestral, Estados cada vez más poderosos y burocráticos, y además, un mundo rápido y caótico que conduce y mantiene a estas personas e instituciones en un mercado capitalista siempre en expansión y drásticamente fluctuante (y ahora digitalizado).

Este quiebre fabuloso en la evolución económica, que en el ámbito de las ciencias sociales generó un amplio debate sobre el fin de la modernidad o el inicio de una etapa posmoderna, obliga a realizar un breve análisis exploratorio sobre el concepto de riqueza a lo largo del tiempo, sus desventajas, ironías y ambigüedades.

Un viaje a través del significado de riqueza

Si bien en los tiempos anteriores al capitalismo o épocas de economía de subsistencia hay poco interés económico –como dice John K. Galbraith, “las ideas económicas no son muy importantes allí donde no hay economía”–, allí estaban ya los impuestos.

En tiempos de la polis griega y el imperio ateniense y en la posterior época romana la actividad económica principal era la agricultura, con una unidad económica básica que era el hogar y una fuerza de trabajo que eran los esclavos (trabajo dependiente), que desarrollaban las tareas bajo compulsión y sin salario. Es decir, en el principio no eran economías de bienes de consumo pero la gran mayoría de los bienes materiales se pagaban en especie o con los ingresos que se percibían a modo de impuesto.

En la Biblia, Jesús convierte a Mateo que era cobrador de impuestos; en China se pagaban impuestos con té, y los jíbaros en el Amazonas, con cabezas. En los casos de Grecia y Roma los guerreros voluntarios se presentaban al servicio ya armados, como una forma de pago de impuesto, y los ricos erogaban fuertes importes para no ir a la guerra. En Egipto existían atisbos de imposición progresiva, pero es en Grecia donde aparecen los impuestos a los consumos y en Roma, bajo el liderazgo de Julio César, se instrumentó el impuesto hereditario (llamado “vigésima hereditaria”). Durante la etapa feudal los “señores” cobraban el “comunal” o “ayuda”.

La Revolución Francesa, hito de la modernidad, hizo hincapié en el criterio de equidad de los impuestos a través de lo que se dieron en llamar “las cuatro viejas” (en homenaje a su vida prolongada) contribuciones: impuesto territorial de propiedades

El desarrollo de la denominada "sociedad de la información" se ha constituido en un insumo básico de la formulación de las políticas públicas y, dentro de ellas, la instrumentación de nuevas políticas fiscales en el contexto de la crisis mundial.

edificadas y no edificadas, contribuciones personales mobiliarias, impuesto de contribuciones industriales e impuesto de puertas y ventanas.

Es con Adam Smith y su *Riqueza de las Naciones* (1776) que se funda la ciencia económica y la percepción de que sus ideas son un reflejo del cambiante mundo en que se desarrollan. De esta manera, al padre de la economía se lo contextualiza inevitablemente en la revolución industrial, a David Ricardo en la maduración de dicha revolución, a Karl Marx en el período del capitalismo desenfadado, a John Maynard Keynes como respuesta al implacable crack del '29, para arribar luego al rimbombante y vertiginoso tiempo de teorías posindustriales, virginidad de las teorías económicas, ortodoxia y "futurólogos".

Es a lo largo de este amplio panorama que ha ido evolucionando la captación de la capacidad contributiva, diseñándose sistemas tributarios a medida que evoluciona el concepto de riqueza. Cuando la riqueza se encuentra en los recursos naturales la titularidad de un campo será la manifestación de la capacidad contributiva; si lo es en la producción será allí donde se realice la imposición; o en la cantidad de puertas y ventanas, o chimeneas, como manifestación de riqueza, como ocurrió en Inglaterra durante el siglo XIX. El problema comienza cuando estas manifestaciones se desmaterializan.

Observemos el ranking de los más ricos del mundo que publica la revista especializada *Forbes*: el más rico es el mexicano Carlos Slim, seguido por Bill Gates y Warren Buffet en tercer lugar; se trata de comunicaciones, conocimiento y finanzas, respectivamente.

Las nuevas tecnologías

El desarrollo de la denominada "sociedad de la información" se ha constituido en un insumo básico de la formulación de las políticas públicas y, dentro de ellas, la instrumentación de nuevas políticas fiscales en el contexto de la crisis mundial.

En términos generales, la emergencia de la información se ha instalado en la vida cotidiana mediante el rápido desarrollo de las nuevas tecnologías como la televisión digital y las telecomunicaciones móviles, la gran disposición de computadoras personales, correo electrónico, comercio electrónico, y otros, que han llevado a poner sobre el tapete la discusión en torno a la denominada "era de la información". La multiplicación geométrica de la cantidad de información, principalmente desde una década y media a esta parte, su acceso indiscriminado (mirar televisión en cualquier horario, acceso a servicios de banca electrónica, intensidad de la información en el trabajo moderno, y demás), y su costo insignificante, han impulsado a los estudiosos a afirmar que vivimos en una "sociedad de la información".

Sin embargo, resulta poco convincente que el enorme crecimiento de la información y la virtud de su manejo constituyan un nuevo orden social. Es necesario examinar las cuestiones que refieren a su calidad y cantidad, así como a la naturaleza de la información.

Los entusiastas del futurismo han sido alentados por la capacidad de las computadoras para transformar las telecomunicaciones y fusionar estas tecnologías. Estas especulaciones llevaron a pensar en la posibilidad de la gestación de una nueva sociedad. Las "supercarreteras informáticas" llevaron a la idea del éxito económico, la educación, los procesos democráticos y una exultante euforia del "paradigma tecnoeconómico".

Obviamente, la magnitud y profundidad de la crisis mundial ha calmado a los excitados por la futurología, la política e, inclusive, la academia. Hasta la eclosión de la crisis se sugería que lo que guiaba e impulsaba a la economía eran personas cuya principal capacidad consistía en manipular con eficacia la información. Vale decir, los que manejaron, movieron y transformaron el mundo, hasta ahora, serían aquellos que creaban, manejaban y filtraban la información, materia prima de nuestro mundo global en permanente cambio.

En otra perspectiva, el concepto parece acercarse al crecimiento en relación al valor económico de las actividades de la información. Si una creciente parte de la actividad económica está relacionada con la actividad de la información más que con la actividad agropecuaria o la industria manufacturera, se habla entonces de sociedad de la información.

De esta manera se mundializa la información y los hechos más insignificantes tienen emergencia

mediática y, en apariencia, resultan comprensibles. Pero esto no significa que exista un vínculo directo entre el incremento del volumen de información y la comprensión del mundo, con lo cual el nuevo escenario del presente siglo parece ser el de la información que no crea comunicación.

Así las cosas, pareciéramos estar convocados a imaginar un mundo transparente, inmaterial, amigable, flexible y dinámico, aunque sus posteriores frustraciones puedan ser desaforadas. Con estas contradicciones del globalismo, la Internet y –en general– las tecnologías de la información y la comunicación han cautivado la imaginación global.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) tienen un potencial adicional tan alentador como poco explotado: sus enormes posibilidades para aumentar la transparencia en las gestiones públicas y económicas de los agentes sociales. Esta mayor transparencia podría constituirse en una verdadera arma de progreso de las TIC a modo de instrumento de desarrollo social y económico. Las gestiones económicas que temen a la transparencia difícilmente pueden ostentar la cualidad de justicia. De esta manera las TIC, como habilitadores de la máxima transparencia, ponen a prueba la equidad del sistema, aunque nada indica que se esté utilizando este plus de transparencia que otorgan las TIC contra la ocultación, la injusticia, la incompetencia y la soberbia humana.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) tienen un potencial adicional tan alentador como poco explotado: sus enormes posibilidades para aumentar la transparencia en las gestiones públicas y económicas de los agentes sociales.

El paralelo económico

Durante los noventa la “sociedad de la información” se sustenta en los objetivos principalmente económicos de orientación librecambista. Para el gobierno de los Estados Unidos las tecnologías producen su “efecto derrame” sobre la actividad del conjunto de la economía y, por ende, sobre los procesos sociales.

Vale decir, el correlato económico del proceso sociocultural descrito hasta acá, llevó la imprevista de la denominada “nueva economía”, la que aseguraba que la revolución tecnológica creaba un nuevo paradigma de crecimiento manifestado en la dinámica de la economía de los Estados Unidos a una tasa anual superior al 4%, convirtiéndola en un verdadero motor impulsor comparable a lo que fueron el ferrocarril o la electricidad en su tiempo.

Mientras tanto, en voz baja, se hablaba a la vez de la expulsión de la mano de obra, la desaparición de las empresas pequeñas y medianas, el alto grado de concentración industrial, los entramados industriales a nivel global, la reorientación de las inversiones y los necesarios cambios en las estructuras organizacionales.

El “derrame” no sólo no llegó, en especial a la periferia, sino que se incrementó la brecha entre los países ricos y pobres. La diferencia en el ingreso por persona entre los 20 países más ricos y más pobres aumentó de 54 veces a 121 veces en 40 años. Vale decir que la distancia entre los ingresos per cápita de los países más ricos y los más pobres se amplió en 2,24 veces en ese período.

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Pagos (Banco Central de los Bancos Centrales) destacan en un informe conjunto del año 2004 el hecho de que hacia el inicio de los '60 dos terceras partes de las operaciones internacionales eran reales y el resto de tipo financiero, mientras que hacia fines de los '70 esta relación se había invertido y, en los años previos a la crisis global, el valor de las operaciones reales (comercio internacional) osciló alrededor del 1% del total de operaciones; el 99% restante son operaciones financieras (operaciones a tasa de interés, cambio de moneda, acciones, bonos, flujos de capital, y otras).

Si evitamos las cifras en valores absolutos, difíciles de aprehender (trillones sajones o billones

Como consecuencia de la crisis financiera se ha reducido de forma permanente el PBI potencial futuro en numerosos países y, por lo tanto, la base impositiva del sector público.

latinos), y optamos por valores en términos relativos, debemos vincular los flujos y *stocks* de la economía real con el volumen diario de las operaciones financieras. Los resultados resultan crudamente expuestos por los datos de los informes anuales del antes mencionado Banco Internacional de Pagos, con datos previos a la crisis mundial: 15,6 días de operaciones financieras internacionales equivalen al producto bruto anual de todo el mundo, y 5 días de estas operaciones, a las exportaciones globales anuales de bienes y servicios.

Estamos ante el verdadero mundo de los “derivativos” o las “burbujas” –operaciones de opciones y futuros que no conocen el descanso ni tienen un límite en la producción real– cuya magnitud se cernía amenazante sobre el sistema económico mundial. De la “burbuja tecnológica” se trata de salir mediante la reorientación de los ahorros norteamericanos hacia el mercado inmobiliario en lo que se dio en llamar la “burbuja inmobiliaria” o *subprime*. Coincidiendo, confluyendo y combinándose con otras “burbujas” de magnitud tales como la alimentaria (en nuestro país el desbocado crecimiento del precio de los *commodities* en los mercados internacionales llevó al conflicto del campo, a propósito de la recordada resolución 125, y a la crisis energética).

El paradigma tecnológico mostró claroscuros, tendencias y contratendencias, así como también un gran contraste entre el elixir del mercado (“visión amigable” de la “sociedad de la información”) y los resultados. Una prueba de ello sería el hecho de que la introducción a la economía de mercado no ha producido, en el caso de Rusia y la mayoría de los países con economía “en transición” del socialismo al mercado, los resultados esperados. Por el contrario, la economía china contrasta con resultados contundentes.

La erosión fiscal

Con el panorama descrito, sumado a una crisis global en plena efervescencia, se pone en serio riesgo la magnitud de la carga tributaria y la capacidad recaudatoria de los países, principalmente los desarrollados. Todo ello en un marco de severos ajustes fiscales y una política común acordada a fines del año pasado para los países de Europa, con el desacuerdo del Reino Unido y el reciente desbande de España.

La carga tributaria total de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha aumentado significativamente en las dos últimas décadas y media del siglo pasado, pasando de un promedio equivalente al 26% del PBI en 1965, al 37% del PBI en 1997. Desde entonces ha descendido a un nivel del 35% en la actualidad, y en varios países se sigue desacelerando o se ha detenido su incremento. También ha experimentado cambios en su composición; mientras la participación del impuesto sobre la renta personal ha disminuido y la del impuesto sobre la renta de las empresas se ha mantenido estable, los aportes a la seguridad social han aumentado sustancialmente. Al mismo tiempo, se ha producido un claro cambio, desde impuestos específicos a impuestos generales sobre las ventas.

El mismo organismo estima que como consecuencia de la crisis financiera se ha reducido de forma permanente el PBI potencial futuro en numerosos países y, por lo tanto, la base impositiva del sector público. Como resultado de esta pérdida permanente de producto potencial, los ingresos tributarios (en porcentaje del PBI) para el conjunto de los países de la OCDE en el período 2009-11 resultan más de 1 punto porcentual inferiores a la media del período 2000-07.

En algunos países (en particular en España, Estados Unidos, Irlanda y el Reino Unido) parte del fuerte aumento de la recaudación tributaria, antes de la crisis, estuvo relacionada con un auge de los sectores de la construcción y el financiero. Como es imposible que estos sectores recuperen sus niveles de actividad previos a la crisis, tampoco lo hará la recaudación tributaria generada por ellos.

La tendencia a la desaparición de la utilización de dinero físico en las transacciones constituye otra alarma desde el ángulo de las posibilidades recaudatorias, ya que los movimientos electrónicos o por Internet eliminan más fácilmente el rastro contable de las operaciones y entorpecen la posibilidad de gravarlas.

Esto obliga a prestar atención a las áreas que, en el contexto descrito de las nuevas tecnologías, experimentan un crecimiento sustancial. Ellas son: el comercio electrónico o *e-commerce*, el uso de dinero electrónico, el comercio al interior de las multinacionales, los “paraísos fiscales” en el marco de las operaciones con derivados financieros y los fondos especulativos antes mencionados.

El comercio electrónico ha tenido un crecimiento vertiginoso a tasas superiores al 48% anual en el mundo y también en nuestro país. Esto implicaría que los Estados puedan perder varios puntos de recaudación como consecuencia de la desaparición de los rastros físicos de las operaciones, la digitalización de la producción y la venta de las mercancías digitalizadas (música, fotografía, cine, consejos profesionales, finanzas, educación, y otros).

La tendencia a la desaparición de la utilización de dinero físico en las transacciones constituye otra alarma desde el ángulo de las posibilidades recaudatorias, ya que los movimientos electrónicos o por Internet eliminan más fácilmente el rastro contable de las operaciones y entorpecen la posibilidad de gravarlas.

Otro factor que tiende a complicar las posibilidades recaudatorias es el crecimiento de los volúmenes de comercio intrafirma que caracteriza a las empresas multinacionales. De esta manera se pueden manipular los precios para trasladar utilidades de jurisdicciones con impuestos elevados a otras

más benévolas, a través del mecanismo de los denominados “precios de transferencia”. Tan grande es el problema que recientemente España planteó que la mayor empresa del mundo (Exxon Mobil) ganó 10.000 millones de euros en el país en los últimos dos años sin pagar un euro de impuestos.

Este fenómeno está vinculado a –quizás– la mayor “termita fiscal” de la actualidad: los denominados “paraísos fiscales” o centros financieros extraterritoriales, a los cuales confluyen todos los mecanismos descritos anteriormente para “lavar dinero” o evadir impuestos. Estos centros, radicados en territorios sin ley, proliferaron durante la década de los '80 asociados a la supresión de las trabas legales y controles de cambios, estrechamente vinculados al desarrollo del nuevo paradigma tecnológico.

De esta manera se han intensificado los movimientos internacionales del capital financiero; estimulados por los flujos de información digital que permiten la transferencia fácil y barata, “en tiempo real”, de dinero y datos. Los “paraísos fiscales”, instrumentos indispensables para todas estas actividades, se han multiplicado en las últimas décadas –desde un total de 25 a mediados de los '70 hasta unos 72 en la actualidad– al compás de la última fase de globalización económico-financiera (previa a la crisis). Canalizan una masa creciente de capitales globales: unos 11,8 trillones de dólares, más de un tercio de la riqueza concentrada en los estratos más altos. Esta última está estimada en 33 trillones de dólares, equivalentes a un 75% del PBI global, que es apropiado por sólo 8,5 millones de personas.

Jorge Gaggero ha destacado que algo menos de la décima parte de estos capitales *offshore* proceden de los Estados Unidos y, como mínimo, unos 0,7 billones de dólares corresponden a riqueza de origen latinoamericano. Alrededor de la mitad de la riqueza del estrato superior de ingresos de América latina se mantendría en territorios *offshore*.

El desafío que estas prácticas suponen para las administraciones fiscales es mayúsculo: alrededor del 60% del comercio mundial supone transacciones “intraempresa”, de las cuales el 80% se instrumenta a través de “paraísos fiscales”. Tanto las empresas como los individuos más acaudalados

practican entonces, de modo creciente, estos juegos de “planeamiento tributario global” para reducir todo lo posible el pago de los impuestos a la renta y los patrimonios y, también, de los ligados al comercio exterior cuando estos son relevantes.

La carencia de esfuerzos suficientes en la política y la administración tributarias y también la falta de voluntad política en gravar las manifiestas “desmaterializaciones” de la capacidad contributiva, no sólo se verifica en el ámbito de los organismos públicos internacionales sino también a nivel nacional.

El debate acerca de la reforma tributaria argentina ha tenido últimamente dos visibles manifestaciones: la de los que consideran que la misma está ya “implícitamente” realizada como consecuencia del modelo implementado desde 2002, y los que sostienen que, en tal contexto, resulta necesario realizar una reforma impositiva que haga hincapié –en especial– en el impuesto a la renta de las personas físicas.

En la primera posición se afirman los que destacan que la recaudación neta nacional ha crecido del 16,5% del PIB en el año 2002 hasta el 29% en la actualidad, poniendo énfasis además en que el impuesto a las ganancias lo ha hecho en alrededor de un 80%. Por su parte, los que sostienen la posición reformista señalan, reconociendo tales avances, que las rentas financieras siguen exentas, así como las de capital; que el impuesto a las ganancias de las personas físicas representa menos de un tercio del total del impuesto a las ganancias y que la mayor parte de su recaudación se realiza por vía de los “régimenes de retención”, exactamente a la inversa de lo que ocurre en los países desarrollados.

La resolución del debate acerca de esta cuestión resulta urgente, junto con el ligado a otras reformas pendientes de la tributación argentina, como la del régimen de coparticipación, ya que las mismas deberían realizarse cuando la recaudación aumenta y también porque en el vertiginoso mundo de las nuevas tecnologías, podríamos decir, citando a Karl Marx: “Todo lo sólido se desvanece en el aire, todo lo sagrado es profanado, y los hombres, al fin, se ven forzados a considerar serenamente sus condiciones de existencia y sus relaciones recíprocas”.



¿TRATADOS TRIBUTARIOS PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN INTERNACIONAL O PARA TRANSFERIR RECURSOS DE PAÍSES EN DESARROLLO A PAÍSES DESARROLLADOS?



LOS TRATADOS PARA EVITAR LA DOBLE TRIBUTACIÓN CONLLEVAN UN SACRIFICIO FISCAL PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y UN AUMENTO EN LA RECAUDACIÓN DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS, ATENTANDO CONTRA LA SOBERANÍA DE LOS PRIMEROS. ES HORA DE CREAR UN NUEVO SISTEMA QUE REDUZCA ESTAS DESIGUALDADES.

por ANTONIO HUGO FIGUEROA

Ex Director Nacional de Impuestos. Miembro del Grupo de Expertos Oficiales sobre Tributación Internacional de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Ex Presidente del Grupo de Expertos en Cooperación Tributaria Internacional de la ONU

La celebración de tratados tributarios mediante los modelos más utilizados (ONU/OCDE) para resolver el “supuesto problema” de la doble imposición internacional conlleva un sacrificio fiscal para los países en desarrollo (PED), en general no compensado por las “supuestas mayores inversiones” con las que se intenta justificar la suscripción de los mismos. En cambio, a los países desarrollados (PD) les significa un indudable aumento de recaudación en relación con la situación *ex ante*, previa a la entrada en vigor de un tratado, que resulta de la aplicación plena de las legislaciones nacionales de los dos Estados involucrados.

La doble tributación internacional en el impuesto a la renta se origina como consecuencia de la generalización del uso de dicho tributo una vez finalizada la Primera Guerra Mundial. La técnica aplicada en la instrumentación del impuesto en ese entonces, evaluada de modo retrospectivo, puede calificarse de tipo primario o rudimentario y ello significó que tanto el país de residencia del beneficiario de una renta obtenida en otro Estado como también este último –país fuente o de origen de la renta– gravaran con altas alícuotas tales rentas generando un serio problema en las actividades económicas internacionales. La doble tributación se había constituido en una cuestión relevante que debía ser resuelta de algún modo, habida cuenta de que el peso de la imposición por imperio de la aplicación de tributos por los dos Estados involucrados, el de origen de la renta y el de residencia de la empresa, eliminaba prácticamente la renta resultante de cualquier actividad entre países.

La Conferencia Financiera de Bruselas solicitó la intervención de la Liga de las Naciones y esta convocó en 1922 a un grupo de expertos integrado por un norteamericano y tres europeos a fin de proyectar medidas tendientes a resolver el problema.

En 1928 los expertos presentaron un esquema de tratados de orden bilateral mediante los cuales se ofrecían soluciones que consistían en la eliminación o en la reducción de tributación de ciertas rentas empresarias en el país fuente o de origen de la renta, mientras que el país de residencia del beneficiario receptor de la misma debía otorgar un crédito por el impuesto efectivamente ingresado en el país de origen de la renta. Si, conforme al tratado, el país de origen de la renta (fuente) debía eliminar su imposición sobre ciertas rentas, el otro país (el de residencia del beneficiario) adquiría potestad plena para gravar la totalidad de la misma (el país fuente transfería su poder de imposición al país de residencia del beneficiario –país inversor– a efectos de “eliminar la doble imposición”). En apretada síntesis, esta cuestión se mantuvo en la órbita de la Organización de las Naciones Unidas, una vez constituida, hasta mediados de los '50.

Es del caso destacar que en 1943, en una reunión de la Liga de las Naciones celebrada en México (durante la Segunda Guerra Mundial), los países en desarrollo de América lograron aprobar una estructura de tratado que le otorgaba prioridad de imposición al país de origen de la renta, posición predominante en la doctrina latinoamericana. Sin embargo, finalizada la Segunda Guerra Mundial, en la reunión de Londres de 1946, los países de residencia del beneficiario de la renta (los PD) desconocieron lo aprobado en la reunión de México y consagraron un esquema de tributación muy favorable al país de residencia del inversor (o país exportador de capital), en desmedro de los países de origen de la renta (o países fuente).

A mediados de la década de los '50 la ONU “transfirió” el tema a la Organización Europea para el Desarrollo, organización predecesora de la actual OCDE. En rigor, es evidente, ello fue consecuencia lógica del reparto de cuestiones políticas y económi-

La doble imposición internacional conlleva un sacrificio fiscal para los países en desarrollo (PED), en general no compensado por las “supuestas mayores inversiones” con las que se intenta justificar la suscripción de los mismos. En cambio, a los países desarrollados (PD) les significa un indudable aumento de recaudación.

cas que definieron los PD que se sumaron a la OCDE, puesto que la cuestión tributaria internacional era un tópico de especial relevancia para las empresas de tales países que desarrollaban actividades en dos o más jurisdicciones tributarias nacionales. La OCDE publicó un borrador de modelo de tratado en 1963, bajo un esquema técnico similar al de la Liga de las Naciones (1946), para resolver las cuestiones de doble tributación entre países miembros de dicha organización. Empero, algunos de esos países comenzaron a utilizar (a imponer) ese modelo en sus negociaciones con países subdesarrollados, en los que ya existían algunas inversiones de aquellos (y en los que los inversores perseguían reducir su nivel de imposición). El convenio celebrado por la Argentina con Alemania Federal, que comenzó a regir en 1967, respondía a dicho borrador de la OCDE. En tal virtud, en 1973 se procedió a su denuncia negociándose un nuevo acuerdo que consagró una mejor posición tributaria para nuestro país.

En general, los PED advirtieron las consecuencias de la aplicación de dicho modelo; eliminación de su potestad y reducción de la misma (limitación de su soberanía), en sus negociaciones con países de la OCDE. Es más, en los hechos los residentes de los PED no padecían ni padecen, en general, una doble imposición. A tal fin recurrieron al Consejo Económico y Social de la ONU, organismo al que los PED se incorporaron en forma masiva en los '60,

para solicitar que este convocara a un grupo de expertos gubernamentales para elaborar un modelo de tratado acorde con la realidad de la relación desarrollo-subdesarrollo, que presentaba y presenta una situación muy distinta que la que se observa entre países desarrollados. Ello derivó, luego de doce años (1967/1979), en la aprobación del Modelo de Tratado de la ONU para resolver la doble tributación entre países desarrollados y en desarrollo. Sin embargo, el objetivo no fue alcanzado, ya que, por prevalencia estratégica de los expertos de los PD, el modelo ONU no resultó otra cosa que el modelo de la OCDE, con un cierto grado de flexibilidad para que los PED puedan aplicar en mayor medida su impuesto a la renta. No más que eso.

Los citados modelos (ONU en menor medida) son “instrumentos destinados” a resolver el “supuesto problema” de doble imposición de las empresas residentes en países exportadores de capital mediante la reducción de la tributación en el país en desarrollo (país fuente) de las rentas más importantes en cualquier relación económica bilateral o, en algunos casos, atribuyendo la imposición exclusiva al país de residencia de los beneficiarios de rentas derivadas de actividades llevadas a cabo en el país en desarrollo, entre las que se destacan las prestaciones de servicios y la construcción y el montaje de plantas de todo tipo. El país desarrollado, país de residencia del beneficiario de la renta, de acuerdo con la técnica de dichos modelos no realiza sacrificio fiscal alguno, no cede nada, simplemente consagra en los tratados, “para evitar la supuesta doble imposición”, el mismo crédito de impuesto por el tributo pagado en el PED que el que ya se encuentra establecido en su legislación interna generándose, como indicamos, un aumento de su recaudación frente a la situación bilateral previa a la entrada en vigor del tratado. Es un dato de la realidad que las obras importantes que se realizan en los PED –a las que se agregan tareas

de asistencia técnica, el montaje de plantas industriales, la supervisión de tales tareas, los trabajos de consultoría y la prestación de servicios especiales– quedan en manos de empresas residentes en países desarrollados. En consecuencia, sus beneficios, en muchos casos los más importantes que se generan en ciertos PED, sólo serán gravados por los PD de acuerdo con la técnica utilizada en los citados modelos de tratados.

En realidad, la suscripción de dichos tratados implica replantear el derecho de imponer, demeritando el legítimo ejercicio del poder de imperio de los países en desarrollo. En rigor, un país –ejerciendo su soberanía– puede gravar las rentas generadas en su territorio, derecho indiscutible. El aludido replanteo mediante tratados, concesiones del PED al PD, es parte del supuesto, no demostrado, de que los primeros “obtienen” un instrumento “virtuoso” (el tratado) para la captación de inversiones del otro Estado parte (PD). La mencionada argumentación es utilizada por OCDE y sus miembros, conscientes de que el PED (país fuente), urgido por captar inversiones con el objetivo de revertir su crónico estancamiento social y económico, transfiere total o parcialmente su potestad, su derecho soberano (prioritario en el caso de países de origen de la renta frente a cualquier otro criterio), a favor del país de residencia del inversor o beneficiario de la renta (sin que ello le garantice nada).

Potestad tributaria. La doble imposición internacional en los días que corren

Ejercer la potestad impositiva sobre rentas originadas en el territorio, rentas integradas a un circuito económico y cuya obtención se fundamenta en razón del ambiente político, jurídico y social existente, es un derecho soberano. Los PED, esto es elemental, no obtienen –en virtud de su condición– rentas de origen externo (dividendos, intereses, regalías, y otros) resultando las rentas originadas en sus territorios las únicas que conforman la base de sus impuestos a la renta. Los tratados, no podría ser de otro modo, contienen cláusulas de reciprocidad en el trato. La cuestión básica estriba en la falta de reciprocidad en los hechos, que implica que los citados modelos operen como vasos comunicantes de recursos de los PED hacia los PD. El “mundo desarrollado” ha fijado estas reglas, a las que suele presentar como “criterios generalmente aceptados” para resolver el “relevante” problema de la doble imposición internacional. No es cierto.

Simplificando aspectos evolutivos en la concepción del Estado, es dable admitir que este puede aplicar impuestos a una persona por el simple hecho de que la misma desarrolla una actividad en su jurisdicción o por el privilegio que le significa desenvolverse en un cierto marco de protección jurídica. El Estado tiene derecho a gravar cualquier actividad realizada en su jurisdicción, en la que su ley es suprema. Es dable asumir que toda actividad desarrollada en su jurisdicción se integra a la organización económica del lugar de origen, de tal modo que la persona participa del esfuerzo económico conjunto y el pertinente punto de contacto se establece entre esa persona, su propiedad y su trabajo con la estructura económica, conformando el lugar de origen de la renta. Es razonable sostener que existe una autoridad política suprema en aquel lugar en el que esa integración se produce. Con jurisdicción sobre el bien en sí y con potestad para gravar el producido de ese bien, el país fuente, el Estado de origen de la renta (el PED), tiene el derecho soberano de imponerla con independencia de la residencia o del domicilio del beneficiario o titular de la misma.

Es más, el supuesto problema de la década de los '20 y aun de los '60 del siglo pasado (en países de la OCDE), la doble imposición, ya no parece ser tal por imperio de medidas unilaterales –crédito por el impuesto externo pagado (FTC)– contenidas en las legislaciones internas de los países que gravan la renta mundial de sus residentes. En efecto, las legislaciones actuales, estructuradas bajo reglas técnicas más depuradas, más sofisticadas que las de 80 (Liga de las Naciones) o de 50 años atrás (primer borrador del modelo OCDE, 1963), contienen normas (medidas unilaterales) que eliminan la doble imposición internacional (crédito por impuestos pagados en el exterior o exención). De presentarse hoy la “supuesta doble imposición” en algunas situaciones particulares, es dable apreciar que la misma no tiene la entidad adquirida al finalizar la Primera Guerra Mundial, oportunidad en que el tributo se generalizó en su aplicación mediante normas de tipo primario o rudimentario. Esta situación que parcialmente subsistía en la década de los '60 en algunos de los países miembros de la recién constituida OCDE, fue la razón que motivó la elaboración del modelo OCDE para resolver el problema entre los mismos.

El modelo de la OCDE fue, como señalamos, concebido por los países miembros para resolver temas de la relación bilateral entre países miembros. Se trata de un esquema que privilegia y prioriza la imposición en el país de residencia en desmedro del país fuente o de origen de la renta para resolver el referido “supuesto problema”. A título de ejemplo, en la relación entre Francia e Inglaterra el modelo resulta razonable porque se trata de países que son al mismo tiempo pagadores y receptores de renta el uno del otro. Es decir, hay bilateralidad en los flujos de rentas y, en tal virtud, el citado modelo –más allá de equilibrios o de balance– compensa a ambos sus pérdidas como país fuente, por no gravar ciertas rentas, con la mayor recaudación que obtienen como países de residencia de beneficiarios de rentas procedentes del otro Estado parte.

En cambio, en la relación desarrollo-subdesarrollo la situación es muy distinta, ya que no existe bilateralidad en los flujos de rentas. El PD es el que invierte, en su caso, o el que percibe intereses, dividendos, regalías o rentas por prestaciones de servicios realizados en el territorio del PED, mientras que este último no puede someter a tributo dividendos e intereses, conforme al tratado, o si puede hacerlo, es en base a una mínima retención. La unilateralidad en el flujo de rentas, desde el PED hacia el PD implica, bajo los modelos antes citados, una fuerte pérdida de recaudación que en realidad se transfiere a las arcas del otro Estado parte (PD), ya que los residentes de los primeros, más allá de la reciprocidad en la letra del acuerdo (en las formas),

(1) El profesor Philip Nimerman, de la Universidad de Hamburgo, Alemania, presentó un documento al Congreso de Finanzas Públicas celebrado en Córdoba, Argentina, en 1996, en base a las afirmaciones que realicé en un seminario tributario organizado por la OCDE y el FMI (París, Francia, 1990). En dicho documento demuestra, considerando el tratado argentino-alemán, que la Argentina realizó un sacrificio fiscal no compensado por mayores inversiones procedentes de Alemania.

en los hechos concretos no reciben rentas desde el PD. El mecanismo compensatorio contenido en los modelos OCDE/ONU para los países miembros de la OCDE no es aplicable, no funciona, en la relación desarrollo-subdesarrollo en razón de esta unilateralidad en los flujos.¹

La mayor interrelación entre países, la globalización inequitativa iniciada en las últimas dos décadas del siglo pasado, trajo aparejada una incesante actividad de la OCDE, organización que sólo representa los intereses de países desarrollados, tal como se puso de manifiesto en la presentación que realizó, junto con el FMI y el Banco Mundial, en 2001 ante Kofi Annan, el Secretario General de las Naciones Unidas. El enorme despliegue de recursos realizado por el área tributaria de la OCDE a partir de los primeros años '90 respondió a una clara estrategia, en un todo funcional al esquema globalizador de la época; con un fuerte apoyo a la eliminación de impuestos a la libre circulación del capital financiero y, además, tendiente a imponer su modelo de tratado *urbe et orbi*. La actividad desarrollada en nuestro continente fue a través de contactos gubernamentales, seminarios, cursos, organizando reuniones y, entre otras, mediante su inserción en organizaciones regionales –CIAT entre ellas–, con el objetivo de difundir su modelo y presentarlo como un factor dinamizador en los procesos de captación de inversiones externas. Su mayor inserción en diversas organizaciones, como parte de la estrategia de difusión del modelo único de tratado, es una de las facetas que, hoy por hoy, exhiben las relativa-

Ejercer la potestad impositiva sobre rentas originadas en el territorio, rentas integradas a un circuito económico y cuya obtención se fundamenta en razón del ambiente político, jurídico y social existente, es un derecho soberano.

mente recientes reuniones regionales de la International Fiscal Association, centradas en la reiterada cuestión de la doble imposición internacional bajo el modelo OCDE.

Tanto por la aludida actividad de la OCDE en el continente como por el modo en que las universidades de los países desarrollados enfocan el tema, lo cierto es que en los países en desarrollo del continente sólo se discuten (efecto deseado) aspectos no esenciales de dicho modelo (los esenciales serían los vinculados a la búsqueda de un mayor equilibrio tributario internacional, prioridad de potestad tributaria del país fuente, y otros), esto es, entre otros, el alcance de ciertas expresiones como la de “beneficiario efectivo” o algunos temas relacionados con el abuso de tratados, “*treaty shopping*” (abusos crecientes a medida que se extiende la red de este tipo de tratados, aspecto este reconocido por los propios expertos gubernamentales de la OCDE en el punto 8 de los comentarios al artículo 1 de su modelo), o la independencia tributaria de las sucursales. Cuando, en realidad, la cuestión esencial pasa por el modo en que se atribuyen las potestades tributarias, dado que estos acuerdos resuelven la “supuesta” doble imposición a través de la reasignación de las potestades de los Estados contratantes y ello se materializa eliminando o reduciendo la tributación en el país fuente, que en el mundo real son los países en desarrollo.

Concentrar el debate, circunscribirlo al alcance atribuible a meras expresiones o términos del modelo OCDE o a aspectos parciales de su estructura técnica, como se observa en organizaciones internacionales o nacionales de PED, es admitir su preeminencia y, ni más ni menos, perder el panorama del bosque concentrándose sólo en las hojas de la rama del árbol. En las universidades regionales, en cursos de grado y posgrado, maestrías y seminarios, se ignora, se margina, el modelo de tratado de la ONU, que es un poco más favorable para los PED aunque, como se señaló, se trata de una versión “más flexible” del modelo OCDE que opera también, en menor grado, como un mecanismo de transferencia de recursos hacia los PD. Ello responde a una razón básica: la cuestión tributaria internacional es un aspecto relevante para la empresa transnacional y casi privativa de profesionales especializados involucrados con tales empresas. Y el modelo OCDE es el instrumento adecuado para, planificación fiscal mediante, reducir la carga tributaria global a través de maniobras elusivas (y de las otras). El ahorro de impuestos que deriva de la manipulación de los tratados por parte de las citadas empresas y los jugosos honorarios de las firmas vinculadas a la actividad de planificación fiscal (“*tax-planning*”) son las razones reales que sustentan al actual esquema de tratados tributarios. La doble tributación internacional, que supuestamente los justifica, ya es historia.

Reflexiones finales

Resulta insólito, a esta altura, que algún país de la región haya encarado la negociación de este tipo de tratados bajo el modelo OCDE con la finalidad de salir de las “listas grises” definidas por esta organización. La presión llega hasta este punto extremo; no basta con el intercambio de información, sino que obligan a la suscripción de un cierto número de tratados bajo su modelo. Es insólito también que la incorporación a “listas grises” o “negras” provenga del área tributaria de una organización que no actúa del mismo modo respecto de ciertas singulares decisiones de países de la Unión Europea (UE) que son miembros de OCDE (“Haz lo que yo digo...”).

¿Qué sentido tiene la suscripción de un tratado para evitar la doble tributación, que implica transferencia de recursos hacia un país desarrollado, para un país que al que la OCDE “califica” entre los que presentan una conducta de algún modo flexible en materia financiera? Ello, sin dudas, es coherente con el objetivo tendiente a ampliar el espectro de países suscriptores de tratados tributarios bajo su modelo ya que una vez celebrados algunos tratados, al país “obligado” –desde la perspectiva de las relaciones con otros miembros de la citada organización– no le será sencillo negarse a negociar acuerdos de las mismas características y alcances que los primeros firmados.

Pita Grandal se pregunta por qué la OCDE se atribuye competencia para clasificar a los países en función de que cumplan ciertos estándares de intercambio de información, destacando que es en ese punto donde cabe plantearse quién y cómo va establecer el límite entre la competencia que puede considerarse lesiva, que podrá amparar capitales de diversa procedencia y tratamientos fiscales inadmisibles, de aquella competencia fiscal que plantean los países en desarrollo con la finalidad de atraer inversiones para mejorar su condición económica. Por otra parte, pone especial énfasis en remarcar lo que interpreta como un desatino al referirse a las Declaraciones del G 20 en las que la responsabilidad de la crisis financiera se intenta hacer recaer en las “jurisdicciones no cooperantes”, indicando a una serie de países que la OCDE considera que no cumplen con los estándares de intercambio de información y considerándolo una velada amenaza para conducir a los países “no cooperantes” a la firma de tratados de doble imposición.

Los tratados, no podría ser de otro modo, contienen cláusulas de reciprocidad en el trato. La cuestión básica estriba en la falta de reciprocidad en los hechos, que implica que los citados modelos operen como vasos comunicantes de recursos de los PED hacia los PD.

(2) La profesora Elizabeth Owens destacó en 1963 en Estados Unidos, año de publicación del borrador de modelo de tratado de la OCDE, que el mismo no resultaba atractivo para los contribuyentes de dicho país toda vez que las normas contenidas en el Internal Revenue Code (IRC) no sólo resolvían, en su caso, cuestiones de doble tributación, sino que eran más beneficiosas para los mismos. Estados Unidos de América ha celebrado sólo unos 54 tratados tributarios amplios mientras que, por ejemplo, Bélgica ha suscrito más de 100, siendo que la participación norteamericana es muchísimo más importante en el mundo que la belga.

(3) El Prof. Tsilly Dagan, de la Universidad de Columbia (EE.UU.) y de la Universidad de Tel Aviv, manifiesta que estos tratados resultan mecanismos perversos de transferencia de recursos desde los países pobres hacia los países ricos.

Asimismo, se pregunta si tiene sentido que los países de América latina acuerden convenios de doble imposición en los que acojan la residencia como criterio de sujeción y, a este respecto, su respuesta es negativa.

Es importante desmitificar la trascendencia atribuida a la celebración de este tipo de tratados, en el carácter de instrumentos cuasi determinantes de captación de inversiones externas en y para los países en desarrollo. En los días que corren, situación en este aspecto muy distinta de la existente 40 o 50 años atrás, el factor tributario, principalmente el impuesto que grava la renta, ya no tiene la trascendencia que se le atribuía en las definiciones de inversión, en virtud del proceso de armonización implícita operado en sus reglas de determinación, en su base de imposición, en sus niveles de alícuotas y en su condición de impuesto acreditable en el exterior. En la actualidad no se observan países que apliquen el criterio de renta mundial sin otorgar crédito por impuesto o, en su caso, exención. Hoy el factor tributario, cuando un país está en línea con el resto del mundo, no es determinante en la toma de decisiones de inversión. Los factores determinantes se encuentran en el denominado “clima propicio” para la inversión y este lo integran, entre otros no menos trascendentes, la seguridad jurídica, la previsibilidad, el respeto a las instituciones, la mínima conflictividad social, más allá de las cruciales razones de carácter productivo o comercial existentes en un circuito económico nacional.²

Existen en el mundo real una importante cantidad de efectos y situaciones distintas de las que difunde en los PED la OCDE y quienes, de manera directa o indirecta, están vinculados en estos países a los intereses de empresas residentes en Estados miembros de dicha organización. La transferencia de recursos fiscales de los PED a los PD a través de la celebración de tratados tributarios bajo los modelos ONU/OCDE, en menor medida bajo el modelo ONU, es indiscutible, es un hecho objetivo.³ Relevada, o quizá revelada, esta situación, unida a los efectos que la propia OCDE reconoce en cuanto a las mayores posibilidades de elusión y evasión que una extensa red de tratados provoca, los PED deberían profundizar el análisis acerca de las ventajas y desventajas de la suscripción de los mismos. El objetivo principal aparente de estos tratados es eliminar la doble imposición internacional y el complementario es evitar la elusión y la evasión fiscal. Sin embargo, estos tratados y la creciente industria del “*tax planning*” –a decir del gobierno norteamericano y de ciertas y prestigiosas organizaciones no gubernamentales–, en rigor facilitan la elusión y la evasión fiscal internacional.

En la página 261 del libro *Reflexiones en torno a un modelo latinoamericano de convenio de doble imposición*, publicado en Montevideo en febrero de 2010 por la Fundación de Cultura Universitaria, señalamos, palabras más palabras menos, que las contradicciones expuestas, que se manifiestan entre las singulares ventajas que atribuye la OCDE a la celebración de tratados y sus efectos reales, son muy evidentes, pero también y a menudo están encubiertas y otras tantas son muy sutiles, como parte de una estrategia en la que se predica transparencia pero que en el mundo real es parte de un esquema en el que se privilegia exclusivamente la defensa de los intereses nacionales y empresariales que dicha organización representa. Es un dato de la realidad que advierte acerca de uno de los tantos costos que resultan de la ingenuidad política con que se enfocan estas y otras cuestiones en los países de menor desarrollo.

La unilateralidad en el flujo de rentas, desde el PED hacia el PD implica, bajo los modelos antes citados, una fuerte pérdida de recaudación que en realidad se transfiere a las arcas del otro Estado parte (PD), ya que los residentes de los primeros, más allá de la reciprocidad en la letra del acuerdo (en las formas), en los hechos concretos no reciben rentas desde el PD.

Luego de la Reunión del Milenio (ONU, 2000, con la participación de 150 jefes de Estado) y del denominado Consenso de Monterrey (ONU, México, 2001, 50 jefes de Estado), en nuestro rol de Presidente del Grupo de Expertos con el apoyo del Secretario y del Asesor del mencionado Grupo, Profesor M. McIntyre, impulsamos la creación de un Comité de Expertos, en parte como respuesta a la iniciativa de la OCDE.⁴ La intención de constituir un Comité de Expertos con mayor jerarquía que el Grupo de Expertos, cercano al Consejo Económico y Social del organismo (ECOSOC), apuntaba a conformar en la ONU un foro de discusión permanente entre representantes gubernamentales con la finalidad de establecer un mayor equilibrio en la distribución de las potestades tributarias entre PED y PD. Luego de arduos esfuerzos, que incluyeron una larga exposición ante la Asamblea General del organismo en el 2003, se aprobó por fin la constitución del Comité de Expertos en Cooperación Tributaria Internacional.

Sin embargo, por presión de algunos PD y una fuerte actividad de la OCDE y el FMI, el Comité de Expertos quedó, en los hechos, bajo la coordinación de la primera. La elección de los miembros representantes de países en desarrollo, nos consta, no fue transparente, y en algunos casos se observaron situaciones incompatibles con el objetivo fundacional. El sesgo pro OCDE es muy evidente. El programa del Comité comenzó con la revisión inmediata del nuevo acuerdo modelo de la ONU (1999) cuando recién habían transcurrido seis años desde su aprobación y, como puede observarse en las reuniones celebradas desde entonces, con marcada tendencia hacia el actual modelo OCDE. Asimismo, el Secretario del Comité, cargo que siempre cubrieron en carácter de apoyo administrativo funcionarios de ONU, lo ocupa desde 2005 M. Liennard, que representó a OCDE ante el Grupo de Expertos en los '80, entre otras evidencias. Se observa en la situación actual una marcada analogía respecto de la concentración del manejo de la cuestión tributaria internacional, como la destacada anteriormente al comentar la "transferencia" de la mencionada cuestión desde ONU hacia el organismo predecesor de la OCDE a mediados de los '50.

Es oportuno resaltar que en el continente existieron y existen importantes adhesiones al "principio de fuente". La doctrina latinoamericana asumió la defensa del principio de fuente como solución al fenómeno de la doble imposición internacional, expresándolo en la reunión de la Sociedad de las Naciones de 1943. Los países integrantes de la Comunidad Andina compar-

tieron tales criterios y se manifestaron a su favor en los modelos de tratados aprobados por la Decisión 40 de la JAC, aún vigente. Los once países miembros de ALALC aportaron fundamentos técnicos a la aplicación del principio de fuente sobre diversos tipos de renta (1979). Autores de la talla de Ramón Valdés Costa (Uruguay) y, entre otros, Giuliani Founrouge (Argentina), defendieron la aplicación del principio de territorialidad de la fuente como método para evitar la doble imposición.

Klaus Vogel, reconocido profesor de la Universidad de Hamburgo, Alemania, fallecido hace poco tiempo, se pronunció también a favor del "principio de fuente", poniendo en tela de juicio, con sólidos argumentos, la postura de P. Musgrave relativa a la equidad en la exportación de capitales. Asimismo, Hugh Ault, de la Boston College Law School; Zolt y Kowal, ambos de Harvard Law School, y, entre otros, Michael McIntyre, de la Universidad Wayne, en documentos presentados a la reunión de 2002 convocada por la OCDE y la Universidad de Harvard, realizada en el ámbito de dicha universidad en Boston, Estados Unidos, en la que participamos unos 30 expertos y académicos de diversos países, opinaron a favor del "principio de fuente". Del mismo modo, Malcolm Gammie, en el paper presentado en dicha reunión, "Arm's Length or Formulary? A EU Perspective", consideró adecuado adoptar dicho principio para países miembros de la Unión Europea. Por su parte, en la 59ª reunión anual de la IFA llevada a cabo en Buenos Aires en el 2005, los relatores generales del Tema I: "Revalorización del Principio de Fuente", Atchabaian, Schindel y quien

suscribe, en su condición de panelista y relator nacional, abogaron por la utilización del “principio de fuente” para facilitar el desarrollo de la actividad empresaria internacional.

No obstante, en PED del continente existen enfoques que, sin argumentos profundos, aceptan los criterios emanados de la OCDE. Esos enfoques, emanados de una “doctrina” vinculada a empresas de actividad multinacional y de firmas de auditores internacionales y de profesionales adoctrinados en Europa y Estados Unidos bajo los conceptos imperantes en los PD, eluden la cuestión central y admiten los criterios OCDE, cada vez más regresivos en términos de la imposición en fuente, para “resolver” la “supuesta doble tributación” mediante la reducción o la eliminación de la imposición en los PED, favoreciendo la tributación exclusiva en los PD. Es improbable, casi imposible, que pronunciamientos de organizaciones y entidades internacionales carentes de independencia de criterio, enfoquen y resuelvan problemas tributarios con un razonable grado de objetividad.

La dirigencia de un país, ignorando lo expuesto, puede suscribir tratados en la inteligencia de que estos, más allá de costos fiscales, le brindan parte del marco que requiere la búsqueda de inversiones externas que coadyuven a superar sus problemas sociales y económicos (aunque no sea cierto). Pita Grandal, en la publicación antes citada, señala que la clase política pierde la perspectiva de realizar propuestas con conocimiento previo y suficiente para guiarse por intereses de clase o por presiones de grupos económicos. En tal sentido, cabría preguntarse si efectivamente se necesita recurrir a la suscripción de un tratado bajo los modelos indicados a fin de “presentar una mejor condición para captar inversiones” o si no resulta más lógico encarar los cambios que coadyuven a generar las condiciones económicas y un clima inversor más adecuados, esto es mejorar las condiciones cuanti-cualitativas de los procesos de desarrollo integral. Cabe destacar usuales expresiones europeas respecto de las “posibilidades” que atribuyen, en algunos casos, a los PED

La “imparcialidad” de los Organismos Internacionales

La OCDE, junto al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional –estos dos últimos organismos con muy poco conocimiento sobre cuestiones de tributación internacional–, impulsó en su presentación efectuada al Secretario General de la ONU en 2001, la creación de la International Tax Organization (ITO), en el ámbito de la ONU, cuyos objetivos eran la conformación de un único modelo de tratado para evitar la doble tributación (también en este caso se observan similitudes con lo ocurrido en el año 1954, oportunidad en que Naciones Unidas desarticuló su Comité Fiscal y dejó todo en manos de la OCDE), ser, además, el árbitro final en las controversias fiscales entre Estados originadas en la aplicación del modelo de tratado y, finalmente, articular una nueva metodología para “superar el control de los precios de transferencia” –Método Proporcional o Unitario–. La propuesta fue rechazada por falta de apoyo de los países en desarrollo y de algunos desarrollados, estos últimos, básicamente por la alternativa sugerida en materia de precios de transferencia.

para que puedan aplicar el impuesto a la renta sobre beneficios obtenidos por empresas no residentes en sus territorios. Algunos señalan que ceden “graciosa-mente” el derecho a imponer en determinadas situaciones y otros resaltan la importancia que asumen los estudios, trabajos y pronunciamientos de la OCDE y entidades similares en materia de tributación internacional para los países en desarrollo.⁵

Ciertos especialistas de la región, relacionados profesionalmente con empresas de la misma que desarrollan actividades externas, estiman que de no negociarse y, en tal caso, adoptarse la estructura técnica de los modelos ONU/OCDE, dichas empresas sufrirán problemas de competencia cuando lleven a cabo actividades fuera de su país y por tal motivo consideran que debe adoptarse el esquema previsto por estos modelos. En cierto sentido esto es verdad, pero implica aceptar sin más ni más un esquema de tratados que, sin demostrar su efectividad, les significan a los PED fuertes pérdidas de legítimos recursos no compensadas por nuevas y mayores ra-

El derecho soberano de los Países en Desarrollo

En un documento presentado en el 44° Congreso del Instituto Internacional de Hacienda Pública de Estambul, en 1988, Mesere y Owens indican que “ampliar el alcance del principio de fuente en el caso de los países en desarrollo es más una forma de facilitar ayuda económica para los países menos desarrollados e importadores de capital que de distribuir equitativamente la base del impuesto sobre la renta”. J. Owens fue el responsable del área tributaria de la OCDE desde principios de los '90. Por su parte, el representante del Área de Finanzas de Francia en el Panel de Debate del Tema I del 59 Congreso de la IFA (Buenos Aires, 2005), Pascal Saint Amans, actual Director en la OCDE, manifestó que Francia en sus tratados solía “ceder” la potestad tributaria en ciertos casos a países en desarrollo. Una y otra afirmación carecen de

rigor técnico y muestran una posición que ignora el derecho soberano de los PED, la posición que en definitiva, más allá de la forma, sostienen los PD para preservar y aumentar su recaudación, a costa de los PED a través de los tratados bajo el modelo OCDE. Dos miembros de una firma internacional de auditores –Pijl y Piscopo– que presentaron un documento en la primera reunión del Comité de Expertos de la ONU, “destacan” la utilidad de que ambos grupos de países mantengan criterios similares en la negociación de tratados y para ello sugieren que la ONU, en su modelo de tratado, adopte las técnicas y recomendaciones de la OCDE que suelen estar “bien concebidas y debidamente fundamentadas” a la hora de introducir algún cambio. Esto es parte, sólo una parte, de la gran hipocresía que domina la escena tributaria internacional.

dicaciones externas de capital. En tal virtud, como en otros órdenes, es imprescindible reflexionar con un enfoque más amplio que el de la simple perspectiva de los intereses de un reducido grupo de empresas regionales, tomando en cuenta la realidad de los PED del continente y, decisión política mediante, que estos acuerden entre sí y con países extra zona, bajo un modelo común, sólo determinados aspectos tributarios que no afecten la recaudación de sus impuestos a la renta (intercambio de información, asistencia mutua en la recaudación de tributos, no discriminación, unas reglas de procedimiento de acuerdo mutuo y sobre el tratamiento específico de ciertas actividades tales como el transporte internacional y el ejercicio de la docencia entre países).

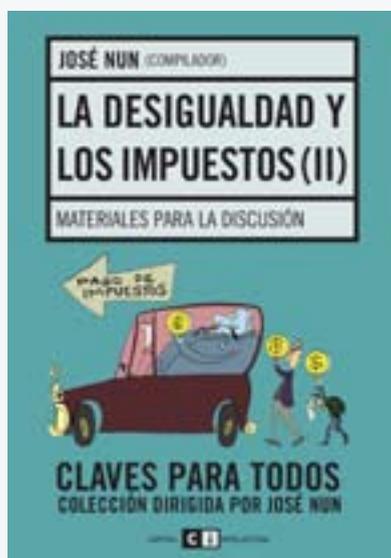
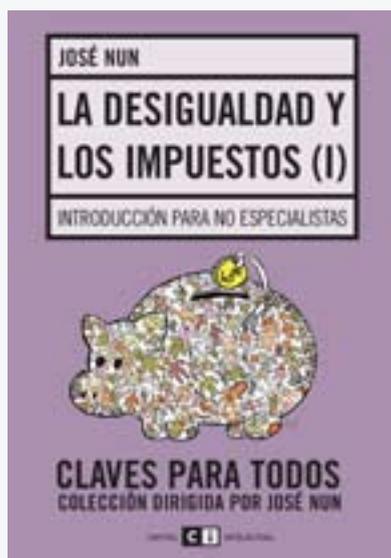
A partir de principios de los '90 la OCDE no sólo cambió el esquema de su modelo en cuanto a la permanencia de sus definiciones, de estático a dinámico (“*ambulatory model*”), para adecuarla a los cambios en las modalidades de negocios, sino también en cuanto a intentar preservar en mayor medida que en las décadas previas la imposición en el país de residencia del inversor (en desmedro del país en el que se genera la renta). La actitud adoptada, de erigirse en organización rectora de la cuestión

tributaria internacional, fue objeto de fuertes críticas. Entre ellas de caracterizados especialistas que actuaron en su seno, puesto que consideraron que abandonaba el análisis objetivo de la materia bajo análisis para defender en forma irrestricta determinados intereses económicos internacionales, tal como ocurrió cuando impulsó la creación de la ITO en la ONU en el año 2001.

Lo antes expuesto intenta poner de manifiesto una temática a la que los gobiernos y las entidades tributarias nacionales de los PED deben prestar particular atención, porque no se trata en la segunda década del siglo XXI de brindar solución a un problema que afecta a la actividad económica y financiera internacional –como ocurría en los '20 del siglo pasado y en menor medida en los '60–, sino de una estrategia de las empresas que dominan el comercio mundial, desarrollando negocios en diversos países, tendiente a minimizar su carga tributaria global. De esa estrategia forman parte organizaciones como la OCDE, organismos internacionales (FMI y BM, entre otros) e infelizmente el Comité de Expertos en Cooperación Tributaria Internacional de la ONU que ha sido cooptado en los hechos por la OCDE, a las que cabe agregar una activa doctrina vinculada a los intereses de dichas empresas. En este contexto, y con el objeto de preservar sus legítimos recursos fiscales, los PED afectados por modelos de tratados que no se adecuan a la relación desarrollo-subdesarrollo y por la manipulación creciente de una red de tratados con el claro propósito de eludir el pago de impuestos en el país fuente, deben prestar especial atención a esta problemática.

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.



Apropósito del ensordecedor “Silencio de los Inocentes” que hemos elegido como título de este número de “Voces en el Fénix”, consideramos muy importante difundir –como cierre provisorio de esta compilación a favor de la reforma fiscal en la Argentina– el siguiente texto de Javier Auyero publicado en el periódico Página 12 de Buenos Aires el miércoles 25 de abril de 2012

CADENAS QUE MATAN

por **JAVIER AUYERO**

*Departamento de Sociología,
Universidad de Texas, Austin.*

D. murió la semana pasada. Tenía 17 años. Se mató o lo mataron. Nadie sabe. Entró en la escuela donde enseña Flavia, la maestra de una escuela del conurbano, con la que colaboro en un proyecto de investigación desde hace algunos años. D. estaba desorientado, se cree bajo el efecto de alguna droga. En la escuela intentaron contenerlo. Llamaron al hospital para que envíe una ambulancia o un médico. Nadie vino. A la media hora, con claros síntomas de paranoia según quienes lo vieron, D. salió corriendo de la escuela; llevaba una gomera en mano con la que amenazaba a sus fantasmas. Después de una hora, el director de la escuela recibió la noticia de que D. había muerto. Se había ahogado en el riacho podrido y pantanoso que atraviesa el asentamiento lindero a la escuela. Dicen en el barrio que tuvo una pelea con unos vecinos, y que terminó en el río, estancado, y que no pudo salir. Lo velaron en su casa. Su muerte no se reportó en ningún diario.

Durante los últimos dos años hemos realizado observaciones y hemos mantenido innumerables conversaciones y entrevistas con los habitantes de tres barrios aledaños a la escuela donde trabaja Flavia y donde fue D. desesperado a buscar ayuda. Inicialmente nuestros objetivos eran determinar los efectos que las grandes transformaciones del neoliberalismo tuvieron en la vida cotidiana de los territorios urbanos relegados y evaluar los efectos que los esfuerzos actuales por aliviar la pobreza y la desigualdad tienen sobre la vida cotidiana de los más destituidos.

Junto a las carencias materiales (falta de ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas) y de infraestructura (falta de pavimento,

alumbrado, contaminación ambiental, ausencia de recolección de residuos, alcantarilla, etc.), una de las preocupaciones centrales en la vida cotidiana de los más desposeídos gira alrededor de los distintos tipos de violencia –delictiva, relacionada con el consumo de drogas, doméstica, policial, sexual– que hacen que sus vidas estén en riesgo permanente. En un comienzo pensamos que estos distintos tipos de violencia eran, como buena parte de las ciencias sociales aún sostiene, fenómenos discretos, separados, independientes unos de otros. Pero hechos como la muerte de D. demuestran que las violencias están imbricadas unas con otras. En otras palabras, la muerte de D. revela la cadena de violencia que amenaza a quienes viven en lo más bajo del orden social y simbólico.

Días antes de su muerte, asesinato o suicidio, los vecinos cuentan que D. fue violentamente agredido por la policía local. “Lo confundieron con un chorrito, lo metieron en el patrullero y lo cagaron a palos.” Nos lo cuentan con temor de las posibles represalias, y repiten: “Si lo ven drogado, ¿por qué no lo llevan a la casa?”.

Dicen que cuando D. salió de la escuela agredió a unos vecinos. Estos no llamaron a la policía (¿por qué han de hacerlo si, como nos han relatado innumerables veces, “la gorra siempre llega tarde, a levantar el cuerpo si hay un muerto o a coserte si te violaron?”), sino que tomaron la justicia en mano propia y castigaron a D. Nadie sabe y nadie quizás quiera saber si fueron ellos quienes lo arrojaron al riacho contaminado y letal.

¿Murió D. por el efecto psicofarmacológico de las drogas a las que era adicto? ¿Lo comenzó a matar la policía días antes? ¿Lo asesinaron sus vecinos en un acto de retaliación? Este es un caso cerrado. Olvidado por todos, menos por sus familiares más íntimos, moradores de un conurbano bonaerense en donde muertes como las de D. parecen importar poco.

vocesenelfenix.com