

# Hacia un sistema tributario perdurable

Jorge Remes Lenicov \*

## El contexto y la metodología a utilizar para la reforma

La escasez de recursos propios para afrontar las actividades del Estado, como así también la forma en la que los mismos se extraen del sector privado han sido un tema recurrente en toda la bibliografía historiográfica sobre Argentina.

Desde hace mucho tiempo, y con más razón en la actualidad, en la que afrontamos serios problemas económicos, prácticamente todos los sectores hablan del tema, y ello se debe a que nuestro esquema tributario presenta serias carencias. Por un lado, se manifiesta un elevado grado de evasión que hace que la carga nominal sobre los cumplidores sea muy alta, aunque la presión global efectiva se condiga con la de países comparables. Por el otro, el conjunto de impuestos existentes dista de cumplir con los objetivos que muchos esperamos de un sistema tributario.

Un tema central al discutir cuestiones tan cruciales como “quiénes habrán de financiar el gasto público” es la metodología a utilizar. Y en ese sentido, como lo anterior implica que unos pagarán menos pero otros deberán pagar más (sea por control de la evasión y/o modificación de alícuotas), entonces se exige una clara determinación política sobre cuáles deben ser los objetivos del nuevo sistema impositivo. Ello significa también detectar, reconocer, cuál es el poder con que se cuenta para hacer los cambios necesarios; caso contrario cualquier intento de reforma se puede convertir en una frustración más. Por eso este es un típico tema cuya discusión inicial debe estar centrada en el Poder Ejecutivo nacional, en el Congreso de la Nación y en las provincias, y sólo a partir de los lineamientos políticos acordados, deberán escucharse las opiniones técnicas y de sectores específicos.

\* Diputado de la Nación (PJ) (1997-01) y recientemente electo 2001/2005 y vicepresidente 1° de la Comisión de Mercosur (1999-01). Presidente de Orígenes AFJP, desde 10/1/00. Profesor titular de Teoría Económica Coyuntural en la Universidad Nacional de la Plata, desde 1985. Ministro de Economía de la provincia de Buenos Aires durante los gobiernos de los Dres. Antonio Cafiero y Eduardo Duhalde.

## Diagnóstico

Más allá de las urgencias coyunturales originadas en la larga recesión iniciada en julio de 1998 y que aún continúa (marzo 2001), que provocan caídas en la recaudación y aumento del déficit fiscal, los problemas en la recaudación de la Argentina deben entenderse como problemas estructurales. Para su resolución se requiere no sólo de un diagnóstico correcto y exhaustivo, sino fundamentalmente de reformas de fondo. En este sentido, a la insuficiencia en el nivel de recaudación respecto del actual gasto público, que genera un déficit consolidado que ronda los \$10.000 millones anuales, deben sumarse las falencias en las administraciones tributarias, y los desequilibrios que se observan tanto en la estructura de los impuestos como en la distribución de potestades y responsabilidades fiscales entre la administración nacional y las provincias y municipios.

En la Argentina, los índices de evasión consolidada se estiman en el orden del 35-40% (alrededor del 8% del PBI), que, como se mencionó, impone serios problemas en materia de equidad tanto horizontal como vertical. Horizontal, en la medida en que los cumplidores compiten en desventaja respecto de los evasores; Vertical, porque los impuestos sobre el consumo trasladados a precios son pagados por los consumidores independientemente de que luego sean ingresados al fisco, y de que dichos consumidores paguen o no el impuesto a las ganancias.

Además, el sistema impositivo federal (el que se coparticipa y que representa más del 80% de la recaudación consolidada) descansa principalmente en gravámenes sobre bienes finales, sobre los beneficios de las empresas y, en el caso de los tributos directos, en una desproporcionada carga sobre los salarios respecto de las rentas de capital. De esta manera, la fuerte concentración sobre impuestos indirectos fácilmente trasladables a precios y la inclinación antisalarial en la imposición a los ingresos resultan en una excesiva incidencia sobre el factor trabajo y en un sesgo regresivo del sistema en su conjunto. Sin embargo, dado que las potestades tributarias impuestas en la Constitución Nacional se basan en el principio de concurrencia de fuentes, este tema tampoco puede desligarse de la del federalismo fiscal. Así, la relación fiscal entre nación, provincias y municipios ha evidenciado en los últimos veinte años un fuerte proceso de desconcentración del gasto público desde la administración nacional hacia los gobiernos provinciales. Sin embargo, las potestades tributarias subnacionales no se vieron incrementadas desde entonces, con lo que, al presente, nos encontramos con un muy bajo grado

de correspondencia, en el que el desequilibrio entre responsabilidades de gasto y potestades tributarias de los niveles subnacionales se cubre con transferencias verticales (originadas en una ley de coparticipación y varios regímenes especiales) que además no responden a patrones de eficiencia o equidad territorial, sino que son la consolidación de pactos políticos hoy desactualizados y urgencias fiscales de la administración nacional.

El reconocimiento de estos problemas plantea la necesidad de corregir la concentración de los recursos provenientes de los impuestos a la producción y el consumo, no sólo por motivos de equidad, sino para fomentar el cumplimiento voluntario, una mayor federalización del país y eliminar el fuerte comportamiento procíclico de la recaudación, a fin de lograr un sistema tributario acorde con la estabilidad macroeconómica. Claro que para mejorar el incentivo al pago de los impuestos son necesarias, además de un sistema más equitativo y una mejor administración, modificaciones en la eficiencia del gasto público, para que los pagos realizados por los contribuyentes sean devueltos a través de servicios eficaces.

## Objetivos de la reforma

El sistema que se gesté deberá lograr lo que el actual no satisface; en ese sentido los objetivos deben ser:

1. Administrabilidad: los impuestos tienen que ser simples de modo de facilitar su recaudación y de minimizar los costos que genera su cumplimiento a los contribuyentes. La normativa debe ser precisa e inequívoca. No hay peor sistema que el que convive con una elevada evasión.
2. Competitividad: la nueva estructura debe promover la inversión y el empleo y favorecer las exportaciones.
3. Equidad: debe contribuir a lograr una distribución más equitativa de los ingresos; los que más tienen deben pagar más y tiene que aumentar la participación de los impuestos directos.
4. Solvencia: los tributos deben lograr la recaudación necesaria para hacer frente a las erogaciones del Estado, cuya transformación habrá de convertirse en un incentivo adicional al pago de los impuestos.

Como este no es un tema sencillo, hay que desvincularlo de cualquier campaña electoral, convertirlo en una cuestión de Estado e implementarlo en un periodo definido de tiempo, explicitando los

módulos temporales con especial cuidado en la transición para evitar que se pospongan decisiones de inversión o de pago ante la incertidumbre. La estabilidad por un lapso largo de tiempo es crucial para generar previsibilidad.

## **Alcances de la reforma**

El esquema de recaudación tendrá un fuerte componente virtuoso toda vez que se respete su carácter sistémico. Así puede señalarse, en términos generales, que sólo podrá alcanzarse una mayor solvencia, toda vez que se corrijan las inequidades de la estructura y de la administración tributarias; o que la mayor asignación de potestades a los gobiernos subnacionales traerá una mayor interacción entre la AFIP y las administraciones tributarias provinciales que redundará en una mayor recaudación y en la posibilidad de fortalecer la imposición directa.

Sin embargo, el diagnóstico establecido señala que, sin descuidar la visión de sistema integral, se deben encauzar los esfuerzos en tres aspectos fundamentales: la estructura de los tributos nacionales, la relación con las provincias (y la de ellas con sus municipios), y la administración tributaria.

### *a) La estructura de los tributos nacionales*

En una concepción amplia de gastos tributarios, deberán revisarse con detenimiento los mecanismos y los tributos que se utilizarán como instrumentos promocionales y la amplitud de las bases imponibles, fundamentalmente en IVA y ganancias. Particularmente en el IVA será conveniente continuar el camino de la ampliación de la base y aumentar su neutralidad en materia de inversiones y exportaciones y, además, discutir el nivel y estructura de sus alícuotas dentro de una concepción integral con el resto de los tributos sobre los consumos (internos y otros específicos). Habrá también que reducir más rápidamente los aportes patronales, los impuestos a los intereses de los créditos y a la ganancia mínima presunta. En ganancias, habrá que actuar sobre la progresividad de la tributación de las personas físicas, las ganancias de capital y tender a la reducción de su presión sobre las empresas y la inversión productiva. Deberá considerarse también, a fin de fortalecer la equidad del sistema, una mayor simplificación y reducción de la presión sobre las micro y PyMEs, no sin

antes analizar su coordinación con las provincias y municipios, y las bases y alícuotas involucradas.

### *b) La relación con las provincias*

Deben sentarse las bases para un mayor grado de responsabilidad tributaria en los niveles subnacionales, para mejorar los niveles de correspondencia fiscal. Esto hará necesario profundizar el proceso de descentralización, pero no sin conciliar los criterios redistributivos que impone la búsqueda de un mayor equilibrio regional. Además deberán unificarse criterios en materia de armonización de políticas y coordinación entre las direcciones de rentas provinciales y la AFIP para mejorar el control de la evasión y evitar guerras tributarias, incitando discusiones equivalentes hacia los municipios. La posibilidad de mayores potestades en las provincias se la debe vincular también con la necesaria eliminación de impuestos distorsivos como ingresos brutos y sellos cuando se establecen sobre el proceso productivo, y las alternativas de su sustitución por impuestos tales como un IVA adicional, ventas minoristas, bietápico, y otros impuestos. Estas transformaciones serán, al final, parte sustantiva de la nueva ley de coparticipación federal.

### *c) La administración tributaria*

Es necesario entender que no existirá ninguna buena política tributaria sin administración eficaz, que involucra no sólo al Estado nacional, sino también a las provincias y municipios, y tanto a los impuestos, como a los aranceles y aportes jubilatorios. En la manera de recaudar, nuestro país es impresentable; nuestra evasión es superior a la de cualquier país comparable. Si bien algunos aducen que hay una cuestión política cuando se debe controlar a un gran contribuyente, no es menos cierto que el sistema adolece de serios problemas. Desde la frondosa y cambiante legislación hasta el lentísimo accionar de la justicia, pasando por la falta de capacitación y de una base de datos tal que permita llevar adelante una “fiscalización inteligente”. La propuesta de un mayor grado de autarquía de la AFIP puede ser un buen paso toda vez que sirva para asegurar profesionalidad, estabilidad y decisiones que respeten los objetivos políticos que se plantean para la reforma tributaria y el combate a los evasores.

En lo inmediato, la coordinación con las administraciones

tributarias provinciales resulta indispensable, en la medida en que la interacción de estas agencias hace más congruente el sistema en su conjunto, permitiendo la detección de los evasores tanto a nivel de los tributos nacionales como provinciales.

En el acuerdo para obtener “el blindaje financiero 2001”, la Argentina se comprometió a no lanzar más moratorias en el futuro mediano, lo que sin duda representará una acción que pretende alentar el cumplimiento voluntario. Este tipo de instrumentos que siempre se anuncian por última vez, pero que se han tornado recurrentes a lo largo de la historia de nuestro país, resultan perversos en una estrategia de política para el mediano y largo plazo, en la medida en que desalientan a los cumplidores, llevado a los contribuyentes a la especulación y no pago de sus obligaciones a la espera de redenciones futuras.

La discusión está abierta. El desafío que nos espera será el de pasar del plano de las ideas al de encontrar consensos en relación con los objetivos y su correspondiente arquitectura. Sin embargo, hay cuestiones vitales que pueden avanzar en paralelo, como es todo lo relacionado con la administración del sistema. Estamos frente a una muy buena oportunidad para ayudar a tener un país más competitivo y con mayor equidad.

