

UN SISTEMA TRIBUTARIO PARA EL CRECIMIENTO

Daniel Artana y Ricardo López Murphy
FIEL, Buenos Aires, Argentina

Marzo 1993

Sem.
Eco.
93/1



Sem.
Eco.
9311

SN 17026

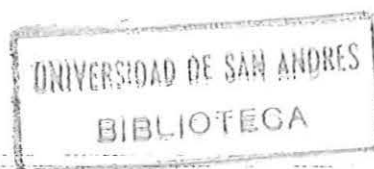


Universidad de
San Andrés

INDICE

Página

INTRODUCCION	1
1. Evolución reciente del sistema impositivo	3
1.1 Aspectos Generales	3
1.2 Imposición al consumo	4
1.3 Imposición al ahorro y la inversión	5
1.3.1 Aspectos generales	5
1.3.2 Imposición a inversiones extranjeras	6
1.3.3 Conclusiones	7
1.4 Imposición al trabajo	7
1.5 Imposición al comercio exterior	8
1.6 Evolución de la recaudación	9
1.7 Comparación con otros países	12
2. Principales problemas pendientes	13
2.1 Los regímenes de promoción	13
2.2 Imposición al trabajo	15
2.3 Sesgo anticomercio de algunos tributos	17
2.4 Concentración excesiva de recaudación a nivel nacional	18
2.5 Evasión impositiva	19
3. Propuesta de reforma	20
3.1 Reforma de la imposición al trabajo	21
3.2 Reforma de los impuestos en cascada	22
3.3 Reforma de la imposición en ganancias	22
3.4 Descentralización de impuestos	23
3.5 Regímenes de transferencia de recursos	23
3.6 Reforma a los esquemas de promoción	24



Introducción¹

En la literatura especializada se reconoce que casi todos los impuestos que se utilizan generan algún tipo de distorsión en el sistema económico². Así se acepta que incluso un impuesto generalizado al consumo como el IVA afecta la decisión entre consumo y ocio al gravar a todos los bienes y servicios que consume un individuo, excepto su actividad de descanso. Por lo tanto, un tributo con estas características tiende a subsidiar relativamente al ocio y desalentar el trabajo. Por su parte, un impuesto a las ganancias da lugar a un desincentivo similar al desalentar el trabajo de las personas ya que una parte de su ingreso en actividades de mercado debe destinarse al fisco, al mismo tiempo que afecta la decisión de ahorrar ya que al gravar todo el ingreso se alcanza no sólo al consumo sino también a la parte que la persona pensaba acumular para el futuro.

Las distorsiones que generan los impuestos, en particular cuando las alícuotas marginales alcanzan niveles elevados, obligan a evaluar cuidadosamente las partidas de gasto público y a revisar los intentos por buscar un sistema tributario muy progresivo. En otras palabras, existe un compromiso entre eficiencia económica y equidad que debe ser salvado teniendo en cuenta dos aspectos: por un lado, la demanda razonable de la sociedad de lograr una mayor equidad en la distribución de la renta y, por otro, la necesidad de extremar los cuidados sobre los tributos que pueden dar lugar a distorsiones severas en la asignación estática y dinámica de los recursos.

A pesar de ello, es claro que los impuestos conforman una forma de intervención en el mercado que es compatible con su accionar. En este sentido, la imposición es claramente preferible como mecanismo de redistribución o intervención a otros instrumentos como las cuotas y las regulaciones frecuentemente utilizados en el pasado en la Argentina. Con respecto a estas alternativas los tributos tienen la ventaja de ser más generales y transparentes.

En la Argentina, estas consideraciones de índole general estuvieron siempre en un segundo plano. El sistema tributario argentino de las décadas del 70 y el 80 se caracterizó por: a) su inestabilidad normativa, observándose una reforma impositiva de envergadura cada dos o tres años, cuando en otros países el esquema general no se altera y sólo con modificaciones de alícuotas o del alcance de las desgravaciones se puede responder a las necesidades de un partido socialista o conservador en el gobierno; b) su elevada evasión,

¹ Los autores desean agradecer los valiosos comentarios realizados por Jorge Avila, Felipe de la Balze, Enrique Bour, Rosendo Fraga, Leonel Mousad y Manuel Mora y Araujo.

² La excepción son los impuestos que se utilizan para corregir externalidades (por ejemplo, sobre la contaminación ambiental) y los de suma fija per cápita, que no se utilizan por su marcada regresividad.

alentada por la ineficacia de los organismos recaudadores, el manejo dispendioso del gasto y la alta presión nominal sobre las actividades formales; c) la generalización de incentivos fiscales sectoriales y regionales, que dio lugar a un sistema impositivo "a la medida" de cada empresa y d) la utilización en gran escala del impuesto inflacionario, ante la imposibilidad de recaudar impuestos para hacer frente a una expansión desmedida del gasto estatal. En otras palabras, la clase dirigente argentina pasó dos décadas viviendo de la ilusión de que era posible gastar desde el gobierno eludiendo pagar el costo político de financiar con impuestos genuinos esas erogaciones, y a pesar de algunos intentos puntuales por desarrollar un sistema tributario más eficaz, la inestabilidad en la propia dirigencia o un nuevo golpe inflacionario volvían a exigir la introducción de impuestos ineficientes sobre las exportaciones, sobre los débitos bancarios, y un cúmulo de gravámenes menores que permitían allegar algún ingreso extra que posibilitara mantener la recaudación.

El costo de esta estrategia en términos de asignación de recursos ha sido elevado. A la inestabilidad en los precios relativos que genera la inflación debe sumarse la diferencia existente en la presión tributaria efectiva que enfrentaban los sectores formales donde era difícil evadir y los informales o promocionados. Estas diferenciales de productividad en los factores empleados por uno y otro sector dieron lugar a una reducción en el tamaño potencial de la "masa de bienes disponibles" total, aún cuando los sectores beneficiados hayan mostrado tasas de crecimiento importantes.

Debe señalarse que el contexto político y económico del período no ayudó a mejorar las cosas. La inestabilidad política dio lugar a cambios frecuentes en los elencos gerenciales del sector público, incluidos los organismos de contralor fiscal. Además, una tasa de inflación elevada facilitó la elusión y evasión impositivas, aún a pesar de los esfuerzos realizados para indexar el sistema impositivo.

En los últimos años la sociedad argentina ha sido capaz de realizar drásticas reformas en su estructura económica, en particular en los aspectos referidos a su sector público. La desregulación, la racionalización del gasto y la privatización han sido acompañadas por un mayor control fiscal, facilitado por la eliminación de varios tributos distorsivos, y la reducción en la tasa de inflación a niveles internacionales. Los dirigentes y la sociedad en su conjunto parecen haber comprendido que no es posible gastar sin generar los recursos correspondientes a través del sistema tributario.

A pesar de que se han logrado importantes avances en materia tributaria, ~~todavía existen algunos problemas que es menester solucionar.~~ Una cuestión es generar la recaudación y otra muy distinta es hacerlo utilizando impuestos que minimicen los efectos negativos sobre la actividad económica. Esto exige la

revalorización del presupuesto público para asegurar que sólo se encararán proyectos de gasto altamente valorados por la sociedad, y el diseño de un sistema tributario que tienda a igualar la carga efectiva sobre los distintos factores productivos.

Este trabajo analiza la evolución reciente del sistema tributario argentino, sintetiza sus problemas más importantes y sugiere algunas reformas que procuran adaptarlo a las necesidades de una economía pequeña y abierta, insertada en un mundo cada vez más competitivo.

1. Evolución reciente del sistema impositivo

1.1 Aspectos generales

La Argentina es un país federal con gobiernos estaduales y locales que gozan de una gran autonomía relativa y en determinados casos percuten sobre la misma base imponible.

Su sistema impositivo es complejo y comprende gravámenes que afectan las transacciones, los actos jurídicos, los ingresos netos, los activos, el valor agregado, las ventas en cascada (turnover tax) algunos consumos específicos, las manifestaciones de riqueza, la contratación de mano de obra, las operaciones de comercio exterior, etc.

En general el sistema es bastante moderno y sus problemas principales han sido la administración tributaria, la enorme complejidad e inadministrabilidad de las exenciones y desgravaciones subjetivas, el alto índice inflacionario y la inestabilidad normativa que impidió la mejora consuetudinaria que se produce por la mera permanencia de los tributos.

El eje del sistema es un impuesto al valor agregado tipo consumo de una base muy amplia que constituye la pieza fundamental del esquema. La alícuota del IVA es uniforme para todos los bienes y servicios (18%)³.

Sobre él se superimpone un sistema de imposición a los ingresos complementado a nivel de las empresas por un impuesto del 1% sobre los activos. En este último se imputan a cuenta los pagos realizados por impuestos a las ganancias. En los hechos, este gravamen actúa como un pago mínimo en el caso de no obtener rentabilidad imponible.

En el caso de las empresas existe una tasa impositiva de 30% que se aplica indistintamente a nacionales y extranjeros incorporándose la renta mundial para los residentes. En el caso de las personas físicas la imposición es progresiva a partir de un monto mínimo

³ Existen algunas tasas superiores en la cadena de producción para mejorar el cumplimiento tributario, como por ejemplo sobre electricidad, agua, etc. La tasa en esos casos alcanza a 27%.

relativamente elevado que se extiende en una escala que va de 6% a 30%. Los dividendos no se computan para evitar la doble imposición, pero en este caso la inversión en sociedades está gravada a la máxima tasa disponible.

Para las personas existe también un impuesto del 1% a los bienes no afectados a la actividad productiva que no es deducible del impuesto a las ganancias.

Los impuestos a los consumos específicos más importantes son los que inciden sobre cigarrillos, alcohol y combustibles, habiéndose reducido en forma apreciable los que recaían sobre bienes de consumo durables.

La imposición al comercio exterior se encuentra instrumentada sobre la base de una escala de aranceles que se extiende de 0% a 20% y un derecho de estadística de 10% del valor CIF.

A nivel de las provincias y municipios se cobran impuestos sobre manifestaciones parciales de capacidad contributiva como los inmuebles y los automotores, un impuesto en cascada sobre las ventas y una imposición especial sobre los actos jurídicos.

Para el financiamiento del sistema previsional, de los salarios familiares y del sistema de atención médica de activos y pasivos se cobra una serie de impuestos sobre la mano de obra, en particular la que se encuentra en relación de dependencia⁴.

Esta somera descripción del sistema tributario permitirá ingresar de lleno a la consideración de los efectos y características del mismo en términos de acumulación, uso de factores, tratamiento de las inversiones extranjeras, rendimiento recaudatorio y comparación con otros países.

1.2 Imposición al consumo

La Argentina tiene un sistema bastante diversificado de imposición al consumo que pivotea sobre un impuesto Nacional como el IVA, de cuya base se deducen las exportaciones y se agregan las importaciones (tipo destino) y se permite la deducción inmediata de los créditos por compra de bienes de capital.

⁴ Las obras sociales constituyen organizaciones por ramas de actividad a las cuales los trabajadores están obligados a afiliarse para la provisión de los servicios de seguro de salud. Se contribuye a ellas el 9% del salario y un adicional de 5% para cubrir la financiación de los seguros de salud para los pasivos. Este impuesto debe pagarse independientemente del uso que haga el trabajador de la obra social y no varía en función de su nivel de ingreso. La administración de la obra social está a cargo del sindicato de cada rama de producción. La falta de competencia y alternativas ha llevado a una muy baja calidad de servicios, así como a altos costos administrativos. ~~Las asignaciones familiares son pagos que se realizan en función de los miembros de cada familia dependientes del trabajador, que se incrementan por la condición escolar que tengan los hijos. Se financian con un impuesto de 7.5% sobre la nómina salarial y nuevamente la obligación de contribución resulta independiente del nivel de ingresos.~~

por otra parte la tributación especial sobre el consumo fue recientemente atenuada al reducirse las alícuotas de impuestos internos que pesaban sobre los bienes durables de consumo, así como otros tributos que afectaban las transacciones (débitos bancarios).

El otro impuesto importante sobre el consumo es ingresos brutos, cobrado a nivel provincial, cuya base incluye las ventas pero sin deducir los insumos ni los bienes de inversión.

A nivel municipal existen gravámenes que amplifican los efectos de ingresos brutos, (la tasa de inspección por seguridad e higiene) que en la práctica es una cuota adicional del gravamen provincial.

Estos últimos gravámenes en cascada fomentan artificialmente la integración vertical y generan un sesgo anticomercio al no ser perfectamente reembolsables en Aduana (Ver sección 2.3).

1.3 Imposición al ahorro y la inversión

1.3.1 Aspectos generales

Los tributos principales (IVA y ganancias) ofrecían hasta el 31-10-92 un tratamiento muy favorable a la inversión en el sentido que permitían su inmediata imputación ya sea a las declaraciones juradas mensuales del IVA o al costo a través de la depreciación instantánea en ganancias (expensing). Desde el 1º de noviembre de 1992 se ha vuelto a imputar sólo la amortización del ejercicio en impuesto a las ganancias.

Este descuento no era pleno si se trataba de empresas nuevas (no habría saldo de IVA o ganancias para afectar) y por supuesto no computaba los gastos asociados a otros impuestos como sellos o el gravamen del 1% sobre los activos netos.

Aún más, puede señalarse que, al permitirse la amortización inmediata y la deducción de intereses del financiamiento, se estaba generando una sobre deducción de los costos de capital. Esto se ve aún más agravado por cuanto los intereses pasivos no se encuentran incorporados a la base del tributo del impuesto a las ganancias. Por otra parte, se distorsionaba la decisión de inversión en favor de la financiación con deuda, ya que en este caso se deducían la inversión y los intereses, mientras que cuando se recurría a fondos propios sólo se eliminaba el impuesto en el margen⁵.

Históricamente ello se ha explicado por la dificultad de gravar los retornos del capital en alta inflación, así como por el proceso de salida de capitales y desintermediación financiera que el país

⁵ La deducción de los intereses de la base imponible elimina el impuesto en el margen cuando las inversiones se financian con deuda; lo mismo ocurre con la amortización instantánea de los activos financiados con fondos propios. Para una demostración formal ver Stiglitz "The corporation income tax" Journal of Public Economics (1976) y Atkinson y Stiglitz "Lectures on Public Economics" Mc Graw Hill (1980) Cap. 5.

sufrió en un proceso muy largo de deterioro de su moneda, de su mercado de capitales y de su sistema financiero. Adicionalmente regímenes de encajes bancarios excepcionales creaban fuertes desincentivos a la colocación de recursos que fueron dando lugar a esta orientación. Sin embargo, este intento de compensar una distorsión de origen macroeconómico con un subsidio a la inversión es cuestionable, máxime en un contexto de crisis fiscales recurrentes financiadas con emisión monetaria. Además, en el caso de inversiones extranjeras puede generarse una mera transferencia al fisco del país de origen de la inversión en la medida en que no exista un convenio que autorice a la firma a computar el beneficio otorgado por la Argentina como pago a cuenta en su liquidación impositiva de origen⁶.

A su vez, desde 1992 las inversiones de los argentinos en el exterior se encuentran alcanzadas por el régimen del impuesto a las ganancias y si son personas físicas, adicionalmente por el régimen de impuestos a los bienes personales no afectados a la actividad productiva.

Este tratamiento crea un poderoso incentivo a la inversión en el sistema financiero o en los bonos empresarios locales (sus rendimientos están exentos), siendo este incentivo tanto más importante cuanto más amplia sea la formalidad de la economía y mayores los riesgos que enfrenten los evasores.

En materia de IVA, durante 1992 se corrigió un ligero incentivo otorgado a los créditos para consumo que se encontraban gravados por un sistema aditivo. A partir de la reforma, los intereses financieros se encuentran alcanzados a la alícuota general del 18%.

Finalmente, el sistema previsional argentino de reparto puede desincentivar el ahorro, aunque este aspecto no ha sido probado empíricamente para la Argentina⁷.

Quizás el efecto más importante en relación a la acumulación es la doble tributación que surge de gravar las utilidades que se originan en ganancias retenidas. Ello no ocurre en ahorros financieros o en bonos empresarios.

1.3.2 Imposición a inversiones extranjeras

El tratamiento dispensado a la inversión extranjera es similar al de la inversión nacional, sometiendo los dividendos al mismo

⁶ Esta compensación llamada "tax sparing" es permitida por algunos países europeos, pero no por Estados Unidos.

⁷ Tampoco existe evidencia concluyente para otros países respecto del impacto sobre el ahorro de un sistema de reparto. Para un resumen de la literatura, ver por ejemplo, Danzinger, Havemann y Plotnick "How income transfer programs affect work, saving and the income distribution: a critical review" Journal of Economic Literature (1981).

tratamiento que los inversores nacionales.

En el caso de los intereses de préstamos extranjeros se considera como ganancia el 40% de la suma transferida al considerarse el resto, sin muchas razones para ello, un costo del préstamo. Sobre dicho porcentaje se aplica la tasa del 30%.

En el caso de las regalías el tratamiento es el siguiente:

- a) Para la explotación de patentes de invención se considera ganancia neta el 80% del valor pagado.
- b) Para servicios de asistencia técnica, ingeniería o consultoría se considera ganancia neta el 60% de los montos pagados al exterior.

Sobre los importes netos se aplica la tasa del 30%.

1.3.3 Conclusiones

La tributación argentina sobre el ahorro y la inversión no presenta distorsiones graves. La alícuota marginal (incluyendo el IVA) que recae sobre el factor capital está en línea con la que se cobra en otros países y trata por igual a las inversiones de origen nacional y extranjero.

Subsisten algunos problemas respecto al financiamiento de la inversión. Al igual que en otros países, se discrimina en contra de los aportes de patrimonio neto. Asimismo, se favorece impositivamente a algunos activos financieros (bonos públicos, obligaciones negociables).

Estas distorsiones deberían corregirse. Como reforma más profunda cabe plantear la posibilidad de extender la amortización instantánea de las inversiones. En este caso, en el margen el impuesto a las ganancias se convertiría en un impuesto al consumo, ya que sólo gravaría las utilidades superiores al costo de oportunidad del capital. Esta propuesta se discute en la sección 3.3.

1.4 Imposición al trabajo

En el caso del factor trabajo, los impuestos que aporta el empleador son los siguientes:

. Contribución patronal jubilatoria	16%
. INSSJYP (atención salud pasivos)	2%
. Obra Social (atención salud activos)	6%
. CASFPI Subsidios Familiares	7.5%
. Fondo de desempleo	1.5%

A su vez se retienen a cada agente los siguientes porcentajes de su ingreso:

. Aporte jubilatorio	10%
. INSSJYP	3%
. Obra Social	3%

Sobre el neto que percibe el trabajador se retiene el impuesto a las ganancias que en el margen alcanza al 30% y naturalmente sobre todos los ingresos, incluido el impuesto a las ganancias, se cobra el IVA.

No resulta extraño entonces el excepcional incentivo existente para la informalidad si se considera que el salario neto de bolsillo es un 38.2% del valor por él generado (se utilizó una tasa de impuesto a las ganancias de 26%). Esto sin computar ingresos brutos y asimilables municipales que llevan seguramente al guarismo a un nivel cercano al 35%.

Una parte de esta tributación configura contraprestación, pero dado que no existe una vinculación estrecha entre el pago y el servicio recibido y como los sistemas son de afiliación obligatoria, el grueso de ello configura impuesto, en particular en los trabajadores más calificados.

La tributación marginal que surge de este sistema es excepcionalmente elevada y discrimina en general en contra del factor trabajo y en particular entre el trabajo en relación de dependencia y el realizado en carácter de autónomo.

Además de fomentar la informalidad este esquema ha creado poderosos incentivos para las actividades fuera de mercado que no se encuentran alcanzadas (demorando el proceso de incorporación de la mujer y de los jóvenes al mercado de trabajo, desincentivando la acumulación de capital humano) y creado una grave ineficiencia que se ha ido agravando en la medida que la economía pudo mejorar los procedimientos de administración tributaria a la vez que se mantenían las elevadas alícuotas impositivas. Esto también ha llevado a una selección de técnicas incorrectas ya que la baja tributación relativa sobre el capital ha incentivado artificialmente su utilización.

Agravando aún más el panorama en términos de asignación de recursos debe señalarse que gran parte de estos impuestos se disipan en gigantescas burocracias que administran los presuntos servicios de contraprestación. Dado el régimen de incentivos no es de extrañar que ello haya ocurrido.

1.5 Imposición al comercio exterior

Durante mucho tiempo la economía argentina ~~presentó altísimos niveles de aranceles que elevaban los precios domésticos, pero dado~~

su carácter casi prohibitivo, se privatizaba prácticamente todo el impuesto implícito en un subsidio a la producción nacional.

La apertura verificada desde mediados de los años ochenta y acentuada desde el plan de convertibilidad dio a lugar a una creciente disminución de los impuestos, y al mismo tiempo aumentó su recaudación para el fisco disminuyendo el carácter altamente distorsionante que originalmente habían alcanzado.

A fines de 1992 sólo se mantenían cuotas para determinadas industrias (automotores) siendo bastante libre el tratamiento del resto del comercio exterior⁸.

Sin embargo, el potencial recaudatorio aquí todavía es considerable, sobre todo si se tiene en cuenta que la participación del comercio exterior en el producto es extremadamente baja para lo que sería normal, dado el tamaño del país, su localización geográfica y su ingreso per cápita. En realidad, el proceso de apertura se halla en los comienzos y si bien la integración regional reduce el volumen imponible es previsible un fuerte incremento de la recaudación de este origen para los próximos años.

1.6 Evolución de la recaudación

El cuadro N° 1 reproduce una serie de la recaudación de los principales tributos que se recaudan a nivel nacional o provincial. Dados los frecuentes cambios de la legislación se han asimilado aquellos tributos que tienen una base parecida.

Se destaca, por ejemplo, el ciclo de recaudación de los impuestos al valor agregado. Así por ejemplo, ella evolucionó de 1.8% del PBI a comienzos de los 70 a casi 5.1% del PBI a principios de la década del 80, cayendo luego a menos de 2% como consecuencia de la inflación y de los regímenes promocionales. Las reformas recientes y el mejor control tributario han permitido aumentar en forma apreciable la recaudación del IVA que en 1992 alcanzó a 8.5% del PBI.

El impuesto a las ganancias fue también perdiendo peso. De recaudar 2.3% del PBI en 1970 pasó a niveles de 0.6% hacia 1984, también afectada por la inflación y la creciente incidencia de los regímenes promocionales. Durante 1992 se observó una recuperación en la recaudación de este tributo que se espera continúe durante 1993.

⁸ Con un carácter transitorio existe una tributación de emergencia al intercambio bajo forma de un derecho de estadística de 10%.

Cuadro Nº 1
Recaudación Impositiva
(en % del PBI)

	Década 70	Década 80	1990	1991	1992	1993 ^{2/}
<u>Impuestos Tradicionales Nac.</u>	<u>8.05</u>	<u>10.09</u>	<u>6.64</u>	<u>10.91</u>	<u>15.05</u>	<u>18.67</u>
IVA/Ventas	2.32	3.13	2.85	5.10	8.54	10.61
Ganancias	1.57	1.26	0.65	0.82	1.66	3.61
Pat. Neto/Activos	0.48	0.79	0.64	0.53	0.53	0.36
Der. Importación	1.02	1.14	0.61	0.86	1.12	1.25
Combustibles	1.28	2.16	0.74	2.13	1.73	1.44
Internos	1.22	1.54	0.97	1.47	1.47	1.40
Moratoria	0.16	0.07	0.18	-	-	-
<u>Impuestos Ineficientes Nac.</u>	<u>2.37</u>	<u>2.20</u>	<u>4.13</u>	<u>2.93</u>	<u>1.73</u>	<u>0.91</u>
Der. de Exportación	0.83	1.01	1.35	0.20	0.03	0.03
Débitos Bancarios	0.06	0.36	0.38	1.38	0.43	-
Sellos	0.33	0.24	0.15	0.21	0.25	0.10
Otros	1.15	0.59	2.25	1.14	1.02	0.78
<u>Impuestos Segur. Social^{1/}</u>	<u>4.63</u>	<u>4.37</u>	<u>4.43</u>	<u>6.23</u>	<u>7.28</u>	<u>8.05</u>
<u>Total NACION</u>	<u>15.05</u>	<u>16.66</u>	<u>15.20</u>	<u>20.07</u>	<u>24.06</u>	<u>27.63</u>
<u>Impuestos Tradic. Prov.</u>	<u>0.88</u>	<u>1.11</u>	<u>1.24</u>	n.d.	n.d.	n.d.
Inmobiliario/Patentes	0.63	1.01	1.15	n.d.	n.d.	n.d.
Otros Provinciales	0.25	0.10	0.09	n.d.	n.d.	n.d.
<u>Impuestos Ineficientes Prov.</u>	<u>1.52</u>	<u>2.03</u>	<u>1.76</u>	n.d.	n.d.	n.d.
Ingresos Brutos	1.08	1.64	1.53	n.d.	n.d.	n.d.
Sellos	0.44	0.39	0.23	n.d.	n.d.	n.d.
<u>Total PROVINCIAS</u>	<u>2.40</u>	<u>3.14</u>	<u>3.00</u>	<u>3.68</u>	n.d.	n.d.
<u>Total Recaudación</u>	<u>17.45</u>	<u>19.80</u>	<u>18.20</u>	<u>23.75</u>	n.d.	n.d.

1/ Incluye FONAVI, ANNSAL y PAMI
2/ Presupuesto

Fuente: FIEL "El sistema impositivo argentino". Manantial, Buenos Aires, 1991 y datos oficiales para 1991 y 1992.

Los impuestos internos a su vez mantuvieron su peso en términos de recaudación básicamente por cuanto se acortaron los períodos de pagos y no fueron objeto de regímenes promocionales.

Algunos impuestos excepcionales como los referidos a los débitos alcanzaron gran influencia durante la década de 1980. También alcanzaron significativa importancia los impuestos sobre la exportación y los gravámenes sobre los combustibles.

La importancia de los impuestos sobre la seguridad social fue creciendo a lo largo de la década del 70, cayendo durante los primeros años de la década de 1980 y alcanzando un récord hacia 1992 en parte explicado por el mejor control sobre el IVA que

obligó a mejorar el cumplimiento en las obligaciones asociadas a la masa salarial. Algo similar ocurre con el total de la recaudación que alcanza un aumento importante hacia 1980 subiendo casi 50% respecto a 1972 y luego cayendo hacia 1984 a niveles similares a los de comienzos de la década de 1970 y alcanzando un nivel excepcional hacia 1992.

También ha tomado un creciente peso el gravamen sobre las importaciones dado el proceso de apertura vivido.

Esta recuperación en los tributos "tradicionales" permitió eliminar algunos impuestos ineficientes tales como el gravamen sobre los débitos bancarios y la mayoría de los tributos sobre las exportaciones. Esto ha permitido mejorar la asignación de recursos contribuyendo a lograr una economía más competitiva.

Para 1993 el gobierno nacional espera alcanzar un récord de recaudación de casi 28% del PBI. Si se incluye la recaudación provincial se superarían los 32 puntos del PBI. Debe mencionarse, sin embargo, que en años anteriores el fisco también se financiaba con el impuesto inflacionario que prácticamente ha sido eliminado desde abril de 1991.

La presión impositiva es decisiva para la competitividad global de la economía. En ese sentido la competencia no depende solamente de la eficiencia empresarial o la dotación de recursos, sino crucialmente del accionar colectivo, o sea de su sector público⁹.

Ello opera estáticamente desplazando por mayores costos la producción nacional, agravándola cuando la calidad del gasto no es apropiada o se concentra en transferencias a individuos que legalmente se vuelven improductivos artificialmente antes que las reglas biológicas se lo impongan.

También opera dinámicamente ya que el sector público concentra una parte sustancial de la inversión en capital humano y si ello se hace ineficazmente agrava el efecto estático.

En otras palabras, el peso de los impuestos que soporta el sector privado depende de las distorsiones que generan los tributos y también de la eficiencia de los gastos que se financian con esos recursos.

Puede concluirse que el sistema tributario argentino actual es más

⁹ Debe señalarse que la presión tributaria de la forma en que se la mide usualmente (impuestos en relación al PBI) no permite extraer conclusiones definitivas respecto de la gravitación financiera del sector público. La verdadera presión estatal debe medirse por la relación gasto público/PBI en países como la Argentina donde el Estado recurrió al impuesto inflacionario o al endeudamiento sin que mediara una evaluación precisa de los proyectos financiados con esa deuda que facilitarían su repago posterior. Si se incluye la parafiscalidad y una consolidación de los tres niveles de gobierno, la presión tributaria excede el 41% del PBI ver presupuesto 1993.

eficiente que el que rigió en las dos décadas anteriores al haberse generalizado el IVA, mejorado la recaudación del gravamen sobre las ganancias y haberse reducido los tributos ineficientes, incluido el inflacionario. Un análisis de la eficiencia del gasto público excede los objetivos del presente trabajo, aunque es notoria la baja calidad de algunas prestaciones aún a pesar de los esfuerzos realizados en el proceso de reforma del Estado argentino¹⁰.

1.7 Comparación con otros países

Cuando se realiza la comparación con otros países hay que reparar en el caso argentino en el peso tanto de los estados provinciales y municipales como en las instituciones de la seguridad social incluyendo en ellas los sistemas de obras sociales y hasta 1991 el impuesto inflacionario que no se incluye en las estadísticas tradicionales de recaudación tributaria.

El cuadro Nº 2 resume de un modo general la información para distintos países en 1987, incluyéndose para la Argentina también el año 1992.

Quizás el rasgo más sobresaliente en la comparación internacional es el peso relativo de los impuestos sobre las ganancias en los países más desarrollados, en especial a nivel de las personas físicas así como de las contribuciones de la seguridad social.

Cuadro Nº 2
Ingresos Tributarios - Gobierno Central y Regionales

	EE.UU.	Canadá	Japón	Países Europeos	Países Latinoamer.	Países Asiat.Des.	Argentina	
	1987	1987	1987	1987	1987	1987	1987	1992
INGRESOS TRIBUTARIOS	33.12	28.62	29.07	39.91	18.18	15.26	21.40	27.70 ^{1/}
IMP.RENTA NETA, UTIL. GAN. CAP.	13.13	13.46	13.49	12.60	4.23	6.19	2.50	2.30
CONTRIBUC. AL SEGURO SOCIAL	9.77	6.70	8.59	13.59	3.79	0.17	4.83	7.30
IMP. SOBRE LA PROPIEDAD	2.40	3.06	2.81	1.50	0.13	0.38	1.69	1.60
IMP. S/BIENES Y SERVICIOS	6.83	4.97	3.41	10.51	7.29	5.97	8.44	13.50
OTROS IMPUESTOS	0.78	0.42	1.28	0.91	3.45	2.91	3.94	3.00

^{1/} Estimado. No incluye parte de la información local, los tributos locales y el "tax expenditure"
Fuente: FIEL "El Sistema Impositivo Argentino". Manantial, Buenos Aires (1991)

En el caso argentino debe tenerse presente que una parte de la tributación directa se realiza sobre stocks y adicionalmente parte de la imposición que en otros países se incluye en ganancias aquí figura en impuestos a la seguridad social, y en las contribuciones a las obras sociales, ya que no existe una contraprestación

¹⁰ La sustitución del impuesto inflacionario por otros gravámenes ha mejorado también la equidad del sistema impositivo argentino.

equivalente y en muchos casos la prestación máxima se encuentra limitada.

2. Principales problemas pendientes

La descripción ofrecida permite rápidamente ubicar los principales problemas del sistema tributario e inferir los primeros cambios que se debieran realizar.

Para su tratamiento simplificaremos el tema en cinco grandes reformas: a) Los regímenes de promoción. b) La excesiva presión tributaria sobre el factor trabajo. c) El sesgo anticomercio de distintos tributos. d) La concentración excesiva de recaudación a nivel nacional. e) La administración tributaria.

2.1 Los regímenes de promoción

Como se señaló brevemente en la primera sección, una parte de la explicación del mal funcionamiento del sistema impositivo puede atribuirse a este conjunto de disposiciones promocionales.

El régimen de promoción permitió a los contribuyentes retener los montos que estaban obligados a contribuir con carácter definitivo¹¹, así como a diferir el pago de algunos tributos por un período prolongado sin devengar interés. Quizás la principal diferencia con los incentivos utilizados en otros países es la inclusión del IVA dentro del sistema promocional.

En algunos casos el impuesto que no se ingresaba al fisco correspondía a toda la cadena productiva y no al valor agregado en la etapa objeto de la promoción con lo cual era posible desarrollar actividades de valor agregado negativo desde el punto de vista social, aún cuando altamente rentables para sus ejecutores, por la magnitud de los subsidios¹².

En los hechos se creó un sistema que implicó un régimen impositivo subjetivo que difería según cada contribuyente y según los decretos personalizados que cada firma o particular disfrutase. Resulta elemental que ese sistema cuando alcanza un número que se cuenta en miles, es inadministrable en particular en un contexto de alta inflación. Se puede decir que el costo en materia de administración tributaria debe ser incorporado a los costos habituales que se atribuyen en materia de eficiencia económica, incorrecta localización, excesivo uso del capital, tolerancia de márgenes de

¹¹ Si bien existe una variada gama de incentivos, los beneficios más frecuentes eran: la liberación en el pago del IVA de la empresa y sus proveedores y del impuesto a las ganancias y a los activos de la empresa por 15 años con una escala decreciente de exención y para los inversores del proyecto.

¹² La magnitud de las desgravaciones otorgadas a más de 2500 proyectos beneficiados superaba el valor de las inversiones comprometidas. Ver FIEL, "Regulaciones y Estancamiento. El Caso Argentino". Manantial, 1988. Capítulo 7.

ineficiencia, así como en términos de equidad, transferencia de ingresos a los sectores de mayores recursos, "regaló" de empresas, regresividad, etc.

La resolución de este problema se extiende por un tiempo prolongado en las finanzas públicas argentinas y reiterados intentos han fracasado en el pasado.

En 1988 se dictó una ley que procuraba resolver los problemas planteados, otorgando los subsidios en función de los costos fiscales teóricos instrumentándolo por medio de un bono no transferible para cancelar impuestos, que se aplicaría tanto a los nuevos proyectos como a los viejos proyectos, procurando de esta manera una cuantificación adecuada de los recursos y también evitar maniobras que desnaturalizaron el propósito de la promoción otorgada.

Esta ley fue reglamentada hacia fines de 1992, generando su implementación una oposición muy grande en distintos sectores promovidos que se resisten a aceptar el costo fiscal teórico como un principio básico de la aplicación del sistema promocional. Se aplicó adicionalmente una escala de demérito para quienes no cumplieron con sus compromisos contractuales de producción, empleo e inversión. Por otra parte se recortaron beneficios a la zona de Tierra del Fuego que habían sido concedidos por decreto por un plazo no previsto en la norma original. Por medio del decreto se reintroduce el IVA en forma gradual en el territorio. En ambos casos existe el reclamo de haberse vulnerado derechos adquiridos que finalmente deberá ser zanjado en sede judicial.

Estas normas han permitido ordenar la situación de los proyectos aprobados en el pasado. Sin embargo, permanece como una amenaza latente la vigencia de una ley que permitiría una vez transcurrida la emergencia económica en 1993 volver a conceder este tipo de beneficios a nuevos proyectos reiterando los problemas de eficiencia, de profunda regresividad y de una gran demanda sobre la administración tributaria ya descriptos.

El costo del sistema promocional ha sido estudiado en diversos trabajos. Los guarismos comprendidos han alcanzado magnitudes llamativas afectando adicionalmente la distribución entre distintas jurisdicciones en los recursos que son coparticipados. Aunque resulte sorprendente determinadas provincias gozaron de la facultad de otorgar como subsidio desgravaciones en los recursos del gobierno federal y de otras provincias. No debe extrañar la crisis que el federalismo argentino sufre a partir de esta situación y los desequilibrios de tratamiento que ello ha provocado en términos de provincias con similares características económicas.

En el cuadro Nº 3 se presentan una estimación del costo fiscal. En particular, cabe señalar, que las distorsiones más severas son aquellas que afectan el conjunto de factores utilizados en la

producción con carácter de flujo (IVA, IVA compras, reembolsos) siendo mucho menos dañinas las que implican diferimientos indexados o desgravaciones sobre la ganancia neta. Más del 80% del costo fiscal estimado en el cuadro Nº 3 se origina en las desgravaciones más nocivas para la eficiencia económica.

Cuadro Nº 3
Costo Fiscal de la Promoción Industrial en 1989
(% del PBI)

Régimen Nacional Ley 21608	0.7
Régimen Especial ^{1/}	1.6
Régimen Tierra del Fuego	<u>0.2</u>
Costo Total ^{2/}	2.5

^{1/} Provincias: La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan

^{2/} Este valor equivale a proximadamente 2000 millones de dólares de Abril de 1991. Como el PBI argentino medido en dólares corrientes aumentó significativamente y el costo fiscal de la promoción se ha mantenido sin grandes cambios, el costo fiscal actual medido como porcentaje del producto se ha reducido.

Fuente: Banco Mundial "Argentina. Public Finance Review". 1992.

2.2 Imposición al trabajo

El cuadro Nº 4 compara la imposición al trabajo vigente en la Argentina (sin incluir el impuesto a las ganancias y la parte que soporta del IVA) con la situación que rige en otros países. Se observa la alta presión formal que existe sobre el factor trabajo en nuestro país.

En realidad una gran parte de estos tributos tienen alguna contraprestación, ya sea en forma de retiros jubilatorios, atención de salud y pagos por contribuciones familiares. Sin embargo, como no hay posibilidad de elegir el prestador¹³ ni hay una vinculación entre el pago y el servicio, se puede afirmar que en tramos gruesos constituyen impuestos.

¹³ Recientemente se ha dictado un decreto que permite optar entre distintas obras sociales sindicales que en algún modo permite un mayor grado de flexibilidad que en el pasado, pero todavía con restricciones muy acentuadas.

Cuadro N° 4
 Contribuciones Legales a la Seguridad Social
 (en % de la nómina salarial año 1985)

	Previ- sión	Obra Soc.	Accid. Trab.	Desem- pleo	Asig. Famil.	TOTAL
Argentina (1992)	26.0	14.0	-	1.5	7.5	49.0
Chile	13.6	6.0	2.8	-	-	22.4
EE. UU.	11.4	3.9	1.7	6.2 ^{1/}	-	23.2
Alemania	18.7	7 a 19.6	1.5	4.1	-	31.3 a 43.9

^{1/} Valores promedio. Si se asignara una prima de riesgo de 3% en accidentes de trabajo, la carga alcanzaría a 52%. A ello debería agregársele el costo del despido.

Fuente: FIEL "El Sistema Impositivo Argentino". Manantial, Buenos Aires, 1991.

Esto es particularmente crítico en el caso de las obras sociales y los salarios familiares. También en el caso de la jubilación resulta claro que un trabajador que cumpla adecuadamente las normas vigentes excede en sus contribuciones a su prestación¹⁴.

La reforma requeriría restablecer el equilibrio entre aportes y contraprestaciones y/o alternativamente la libertad sin restricción alguna de elegir el prestador (obras sociales) así como reducir la base de salarios como base impositiva para políticas redistributivas como los salarios familiares. Estos aspectos serán tratados en la sección 3.

Finalmente, en una economía pequeña y abierta a los movimientos de capital como la argentina, es dable esperar que sean los factores menos móviles (tierra y trabajo) y los consumidores los que soporten el peso de la tributación. En este contexto no debe sorprender que los salarios netos percibidos por los trabajadores sean inferiores a los que rigen en los países desarrollados, diferencia que no puede explicarse solamente por una menor productividad.

¹⁴ Por ejemplo, los aportes patronales y personales para el sistema jubilatorio que suman el 26% se calculan sin límite de ingreso, mientras que la normativa vigente establece una jubilación máxima de aproximadamente 1700 dólares mensuales. Además, la jubilación se incrementa con la edad de retiro pero no con los años de aporte.

2.3 Sesgo anticomercio de algunos tributos

En la Argentina existen tributos que por su naturaleza afectan la competitividad ya que impactan diferencialmente la producción nacional respecto de las importaciones y desalientan las exportaciones.

Los casos más importantes son los impuestos sobre los ingresos brutos, el impuesto sobre sellos y aquellos establecidos sobre los consumos industriales y agropecuarios de luz, gas, etc.

Todos estos tributos tienden a discriminar en relación a la producción externa ya que no reciben el ajuste de frontera que realiza por caso el IVA. Dicho de otro modo si se transformaran estos tributos en su equivalente en IVA, la producción nacional incrementaría su margen de competitividad. Ello naturalmente tiene un efecto sobre el equilibrio externo y sobre la paridad externa /que resulta sostenible. Así una parte de la explicación de la apreciación cambiaria en los últimos años debe atribuirse a cambios en la legislación impositiva por la cual impuestos que afectaban la producción nacional fueron reemplazados por el impuesto al valor agregado permitiendo en consecuencia competir con un menor nivel cambiario en términos reales¹⁵.

El sesgo antieconómico por excelencia lo da sin duda la política arancelaria. Históricamente la Argentina ha presentado una discriminación extrema entre su sector sustitutivo de importaciones y el sector exportador.

Este proceso se ha venido revirtiendo desde mediados de la década de 1980, alcanzando hoy un grado de apertura significativo, que se expresa en una dispersión arancelaria que se extiende de 0% a 30% (incluyendo el derecho de estadística).

El cuadro Nº 5 muestra una medida del sesgo anticomercio: el cociente entre el tipo de cambio efectivo para el producto agropecuario más castigado y el tipo de cambio efectivo para el producto industrial más beneficiado.

Se observa que a fines de 1985 la diferencia entre ambos valores era de 75% y a fines de 1992 se había reducido a 30%. En realidad, si se computa el efecto de las restricciones no arancelarias, prácticamente eliminadas en la actualidad, la mejora en este índice de ineficiencia¹⁶, de la política arancelaria ha sido más acentuada aún.

¹⁵ En el largo plazo, esta mejora tributaria terminará transfiriéndose a los factores menos móviles.

¹⁶ Los subsidios a la exportación tienden a compensar el sesgo anticomercio que origina la protección arancelaria pero, en la medida en que no corrijan distorsiones contribuyen a aumentar la producción de bienes que no pueden ser producidos en condiciones de eficiencia internacional.

Cuadro N° 5
Cociente entre tipo de cambio efectivo
de exportación e importación¹⁷

Diciembre 1985	0.57
Diciembre 1986	0.69
Diciembre 1987	0.68
Diciembre 1988	0.73
Diciembre 1989	0.54
Diciembre 1990	0.62
Diciembre 1991	0.77
Diciembre 1992	0.77

¹⁷Los productos incluidos en la comparación presentan movimiento comercial significativo.

Fuente: FIEL "Argentina. La Reforma Económica 1989-1991. Balance y Perspectivas". Manantial, Buenos Aires, 1991.

De todas maneras, la protección vigente configura aún un sesgo sustancial, en particular si se repara que no se trata de un arancel único y que en términos de tipo de cambio efectivo para cada etapa de elaboración es posible arribar a altas protecciones efectivas. En octubre de 1992 se incrementaron los reembolsos a la exportación para asimilar el tratamiento de exportables e importables. Esto tiene como costo no sólo un mayor margen de ineficiencia¹⁷, sino que se lo hace a niveles excesivamente elevados, con lo cual no sólo se sobrecompensan impuestos internos, sino que también se conflictúa a nivel internacional con las cláusulas del GATT.

2.4 Concentración excesiva de recaudación a nivel nacional

La organización del federalismo fiscal en la Argentina ha presentado fallas de funcionamiento y diseño que han sido extensamente tratadas en otro trabajo¹⁸.

Entre ellas se ha citado la excesiva concentración de la recaudación a nivel del gobierno central (ver cuadro N° 1), deteriorando de este modo los principios y responsabilidad política implícitos en una organización descentralizada. A su vez esto ha

¹⁷ Los subsidios a la exportación tienden a compensar el sesgo anticomercio que origina la protección arancelaria pero, en la medida en que no corrijan distorsiones contribuyen a aumentar la producción de bienes que no pueden ser producidos en condiciones de eficiencia internacional.

¹⁸ Fiel. "Hacia una nueva organización del Federalismo Fiscal en la Argentina". Buenos Aires, 1992.

dado lugar a un régimen de transferencias arbitrario y carente de criterios asignativos que ha afectado gravemente la equidad y la eficiencia del funcionamiento del sistema federal.

Por ejemplo, el sistema de coparticipación federal de impuestos ha permitido una acentuada dispersión del gasto público per cápita (casi ocho veces mayor en la provincia de Santa Cruz que en la de Buenos Aires, aún cuando la primera tiene un mayor PBI per cápita), así como una excesiva dotación de funcionarios (ya que el costo político de financiarlos no recae sobre los contribuyentes locales) que actúa con efecto paralizante sobre el desarrollo de las actividades productivas privadas.

Una parte de la explicación de este inconveniente proceso se debe a la excesiva e innecesaria concentración de imposición a nivel del Estado Federal. En promedio, las 24 provincias recaudan impuestos que les permiten financiar sólo el 34% de sus erogaciones (en comparación al 50% alcanzado a fines de los 70). Sin embargo, este porcentaje se reduce al 10% para el promedio de las ocho provincias rezagadas con valores inferiores al 3% en el caso más extremo.

Así por ejemplo, la imposición de activos personales se concentra a nivel nacional cuando se gravan bases similares a las alcanzadas por los gravámenes inmobiliario y de patente. Asimismo, la utilización del impuesto sobre los combustibles como instrumento para gravar la contaminación y congestión vehicular permitiría su descentralización. Una conclusión similar puede obtenerse para aquellos impuestos a los consumos como cigarrillos, alcohol, bienes suntuarios, etc. Acompañado de una reforma adecuada del impuesto a los ingresos brutos y la eliminación de sellos se debería lograr el financiamiento adecuado de las jurisdicciones locales y provinciales reduciendo la dependencia que hoy existe respecto de los tributos recaudados a nivel nacional. Naturalmente esta transferencia de base tributaria debería estar acompañada de una reducción equivalente en la fracción de recursos coparticipados que se han transferido.

Ello sin duda permitiría una mayor armonización con la tributación ya existente, además de robustecer la relación marginal entre el gasto y la tributación que es uno de los factores frágiles en la organización del sector público argentino. Se reestablecería así el principio de correspondencia fiscal necesario para asegurar una decisión más eficaz en materia de gasto público.

2.5 Evasión impositiva

Un rasgo característico del sistema impositivo argentino ha sido la elevada evasión impositiva. La reducción en la recaudación de los impuestos tradicionales intentó ser compensada con gravámenes altamente distorsivos o con mayores alicuotas nominales que acentuaron la informalidad. En este contexto puede afirmarse que la disparidad entre las remuneraciones brutas de impuestos de los

factores productivos empleados por el sector "formal" de la economía y aquellos utilizados en actividades informales, seguramente ha dado lugar a un costo de asignación de recursos importante. La ganancia de eficiencia que podría lograrse mejorando el control impositivo y reduciendo las alícuotas nominales que recaen sobre el sector formal parece importante y es formalmente semejante a la que se lograría si se restringiera el uso de los mecanismos de promoción¹⁹.

En un trabajo anterior²⁰ se reseñaron los rasgos comunes que explican el éxito en el combate a la evasión observado en otros países. Ellos son: a) una efectiva decisión política de recaudar impuestos; b) la despolitización del ente recaudador; c) la simplificación del sistema tributario; d) la utilización masiva de la informática y e) otros aspectos generales tales como contar con un régimen laboral flexible para los funcionarios del ente recaudador que permita su despido inmediato ante la menor sospecha de corrupción, la aplicación de la pena de prisión para incumplimientos tributarios graves, contar con equipos especiales de control fiscal para los casos complejos y la generalización de las retenciones en la fuente. A estos factores de orden tributario, debe agregarse la importancia de una gestión pública transparente y eficaz en el área del gasto para que los contribuyentes perciban qué se financia con el producido de sus impuestos.

En los últimos años la administración tributaria argentina ha mejorado su eficiencia, al haberse adoptado políticas basadas en los puntos mencionados en el acápite precedente. Sin embargo, todavía se observan incumplimientos importantes en algunos tributos nacionales (por ejemplo en el impuesto a las ganancias de las personas que no trabajan en relación de dependencia) y se han hecho pocos esfuerzos en la órbita provincial y municipal.

3. Propuesta de reforma

Los comentarios vertidos en las secciones anteriores permiten orientar la mayor parte de las recomendaciones. Por un lado se evita gravar a los factores con impuestos que no sufran ajuste de frontera, excepto en aquellos casos que por su inmovilidad no son trasladables al precio de producción. En el esquema propuesto el único impuesto que viola esa condición es uno de base amplia como el impuesto a las ganancias que por sus características no resultaría dañino ya que reproduce de algún modo la tributación americana en este aspecto y permite en el caso de sociedades

¹⁹ Para un análisis empírico de este tema aplicado a Estados Unidos, ver por ejemplo Alm, J. "The welfare cost of the underground economy". Economic Inquiry 1985. Una discusión del costo de eficiencia de la evasión en la Argentina puede encontrarse en Artana, D. "Tax evasion and efficiency", en "Tax policy and resource allocation in Argentina". Ph.D. Dissertation. UCLA (1988). Chapter 3.

²⁰ Ver FIEL "El sistema impositivo argentino". Op. Cit.

tomarse el "tax credit" y evitar la transferencia al exterior de la base tributaria.

Por otro lado, la propuesta procura contribuir a generar un marco adecuado para el crecimiento, mejorando la eficiencia estática, la acumulación y procurando evitar el efecto de desaliento en la asunción de riesgos²¹.

3.1 Reforma de la imposición al trabajo

El primer paso en este campo es la transformación del sistema previsional en un mecanismo de ahorro para la vejez con eje en un sistema de capitalización que comprenda un mecanismo de reparto asignando una prestación básica (mínima) a los sectores de ingresos más bajos, financiada con recursos de rentas generales. Ello permitirá reducir una parte sustancial de los impuestos al trabajo en el largo plazo, ya que ellos exceden los requeridos en un esquema de capitalización en un margen sustancial.

El programa de salarios familiares debe ser restringido en sus prestaciones a los sectores de bajos ingresos (por ejemplo, salario medio de la economía) con énfasis en la asistencia educativa y la licencia por maternidad para el personal femenino eliminando el impuesto sobre la nómina salarial que lo financia y afectando una parte de los recursos de rentas generales que hoy financian el sistema previsional.

También debería derogarse el impuesto que financia la salud del sector pasivo sobre la nómina de salarios. Una parte del mismo debería ser cargada al sector pasivo que recibe prestaciones muy por encima de la mínima (por ejemplo tres jubilaciones mínimas) y otra parte debería ser financiada de rentas generales.

En el caso del sistema del seguro de salud se podría financiar una contribución uniforme al seguro de salud para cada ciudadano, reduciendo drásticamente la imposición por este concepto y complementando el financiamiento de rentas generales al fondo redistribuidor y otorgando libertad de elección del prestador de salud (Obra Social o entidad de medicina prepaga).

Estas modificaciones permitirían elevar uniformemente la imposición en ganancias en 7% a lo largo de la escala, así como en el impuesto a las sociedades anónimas. Este aumento debería afectarse a la seguridad social, así como al sistema de fondo redistribuidor del

21

El sistema impositivo afecta el potencial de crecimiento de la economía por medio de tres canales básicos: a) La pérdida asignativa estática por ineficiencia causada por tratamientos asimétricos (por ej. tributación en cascada). b) El defecto de acumulación causado por una tributación excesiva sobre la acumulación (doble tributación del ahorro). c) El desaliento de la asunción de riesgos y su efecto sobre el cambio tecnológico causada por una excesiva progresividad.

seguro de salud²².

Ello debería permitir aumentar la recaudación en un tercio aproximadamente por impacto sobre la tasa media y de sociedades, así como por el blanqueo de ingresos que ocurriría en el área laboral.

Si estos recursos no alcanzaran debería afectarse una fracción adicional de IVA para cubrir el desbalance del sistema de seguridad social. En el largo plazo la recaudación de ganancias debería permitir cubrir con exceso este desfase.

La menor participación de los recursos provinciales podría resolverse como se verá en el punto 3.3 al tratarse la descentralización de recursos.

3.2 Reforma de los impuestos en cascada

Esta es quizás, luego de la imposición al trabajo, la reforma más significativa que se debe emprender.

El reemplazo de ingresos brutos por un impuesto a la venta minorista o alternativamente por un adicional en la última etapa del IVA, es una de las reformas más decisivas para aumentar la eficiencia en la economía. Existe hoy un grado de centralización y menor subcontratación que impide una correcta división del trabajo, una difusión adecuada del cambio técnico y una movilización del potencial de administración de la sociedad.

Complementariamente se debería modificar la legislación de sellos que reposa en un sobrecargo a la formalidad y a las actividades productivas discriminando en contra de los sectores productivos que compiten con el exterior y en favor de las actividades marginales y de aquellos fuera del mercado.

De esta forma se habría completado el proceso de sustitución de impuestos ineficientes por otros más neutrales, contribuyendo a mejorar la competitividad de la economía.

3.3 Reforma de la imposición en ganancias

En este caso lo más conveniente es retomar el régimen que vencía el 31.10.92 y que permitía la amortización inmediata de las inversiones realizadas. Simultáneamente con ello debería eliminarse la posibilidad de deducir los intereses del balance impositivo, salvo que los mismos estuviesen gravados en cabeza de los

²²

En una economía abierta al flujo de capitales es conveniente fijar la alícuota del impuesto a las ganancias de las sociedades anónimas en un nivel semejante al que rige en los países desarrollados. De esta forma, se evita transferir recursos al fisco extranjero y a la vez se prescinde de una imposición marginal elevada sobre el capital que terminaría siendo soportada por los factores menos móviles.

prestamistas. Así por ejemplo en el caso de los intereses de préstamos del exterior sólo se podrán deducir si se considera ganancia la totalidad de su monto, o viceversa hasta el monto que se considere gravable. En el caso de los préstamos locales sólo se podrán deducir los intereses en la medida que los depositantes pasen a ser gravados. Obviamente esta regla no es aplicable a las instituciones financieras y asimilables.

Esta reforma debería instrumentarse *pari passu* con la adecuación del régimen de encaje a los niveles internacionales.

En conjunto crearía un fuerte incentivo a la inversión y al financiamiento con capital propio, fortaleciendo la solvencia empresarial. Como consecuencia, la Argentina pasaría a contar con un sistema tributario sobre los ingresos que minimizaría los efectos negativos sobre el crecimiento.

3.4 Descentralización de impuestos

Como se señaló previamente por razones de afinación de la organización federal conviene transferir a los niveles inferiores de gobierno una parte de la base tributaria, hoy en manos de la Nación, siendo los principales recursos que podrían ser objeto de esta transferencia: combustibles, internos y la imposición personal sobre el patrimonio.

En este aspecto puede señalarse que la imposición de combustibles debería elevarse por razones de contaminación y congestión en el medio urbano en especial.

En gran medida el efecto sobre la producción agraria podría resolverse con una imputación como pago a cuenta de algunos de los tributos ya establecidos (ganancias).

Esta descentralización permitiría un mayor control por parte del contribuyente/residente²³, restableciendo plenamente el de correspondencia fiscal al unir la decisión de financiamiento del gasto en el mismo nivel de gobierno que lo ejecuta.

3.5 Regímenes de transferencia de recursos

En otro trabajo²⁴ se ha argumentado sobre la superioridad de un sistema de asignación con montos predeterminados en lugar del régimen de coparticipación para evitar el carácter cíclico de las transferencias de recursos, así como su divorcio de las necesidades de pobreza y las responsabilidades educativas y de salud pública.

²³ En FIEL (1992) Op. Cit. se discuten alternativas para minimizar los riesgos de guerras tributarias entre jurisdicciones.

²⁴ Ver FIEL (1992) Op. Citado.

Este cambio y el conjunto de reformas impositivas propuestas daría una mayor racionalidad al sistema de ~~coordinación fiscal~~ y permitiría un diseño más sensato del sistema tributario.

3.6 Reforma a los esquemas de promoción

La experiencia negativa que la Argentina ha tenido con el diseño y administración de beneficios promocionales, y la existencia de otras urgencias fiscales sugieren la conveniencia de eliminar definitivamente este tipo de desgravaciones impositivas. Si se deseara favorecer a algún sector, sería preferible incluir una partida presupuestaria con tal objeto.

Por otra parte, la utilización de beneficios fiscales de otro tipo con el objeto de desarrollar una política industrial activa no ha generado consenso a nivel internacional. En el debate se ha reconocido que aún cuando el mercado presenta fallas, es difícil para el gobierno elegir correctamente a los "ganadores" en un contexto de rápidas innovaciones tecnológicas. Si existe más consenso respecto a la importancia de promover la educación como soporte del desarrollo industrial, área donde la Argentina necesita mejoras sustanciales.

Tampoco escapa a los observadores de la realidad argentina que uno de los principales frenos a la inversión es la elevada tasa de interés. La reducción de la prima de riesgo exige profundizar el ajuste fiscal, y no reducir los ingresos.

En un contexto de estrechez fiscal y con un sistema educativo en crisis parece razonable priorizar dos instrumentos incuestionables para el desarrollo industrial tales como la formación de capital humano y la consolidación de la estabilidad macroeconómica que permita reducir la prima de riesgo argentino, en lugar de recurrir a instrumentos difíciles de administrar y que todavía no han ganado el consenso académico y empírico respecto de su efectividad.