

Lineamientos para adaptar el sistema tributario al nuevo modelo económico

Por Alfredo Iñiguez y Rafael A. Selva¹

El sistema tributario actual fue estructurado, a grandes rasgos, para sostener el modelo económico anterior con una orientación regresiva desde el punto de vista de los ingresos y de la estructura productiva. Es necesario realizar una reforma que lo adapte al nuevo modelo, que favorezca el desarrollo económico a partir de promover la acumulación productiva en sectores dinámicos y lograr mejoras en la distribución del ingreso y la riqueza. Esta nota, que es la continuación de la publicada en el N°6, incluye los grandes lineamientos que deberían contemplarse. Desde el CIEPYC entendemos que están dadas las condiciones objetivas y subjetivas para llevar a cabo esta reforma y, para ello, es fundamental elaborar un proyecto global con instrumentación por etapas.

Condiciones para la reforma

En esta nota vamos a abordar uno de los temas más sensibles en materia de política económica donde el gobierno de Néstor Kirchner, por propia decisión, no avanzó, y que lentamente se está incorporando en la agenda pública, pero todavía no está en la agenda de gobierno: la reforma impositiva.

¿Por qué no está en la agenda de gobierno una reforma tributaria? Para responder esta pregunta, antes, hay que tener en cuenta otras: ¿Por qué y para qué se quiere esta reforma? y si ¿están dadas las condiciones para la reforma?

Para encontrar respuestas a estos interrogantes será necesario considerar cuatro cuestiones. Uno, definir qué se espera de un sistema tributario o, si se quiere, por qué existen los impuestos. Dos, analizar la conformación del actual sistema y sobre todo, comprender cuáles fueron las razones que hicieron que esté conformado como está y cuál es la distancia entre el actual y el esperado. Tres, revisar qué están proponiendo quienes promueven reformarlo. Cuatro, comprender cuáles son las condiciones políticas para que se pueda concretar la reforma. Desarrollar todas estas cuestiones exigiría un estudio específico que excede el espacio y el alcance de este artículo, pero intentaremos, al menos, dejar enunciados los aspectos más destacados.

La primera cuestión podría resumirse en dos posturas antagónicas: por un lado, la de los economistas liberales, que consiste en considerar a los impuestos como un mal necesario para financiar las actividades del Estado y por el otro, con un consenso creciente, la que entiende a los impuestos como un instrumento de política fiscal, que en el marco de una estrategia de desarrollo puede incentivar la acumulación productiva y morigerar las desigualdades que determina el mercado.

La primera postura aspira a un sistema tributario con impuestos no distorsivos, esto es, que no alteren los precios relativos que existirían si no hubiese impuestos y se basa en la utopía que el mercado es el mejor asignador de recursos. Esta creencia está sustentada en una gran cantidad de supuestos de dudosa validez y está ampliamente difundida en una muy significativa (pero no por ello muy importante) bibliografía. Casualmente, los impuestos menos distorsivos son los más regresivos.²

1) Los autores agradecen los comentarios de Pablo Lavarello.
2) A tal punto que el impuesto menos distorsivo, el de suma fija o capitación, dejó de aplicarse hace ya muchísimo tiempo (cientos de años) por su extrema regresividad.

Quienes adscriben a la segunda postura tienen una visión distinta del rol que le cabe al Estado y de la capacidad del mercado como asignador de recursos y en particular se diferencian en dos aspectos principales. Por un lado, sostienen que los precios relativos que determina el mercado no conducen a un óptimo por considerarlo estático, convalidando una estructura productiva basada en actividades de baja productividad y de escaso dinamismo. Por ello, es importante interferir en estos precios mediante impuestos y subsidios en el marco de una estrategia de desarrollo. Entre ellos, los impuestos externos como los aranceles y los derechos de exportación son los más importantes ejemplos, ampliamente utilizados (más allá de su rechazo en los medios académicos) en todas las experiencias de desarrollo exitoso desde el siglo XIX a la fecha. Por el otro, interpretan que el libre juego de la oferta y la demanda tiende, intrínseca e ineluctablemente, a reproducir y profundizar las desigualdades y, por ende, es indispensable que el Estado intervenga para evitar que esa desigualdad se propague. Los impuestos son uno de los instrumentos más relevantes para hacerlo, porque no sólo pueden reducir las desigualdades de ingreso, sino también de la riqueza, que es el punto de partida de todas las desigualdades.³

Es importante remarcar que la primera visión se diferencia de la segunda porque tiene en cuenta el rol que juegan los impuestos para alterar la estructura productiva, que es sin lugar a dudas el principal limitante de toda reforma hacia un sistema tributario más igualitario.

En cuanto al segundo punto, recomendamos leer la nota de Entrelíneas de la Política Económica - N° 6 que analizó la progresividad de la estructura tributaria argentina en el último cuarto de siglo. Allí se observó que el sistema impositivo argentino tiene un fuerte sesgo regresivo, que se profundizó con los cambios realizados en la última dictadura militar y en el gobierno de Menem en los años noventa. Algunas de las medidas de política y administración tributaria (reimplantación de retenciones e impuesto al cheque, imposibilidad de ajustar por inflación a los balances para el pago del impuesto a las ganancias) de los últimos años tuvieron un impacto positivo en la progresividad y la selectividad sectorial de la estructura de impuestos, pero fueron insuficientes: sigue, a grandes rasgos, conformada tal como se definió en los noventa para sostener un modelo económico con una orientación regresiva desde el punto de vista de los ingresos y de la estructura productiva.

Para revisar qué se está promoviendo consideraremos tres trabajos relativamente recientes: uno elaborado por Juan José Llach y María Marcela Harriague con el sugestivo título "Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad" (Fundación Producir Conservando, junio de 2005), otro de Jorge Gaggero y Federico Grasso "La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma" (Cefidar, julio de 2005) y la compilación de Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez Sabaini "Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas" (CEPAL, diciembre de 2006).

En lo que podría traslucirse como un cambio de tendencia en los ámbitos académicos, los tres estudios coinciden en considerar a la equidad como un aspecto primordial de la reforma.

Tanto Gaggero como Gómez Sabaini fueron de las pocas voces disonantes en los noventa que alertaban sobre la regresividad del sistema impositivo. La novedad es que ahora avanzan con recomendaciones de política para tener una estructura tributaria progresiva y que colabore con el desarrollo económico.⁴ Un dato interesante es que Llach-Harriague, a pesar de plantearse como objetivo (expresado desde el título) una

3) En particular, el sistema impositivo puede servir para evitar (o disminuir) la acumulación de riqueza en ocio improductivo.

4) Ambos autores tienen trabajos anteriores que también son propositivos (incluso uno juntos), pero que también son de fechas recientes.

propuesta para alcanzar “un sistema impositivo más conducente que el actual al desarrollo sostenido y a la equidad...” terminan recomendando la eliminación de impuestos distorsivos, esto es, retroceder en los cambios recientes (volver a eliminar las Retenciones y el impuesto al Cheque) y seguir con el cambio iniciado en los noventa. Así, aparece el típico discurso de siempre disfrazado de siglo XXI.

El cuarto punto es el menos abordado y, tal vez, el más importante de todos.

En toda intervención del Estado, el intento de resolución de un problema implica la aparición de otros; como diría Carlos Matus, siempre hay un intercambio de problemas. Esto es evidente en el caso específico de un cambio impositivo, cualquiera fuese: el Estado está haciendo uso de su poder de coerción para extraer parte de los ingresos a determinados actores económicos en el marco de una estrategia de desarrollo y, parece obvio decirlo, la primera resistencia a esta medida será la de los afectados directos.⁵

De esta forma, un aspecto central en el análisis para determinar si es posible (y, porque no, conveniente) avanzar en una determinada acción pasa por establecer quiénes ganan y quiénes pierden con ella y cuál sería la reacción al cambio. Esto es, en un país en el cual no existe incentivo a reinvertir en activos productivos, cualquier reforma que perjudique a aquellos con mayor excedente será rechazada por estos últimos. También se debe sopesar si los problemas sobre los que se actúa son más relevantes (para quien debe tomar la decisión) respecto a los generados por la propia acción. En otras palabras, si la reforma tributaria resuelve los problemas propios de la economía en esta etapa de desarrollo. En otras condiciones, la reforma puede ser contraproducente (por ejemplo una rebaja del IVA en una situación en el que los canales de distribución se encuentran concentrados y el gobierno no posee una estructura de disciplinamiento efectiva conduce a una mayor regresividad).

Por lo tanto, el proyecto de reforma para corregir la incidencia distributiva de los impuestos no sólo debe contemplar los cambios normativos necesarios sino también debe considerar los distintos intereses en pugna (y las resistencias a los cambios) y es una verdad de Perogrullo que quienes se sentirán perjudicados tienen capacidad para manifestar su descontento.

Esto exige que se considere la gobernabilidad de la reforma, que requiere analizar el grado de dificultad de la propuesta y de los pasos que deben seguirse y medir las variables que controla y las que no.

Intentando responder, entonces, el interrogante inicial, se puede argüir, que el gobierno de Kirchner no disponía del poder suficiente para llevar a cabo una reforma de este tipo y para sostenerlo sólo vasta recordar que empezó su mandato con un poder prestado y fue el presidente electo con el menor porcentaje de votos de toda la historia democrática argentina. Cristina, en cambio, tiene una oportunidad histórica para poder hacer esta reforma, porque está menos condicionada, tiene la posibilidad de construir el poder necesario para hacerla y se están empezando a constituir los consensos suficientes para llevarla a cabo.

El problema sobre el cual se está reclamando que el gobierno intervenga con mayor decisión es, en definitiva, el del desarrollo económico, que implica intervenir sobre la injusta distribución del ingreso y promover la acumulación productiva en sectores dinámicos.

La política económica dispone de diversos instrumentos para actuar contra la desigualdad, en algunos casos para procurar mejorar la distribución del ingreso, como lograr mejores condiciones laborales (aumento del salario real, disminución del trabajo

5) Este es sólo el problema más evidente que se genera, pero hay otros “efectos colaterales” que dependerán del cambio de que se trate.

no registrado, etc.) y mejores condiciones de vida (vivienda, educación, salud, previsión social) y en otros actuando sobre sus consecuencias, sin resolver el problema, mediante la asistencia social en general.

También la política tributaria tiene mucho para aportar al respecto. Como concluye Gómez Sabaini “las estructuras tributarias [de los países de América Latina] suelen estar basadas en impuestos indirectos de carácter regresivo y, en el caso del impuesto a la renta, este recae más fuertemente sobre la población asalariada [...] Por ello, es posible establecer entre la estructura tributaria y los índices de extrema desigualdad una asociación que sugiere que los sistemas tributarios de la región son uno de los factores que contribuyen a mantener el cuadro de distribución desigual de la renta y, por lo tanto, de la pobreza y la indigencia.”

En cuanto a promover una estructura productiva dinámica, son pocos los instrumentos disponibles y por esta razón resaltan los impuestos para intervenir en este aspecto. Uno de los problemas sobre los cuales es necesario avanzar es la tendencia inherente de los capitalistas a no reinvertir las ganancias en activos productivos bloqueando el proceso de desarrollo iniciado en mayo del 2003.

Salvo algunas excepciones (entre las que estamos quienes integramos el CIEPYC), en el debate económico, durante muchos años, se había instalado un fuerte consenso en contra de la capacidad del sistema impositivo para orientar el desarrollo productivo y morigerar las desigualdades de ingreso y de riqueza. Y no es casualidad. En todo ese período (desde mediados de los años 70), el régimen de acumulación además de ser decididamente desigual, se basó en la valorización financiera y no en la inversión productiva.

Propuestas

Para contribuir a este necesario debate planteamos aquí las líneas principales que deberían guiar la discusión sobre un plan de reforma orientado a asignarle mayor progresividad y dinamismo a la economía. Las propuestas que aquí se enuncian deben ser estudiadas en detalle, en el marco de un plan que contemple todos los aspectos arriba comentados y que diseñe etapas para su instrumentación.

A. Impuesto a las Ganancias

Hay que ampliar la base del impuesto a las ganancias, principalmente mediante la eliminación de las exenciones a las rentas por colocaciones financieras y bursátiles, las derivadas de títulos, letras, obligaciones negociables y los resultados provenientes de operaciones de compraventa, cambio, permuta o disposición de acciones y demás títulos (los incisos h, k y w del artículo 20 del impuesto a las ganancias). Esta medida no sólo mejora la distribución del ingreso sino que también incentiva la acumulación productiva, al encarecer la opción rentística.

Este es el aspecto capital de la reforma al impuesto a las Ganancias, pero hay otros cambios que es conviene analizar:

- En el impuesto que grava los ingresos de las personas físicas, sería conveniente eliminar gran parte de las deducciones y considerar los aportes personales al sistema de previsión social como pago a cuenta de Ganancias.⁶ En esta articulación debería reducirse la tasa de los aportes personales y elevar la tasa (en particular la marginal máxima) de Ganancias. Así, la combinación de ambos tributos permitiría

6) Hubo una experiencia en los noventa que no satisfizo y duró pocos años.

asignarle progresividad al conjunto, por la influencia de la tasa creciente del impuesto a las Ganancias.

- Estudiar la posibilidad de gravar con alícuotas diferentes a las ganancias de las personas jurídicas, de acuerdo a si son distribuidas o reinvertidas, con tasas menores para estas últimas con el fin de promover la acumulación de capital. (Gaggero et al, Op. Cit, página 102).

- También debería analizarse la alternativa de establecer tasas diferentes por estratos de empresas, para aplicarle una carga menor a las medianas empresas. Las micro y pequeñas (MyPEs) deberían tener un tratamiento especial a partir de una modificación del Régimen simplificado (monotributo) para asimilarlo al sistema SIMPLE de Brasil, recientemente modificado.

- Analizar la posibilidad de implantar un impuesto a las altas rentas o a las ganancias extraordinarias, de características similares al dispuesto en el Título V de la Ley 25.239 de 1999 (Gaggero et al, Op. Cit, página 101).

- Se deben generar mejoras en la administración tributaria de este gravamen, en particular, la ampliación y extensión del sistema de retenciones en la fuente y control eficiente de los agentes de retención (Gaggero et al, Op. Cit, página 102).

B. Sobre los patrimonios

La imposición sobre el patrimonio y la propiedad en Argentina tuvo, en los últimos treinta años, una involución inadmisibles. Y esto es muy grave si tenemos en cuenta que estos impuestos son el instrumento fundamental que tiene el Estado para morigerar las desigualdades en la riqueza acumulada. Para lograr mejoras sustantivas y permanentes en la distribución del ingreso es imprescindible tener un sistema tributario que garantice una mejor distribución de la riqueza, porque es ahí donde está el origen de todas las desigualdades.

- Impuesto sobre los Bienes Personales. Todos los activos financieros deben quedar alcanzados por este impuesto. También, aunque no es lo más relevante, debería permitirse la deducción de los pasivos estrictamente relacionados al bien gravado para asemejarlo a un impuesto al patrimonio neto.

- Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta. Aunque su base imponible está conformada por los activos de las empresas, y por eso lo incluimos en este grupo, este impuesto es en realidad un pago mínimo del Impuesto a las Ganancias, ya que tiene un sistema de pago a cuenta recíproco con este gravamen. Mientras exista evasión en el impuesto a las Ganancias debe permanecer vigente, lo que equivale a decir que deberá ser permanente.

- Reestablecimiento del impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes. Es primordial que se reimponga este impuesto, que fue derogado por Martínez de Hoz en la última dictadura.⁷ Quedarían alcanzadas por este impuesto las herencias y donaciones entre vivos con una alícuota proporcional y un mínimo no imponible coherente con el del impuesto a los bienes personales.

- Incorporar un impuesto a la renta potencial de la tierra. Este sería un impuesto nacional que tendría como objetivo asignarle mayor progresividad a los impuestos inmobiliarios rurales de las provincias. Para lograrlo, los impuestos provinciales actuarían como pago a cuenta de este impuesto, lo que permitiría, al mismo tiempo,

7) Dicen, porque tenía que recibir una herencia.

evitar la elusión existente en estos impuestos. Al articular la administración nacional y las provinciales, también debería obtenerse una mayor eficiencia en la recaudación de las provincias. El fundamento económico para la instrumentación de este impuesto tiene que ver con los avances tecnológicos recientes. Por un lado, el desarrollo de la biotecnología permitió un aumento de los rindes por hectárea y la posibilidad de cultivar en zonas que hasta hace poco tiempo resultaban inhóspitas. Por el otro, todo hace presumir que el avance de los biocombustibles impactará en la rentabilidad de los campos por el lado de la demanda. Ambos efectos se complementan (por oferta y por demanda) para generar rentas extraordinarias que el sistema tributario debe captar.

C. Impuestos Internos

En los últimos tiempos se alcanzó un consenso considerable a favor de utilizar a los impuestos selectivos (esto es, Internos) para gravar al consumo suntuario o superfluo. Por ejemplo, Gómez Sabaini lo resume así: "con el objeto de mejorar el impacto distributivo se recomienda combinar el IVA con impuestos selectivos, en lugar de introducir un gran número de alícuotas diferenciadas". En Argentina los impuestos internos tienen una extensa tradición, que fue prácticamente cercenada en los noventa al derogar gran parte de los bienes alcanzados, como automóviles, vinos, cubiertas para neumáticos, aceites y lubricantes y artículos de tocador (principalmente con la Ley 24.674 de agosto de 1996)⁸. En la reforma impositiva de los primeros días de De la Rúa (Ley 25.239 de diciembre de 1999) se volvieron a gravar gran parte de los bienes y se incorporaron nuevos (la telefonía celular y satelital), pero en muchos de ellos está suspendido (como Automóviles y champañas)⁹. Los bienes que siguen alcanzados por este impuesto son, en su mayoría, de consumo popular (como los cigarrillos, las bebidas alcohólicas y analcohólicas) y son pocos los bienes de lujo que están alcanzados. Por lo tanto, se debe realizar un estudio pormenorizado de todos los bienes y servicios superfluos y/o de lujo para que queden alcanzados por este gravamen con el objetivo de asignarle progresividad. En este estudio deberían revisarse las alícuotas de los bienes de lujo que están actualmente alcanzados. Como primera medida, sería conveniente que no se renueve la suspensión para automóviles y champañas.

D. Acuerdos de precios y reducción de la alícuota del IVA

Previo acuerdos de precios sectoriales y la implementación adecuados sistemas de seguimiento, propender a extender a todos los bienes salario, definiendo una canasta de bienes (alimentos), la reducción de la alícuota del impuesto al valor agregado (IVA) a la mitad. Un control sistemático de los acuerdos de precios es fundamental para garantizar que las reducciones de alícuotas se reflejen en una reducción de los precios (y por ende se trasladen al consumidor final), para evitar que el resultado de la reducción sea un aumento del margen de ganancias de los distintos eslabones (o algunos de ellos) de la cadena. Esta medida combinada con la propuesta en los impuestos internos determinaría tres tramos de carga tributaria al consumo: uno para los bienes salario con menor tasa, otro para los bienes de lujo con tasas altas y los restantes bienes y servicios con tasas intermedias.

E. Coparticipación Federal y Federalismo Fiscal

Este es uno de los temas que trae aparejadas las mayores dificultades para avanzar con una reforma. Para confirmar esto solo basta mencionar que ya se cumplieron diez años

8) Se puede encontrar un completo estudio de este impuesto en "Impuestos internos en el tercer milenio" de Roberto Sixto Fernández, abril de 2007.

9) La suspensión para automóviles (las embarcaciones y aeronaves están gravadas) vence el 31 de diciembre y hasta la fecha de redactar esta nota aún no se había publicado el Decreto que prorrogue la suspensión y para el Champagne vence el 1/02/08.

de la fecha prevista en la Constitución Nacional para implementar una nueva Ley de Coparticipación Federal y la vigente (Ley 23.548, de enero de 1988) fue definida como un régimen transitorio con vencimiento en diciembre de 1989, sin que se pudiera lograr un acuerdo para una nueva ley.

Hay que tener en cuenta tres aspectos fundamentales para resolver este problema:

- El Estado Nacional deberá ceder una porción de lo que actualmente tiene en el total de los recursos tributarios, ya sea por una disminución del porcentaje que efectivamente tiene en la distribución primaria de la coparticipación o mediante el traspaso a la órbita provincial de la administración de impuestos nacionales.

- No debe haber una estricta correspondencia fiscal entre la recaudación de impuestos y los gastos entre los distintos niveles de gobierno, por dos razones: una, muchas administradoras de impuestos provinciales no tienen capacidad de gestión y dos, la correspondencia fiscal profundiza las desigualdades regionales al restringir la disponibilidad de recursos de las provincias más pobres.

- La Coparticipación Federal debe tener un fuerte componente redistributivo en términos geográficos, pero con un mecanismo de responsabilización, que obligue a las provincias que se benefician con la redistribución a informar los resultados obtenidos con los recursos adicionales y a establecer metas de cumplimiento obligatorio.

Una posibilidad que se debería estudiar para resolver este problema sería buscar un acuerdo con todos los gobiernos provinciales para sustituir el impuesto a los ingresos brutos por un IVA provincial y que, una vez implementado, la administración nacional le ceda a las provinciales algunos puntos de la alícuota del IVA nacional. Así, se resolvería el primero de los aspectos antes mencionados y quedaría para la Coparticipación Federal la necesidad de garantizar la redistribución de recursos impositivos entre las provincias.

F. Las etapas

Como dijimos, la reforma requiere de un plan global que contemple etapas. No es recomendable que todos los cambios se intenten implementar al mismo tiempo, porque cada uno de ellos afecta a intereses distintos y por ende, en conjunto generarían resistencias difíciles de sortear.

Primero se tienen que incluir los cambios más urgentes para adaptar la estructura tributaria al nuevo modelo económico. En este sentido, se destacan las modificaciones en los impuestos internos y en el impuesto a las Ganancias (la eliminación de las exenciones de las rentas financieras y el tratamiento de las utilidades reinvertidas) y los cambios en los impuestos patrimoniales, principalmente, incorporar la posesión de los distintos instrumentos financieros y reimplantar el impuesto a la transmisión gratuita de bienes.

Después, se deben encarar los cambios para tender hacia un sistema más armónico, entre los que se encontrarían la articulación del impuesto a las ganancias para personas físicas y los aportes al sistema previsional y un nuevo orden federal que incluya una nueva coparticipación federal de impuestos.

El momento oportuno para implementar las reducciones de alícuota del IVA dependerá tanto de la holgura fiscal como de la factibilidad de alcanzar los acuerdos de precios.