



líneas de acción

UN SISTEMA TRIBUTARIO PERMANENTE

Tres de las observaciones más habituales respecto al sistema impositivo argentino son su complejidad, su inestabilidad y su alto grado de evasión. Evidentemente, estos tres rasgos se alimentan mutuamente. La inestabilidad y la complejidad tributarias no estimulan el cumplimiento. Se ha intentado combatir la alta evasión con sucesivos remiendos que, aunque individualmente puedan parecer justificados, acaban por conformar un sistema extremadamente complicado, agravando así el problema que pretenden solucionar. La crisis fiscal en el contexto de la depresión que ha vivido la Argentina últimamente, especialmente a partir de 2001, ha acelerado esta dinámica perversa. Además, ha forzado a las autoridades económicas a revertir lo que parecía una marcha natural hacia un sistema basado en dos impuestos de base amplia, uno al consumo (IVA) y otro a los ingresos (Ganancias). Cada vez es mayor la dependencia respecto a dos tributos en extremo ineficientes desde el punto de vista económico, el impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y las retenciones a las exportaciones.

Una reforma tributaria ideal consistiría en eliminar esas cuatro características perniciosas de nuestro sistema impositivo: inestabilidad, complejidad, alta evasión e ineficiencia económica. El logro de una mejor distribución del ingreso es también un objetivo deseable de la política impositiva. Sin embargo, en el actual contexto argentino la desigualdad depende mucho más de la existencia de altas tasas de desempleo, de la vigencia de un tipo de cambio real excesivamente alto (y por lo tanto salarios innecesariamente bajos), de la pobre productividad del gasto público y de la evasión impositiva.

En una comparación internacional amplia, Argentina recauda menos impuestos que el promedio como porcentaje de su PBI. No obstante, su nivel de recaudación es similar al de otros países con grado de desarrollo económico semejante. Su estructura impositiva depende en gran medida de impuestos al consumo de bienes y servicios, mientras que los impuestos a los ingresos recaudan una proporción menor. Esta estructura es similar a la de otros países en desarrollo, pero inversa a la de países desarrollados. No obstante, estos últimos están tendiendo a reformar sus estructuras impositivas aumentando el peso de los impuestos al consumo y disminuyendo el de ganancias. Lo que más resalta al comparar los impuestos en Argentina con los prevalecientes en el resto del mundo es que se recauda relativamente poco con altas alícuotas. Esto habla de una baja eficacia en la administración tributaria y pone al descubierto un alto nivel de evasión y elusión. Implica además que la carga tributaria es excesiva sobre aquéllos que no cuentan con los instrumentos para evadirlos, originando múltiples distorsiones y fomentando sentimientos de injusticia y descontento generalizado.

CIPPEC es una organización independiente y sin fines de lucro que promueve el análisis y la implementación de políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento

Ante esta comparación, se evidencia la necesidad de reformar el sistema tributario para hacerlo más eficaz, más eficiente y más justo.

El gasto público se financia primordialmente mediante los impuestos. Estos afectan múltiples aspectos de la actividad económica, y por lo tanto, debe considerarse detenidamente su diseño. Tres características son de especial relevancia:

- ❖ En tanto que los impuestos afectan los incentivos, pueden alterar el comportamiento de los consumidores, productores o trabajadores, de tal forma que se reduce la **eficiencia económica**. Un sistema tributario ideal debería minimizar en la medida de lo posible los efectos negativos sobre la eficiencia económica.
- ❖ El impacto diferencial de los impuestos en los distintos sectores de la población se relaciona con la problemática de la **equidad** o justicia. Dentro de la equidad existe un triple desafío. Primero, la búsqueda de la equidad horizontal, es decir, igual tratamiento a sujetos u objetos imposables parecidos. Segundo, el cumplimiento de objetivos de equidad vertical, que implica que aquéllos que tienen una mayor capacidad contributiva efectivamente paguen proporcionalmente más. Y finalmente, la interacción entre la búsqueda de mayor equidad y sus consecuencias sobre la eficiencia económica.
- ❖ Un sistema tributario ideal debería tener una gran **eficacia recaudatoria**, que incluye la capacidad para hacer cumplir las reglas fiscales y bajos costos de hacerlas cumplir. Esta es una consideración importante en la medida que es afectada por y tiene influencia en la eficiencia y la equidad del sistema impositivo.

El objetivo de este trabajo es justamente diseñar una reforma tributaria “definitiva” para la Argentina. Su implementación lograría reducir la inestabilidad tributaria, la complejidad del sistema tributario, su alto grado de evasión y mejorar aspectos relacionados con la equidad.

Dadas las características específicas de cada impuesto en cuanto a eficiencia económica, equidad horizontal y vertical y eficacia en la recaudación, se propone:

Eliminar los impuestos más distorsivos

- Las Retenciones a las Exportaciones: la economía argentina debería ser más competitiva, insertándose en el mundo mediante incrementos en la cantidad y la diversidad de sus exportaciones. El sector exportador argentino puede liderar un proceso de crecimiento sostenido de la economía, creando empleo, suavizando los ciclos de la economía argentina y brindando divisas “fuertes” para hacer frente a pagos de deuda. La implementación de retenciones a las exportaciones debilita profundamente esta posibilidad, siempre postergada en la Argentina.
- El ICDB (o Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias): debe ser eliminado debido a que debilita la intermediación financiera y los procesos largos

CIPPEC es una organización independiente y sin fines de lucro que promueve el análisis y la implementación de políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento

de producción, a la vez que estimula la informalidad de la economía. La desintermediación financiera lleva fundamentalmente a una disminución en el ahorro y por ende en la acumulación de capital en la economía, lo que en definitiva menoscaba las bases para un mayor crecimiento.

- Ingresos Brutos y Sellos: en cuanto a estos impuestos provinciales se recomienda su eliminación gradual, reemplazándose los ingresos de estos impuestos y los de coparticipación federal por otros impuestos recaudados por las provincias, tales como el Impuesto a los Combustibles y el Impuesto a las Ventas Minoristas, en línea con una propuesta de federalismo fiscal responsable.

Modificar aquéllos impuestos que serán centrales en el sistema tributario

- IVA: reducir la alícuota al 11% y eliminar muchas de sus exenciones. Esto permitirá reducir en gran medida el costo financiero generado por el IVA a las empresas y por consiguiente las distorsiones producidas por él. De la misma manera, esta reforma va a permitir reducir la volatilidad de la recaudación impositiva dado que se verá disminuida la sobre-representación de las importaciones en la misma.
- Ganancias de las Personas: reducir la cantidad de tramos, disminuir el mínimo no imponible para hacerlo más progresivo y aumentar la recaudación, limitar las exenciones para asegurar igual trato a distintos tipos de ingreso y a distintos individuos con niveles de ingreso parecido, simplificar las deducciones, desnominarlo mediante la creación de la Unidad de Salario Promedio para evitar los efectos corrosivos de la inflación, eliminar el sesgo pro-endeudamiento mediante la imposición a los intereses ganados y provincializar su recaudación. El Impuesto a las Ganancias de las Sociedades continuaría siendo recaudado por el Gobierno Nacional.
- Impuesto a los Combustibles: en el marco de un proceso de reforma tributaria y del régimen de coparticipación, este debería ser el primer caso testigo de provincialización. Las principales razones para tomar el ITC como caso testigo son: menos puntos de venta para controlar la evasión comparado con un impuesto generalizado a las ventas minoristas, disponibilidad de datos históricos, alta concentración de las ventas en las petroleras y altas posibilidades de generar un efecto demostración que facilitaría la implementación de reformas más importantes.

Crear impuestos para reforzar la recaudación, especialmente a nivel provincial

- Impuesto provincial a las Ventas Finales: en reemplazo del Impuesto a los Ingresos Brutos, a los Sellos y la parte correspondiente al IVA, se recomienda la creación del Impuesto a las Ventas Finales o Minoristas, de índole provincial, con

CIPPEC es una organización independiente y sin fines de lucro que promueve el análisis y la implementación de políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento

una alícuota del 10%. La creación del Impuesto *provincial* a las ventas finales ayudará a reducir el desequilibrio fiscal vertical en la Argentina.

- Impuestos a la Herencia y a las Transferencias en Vida: debido a la urgencia de recomponer las cuentas fiscales y prevenir desequilibrios en una época en que la Argentina deberá ahorrar para poder encauzar su deuda pública a un nivel sostenible y razonable, es importante asegurar la recaudación. Mediante impuestos lo menos distorsivos posible y que en todo caso corrijan los errores que pudieran haber en otros impuestos, se puede mejorar la estructura tributaria.

Otras reformas necesarias para que esta propuesta maximice su efecto

- Estabilidad tributaria: con el objetivo de que esta reforma impacte positivamente en el crecimiento de la economía, es fundamental que la misma sea percibida como una reforma permanente. La incertidumbre acerca de los impuestos futuros incide negativamente sobre la tasa de inversión. Cuanto más creíble sea la permanencia y estabilidad del sistema tributario, mayores serán los beneficios de la reforma.
- Administración tributaria: las altas alícuotas en contraste con un nivel de recaudación relativamente bajo destacan la escasa capacidad de la administración tributaria y los altos niveles de evasión y elusión. La evasión y elusión se nutren a sí mismas en la medida en que su uso generalizado se autojustifica y la capacidad de control y castigo se debilitan. Esta reforma, al replantear muchos de los impuestos vigentes, simplificarlos o redefinirlos, bien puede impulsar mejoras en la administración tributaria. Al disminuir la evasión, puede aumentar la percepción de justicia del sistema tributario, alimentando un círculo virtuoso.
- Estabilidad macroeconómica: entre la estabilidad macroeconómica y la estabilidad tributaria también se pueden dar círculos viciosos y virtuosos. Las políticas macroeconómicas que apunten a la estabilidad de la economía también redundarán en aumentar la probabilidad de que la reforma tributaria pueda ser exitosamente implementada y sostenida en el tiempo.
- Otros impuestos y cargas a revisar: en este informe se hizo hincapié en varios impuestos nacionales, si bien se analizaron (aunque en menor profundidad) los impuestos provinciales de Ingresos Brutos y Sellos. Quedaron varios impuestos sin analizar que probablemente también debieran ser revisados en una segunda etapa de la reforma, ya con el objetivo de hacer la sintonía fina de la misma. Aquí será importante resguardar la estabilidad tributaria. En particular sería importante revisar los aportes patronales, contribuciones personales, cargas sociales, Monotributo y otros impuestos nacionales. Cabe también una revisión de los impuestos provinciales no cubiertos en este estudio y las tasas municipales.
- Otras reformas macroeconómicas: para maximizar los efectos benéficos de esta reforma tributaria hay por los menos dos aspectos adicionales que sería conveniente incorporar. Por un lado, aumentar la eficiencia del gasto público. Muchos ciudadanos justifican la evasión en que sus impuestos se pierden en el

CIPPEC es una organización independiente y sin fines de lucro que promueve el análisis y la implementación de políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento

aparato político y no vuelven a la ciudadanía. Es por ello que resulta indispensable eficientizar el gasto público de manera de hacer más visibles los beneficios que el mismo trae. Por otro lado, para no delegar exclusivamente en el sistema tributario las consideraciones de equidad, se deben mejorar las políticas de distribución del ingreso que maneja el gobierno.

Para conocer nuestra propuesta en profundidad, no dude en contactar al Área de Política Fiscal de CIPPEC.

Área Fiscal (CIPPEC):: Miguel Braun (director), Luciana Díaz Frers, Gabriel Filc, Matias Herrera Dappe, Mercedes Kweitel, Laura Malajovich y Federico Marongiu

CIPPEC es una organización independiente y sin fines de lucro que promueve el análisis y la implementación de políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento