

POLITICA FISCAL

Octubre 2004

La otra cara de la moneda: los impuestos y el presupuesto 2005**Por Emmanuel Abuelafia, Federico Marongiu y Daniela Dborkin*****Resumen Ejecutivo***

El 15 de septiembre último, en cumplimiento de las disposiciones legales pertinentes, el Poder Ejecutivo Nacional presentó en el Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Presupuesto (PLP) 2005. Al sancionar el nuevo presupuesto, el Congreso aprobará no sólo la estructura de gasto sino que validará también la estructura tributaria que permitirá obtener los recursos para financiarlo. En este caso, es necesario analizar cuáles son las propuestas de modificación y el efecto de las mismas en la actividad económica y en la desigualdad del ingreso.

Las principales características del sistema tributario argentino son que se basa en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el impuesto a las ganancias, las contribuciones a la seguridad social, los derechos de exportación y el impuesto a las transacciones financieras (ITF).

Durante los últimos años los impuestos distorsivos han ganado importancia en la estructura tributaria aunque cabe aclarar que el sistema argentino no difiere de los demás países en desarrollo donde la recaudación se centra en los impuestos a los bienes y servicios. Por otro lado, la presión tributaria en Argentina es baja internacionalmente pero las alícuotas de los impuestos son comparables con las de los países de alto desarrollo. Por último, el sistema tributario argentino es regresivo, pero esta situación ha mejorado parcialmente con la inclusión del ITF y de los derechos de exportación.

El mensaje de elevación del PLP 2005 expresa que la política tributaria para este período se encuentra dirigida a: i) eliminar las alteraciones en el sistema económico generadas por la aplicación de tributos distorsivos, ii) aportar mayor transparencia al sistema tributario y tender a su simplificación, iii) mejorar la equidad distributiva del sistema tributario y iv) generar nuevos recursos necesarios para financiar el gasto público. Sin embargo, un análisis detallado del PLP refleja que estas intenciones no se encuentran plasmadas en forma explícita en el plan de gobierno resumido en el PLP.

Las recomendaciones sobre las acciones que debe llevar a cabo el Poder Legislativo dado el PLP 2005 son, en primer lugar, que sería prudente que el Gobierno no eliminara los derechos de exportación, al menos en el corto plazo. Su eliminación impactaría fuertemente sobre los habitantes de menores ingresos (pues estos destinan una mayor proporción de su gasto a la compra de bienes alcanzados por este gravamen, cuyo precio aumentaría si se quitaran las retenciones) y crearía un bache de alrededor de 10% en los recursos del gobierno nacional.

En segundo lugar, se recomienda que el Congreso se involucre en la lucha contra la evasión. La evasión tiene efectos negativos sobre la actividad económica de los sectores que operan formalmente, pues incrementa los costos relativos de la formalidad, estimulando así la competencia desleal entre los formales e informales y desincentiva la inversión en el sector en blanco de la economía. En el PLP 2005 la estructura tributaria no se modifica sustancialmente, las alícuotas de los impuestos se mantienen inalteradas y la presión tributaria tampoco varía, lo que indica que el gobierno no prevé ninguna disminución sustancial en la evasión.

El Poder Ejecutivo presentó en el Congreso el "Plan Antievasión II" y actualmente se encuentran bajo tratamiento las diferentes leyes que lo componen. Sin embargo, no se encuentra reflejado en la estimación de recursos el efecto de ese plan. El Congreso debería solicitar mayor información sobre los costos y beneficios esperados de esta medida para que los mismos puedan ser incluidos en la discusión del PLP 2005.

En tercer lugar, el Poder Legislativo debería promover una baja del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), o al menos que se pueda computar como pago a cuenta de otros impuestos. La situación ideal sería promover la baja de este impuesto, pues aunque tiene un impacto presupuestario importante, desincentiva la realización de las operatorias por medio del sistema bancario, fomentando así la informalidad. En el caso de que no se quisiera desaprovechar esta herramienta de política fiscal -que tiene alto poder recaudatorio-, lo recomendable sería que se aumente la proporción de este impuesto que puede ser computada como pago a cuenta del impuesto a las ganancias para, al menos, disminuir los incentivos a eludir este impuesto.

Por último, el Congreso debería mejorar sus capacidades técnicas en temas presupuestarios. El Congreso tendría que fortalecer sus capacidades técnicas, como por ejemplo mediante la creación de una Oficina Nacional de Presupuesto, que le permita ser capaz de mejorar y evaluar las proyecciones realizadas por el Poder Ejecutivo para evitar las situaciones del pasado, donde se subestimaron o se sobreestimaron sistemáticamente los recursos presupuestarios.

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 no sólo contempla los gastos que va a efectuar el gobierno nacional sino también la estructura tributaria que permitirá generar los recursos necesarios para financiarlos. El mensaje de elevación del PLP 2005 expresa que la política tributaria para este periodo se encuentra dirigida a:

- i) eliminar las alteraciones en el sistema económico generadas por la aplicación de tributos distorsivos,
- ii) aportar mayor transparencia al sistema tributario y tender a su simplificación,
- iii) mejorar la equidad distributiva del sistema tributario y
- iv) generar nuevos recursos necesarios para financiar el gasto público.

El presente trabajo tiene un doble objetivo. En primer lugar evaluar si el

proyecto para el año 2005 cumple con los objetivos enunciados en el mensaje de elevación, y en segundo, elaborar recomendaciones para el Poder Legislativo que permitan mejorar el funcionamiento del sistema tributario.

A tal efecto se analizará la estructura tributaria argentina, la presión que ejerce sobre los contribuyentes y el impacto distributivo de los mayores impuestos, a través de comparaciones internacionales. Luego, se evaluará la calidad de las proyecciones macroeconómicas realizadas y si los objetivos enunciados en el mensaje de elevación encuentran su concordancia en las medidas adoptadas. Por último, se enunciarán ciertas recomendaciones sobre qué acciones puede realizar el Poder Legislativo para mejorar el

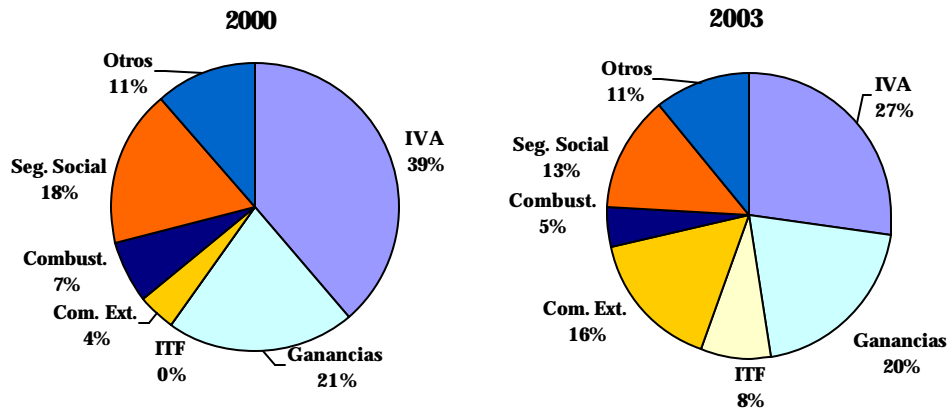
funcionamiento del sistema tributario argentino como así también del proceso presupuestario.

Estructura tributaria

La estructura tributaria argentina ha sufrido una considerable mutación debido al efecto de las sucesivas crisis en las cuentas fiscales. Con anterioridad a

2002 casi un 60% de la recaudación total se concentraba en dos impuestos: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una proporción de casi el 40% de la recaudación total y el Impuesto a las Ganancias con una proporción cercana al 20%.

Gráfico 1: Estructura tributaria argentina antes y después de la crisis



Fuente: Elaboración propia sobre la base de AFIP

A partir de 1999, la caída en la recaudación de estos impuestos promovida por la baja en la actividad, llevó al Gobierno a crear un impuesto que permitió obtener ingresos de manera rápida. Para ello se creó mediante Ley N° 25.431, el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios (ITF). Este impuesto es considerado distorsivo debido a que desincentiva las operaciones bancarias e induce a las operaciones en efectivo, más proclives a la informalidad. Además, fomenta ineficientemente la integración vertical porque castiga más a los sectores con mayor cantidad de etapas en la cadena productiva.

A partir del clímax de la crisis, a fines de 2001 y principios de 2002, con la caída de la producción (cercana al 20% en algunos meses de ese período) y con la devaluación de la moneda local, se implementaron derechos de exportación con el objeto de obtener ingresos para el fisco y al mismo tiempo evitar un

incremento mayor en los precios internos de los productos exportables. El efecto negativo que tiene este gravamen sobre la actividad económica es que desincentiva la producción y modifica los precios relativos de estos bienes. Rápidamente estos derechos pasaron a representar una importante proporción de la recaudación total y conjuntamente con el ITF representan una quinta parte del total recaudado por el gobierno nacional.

En el año 2003, los impuestos a las rentas representaron casi 25% de la recaudación tributaria total, mientras que los impuestos al consumo alcanzaron 32% de la recaudación, porcentaje inferior al promedio de los países en desarrollo. Esto se debe a la mayor participación en los últimos años de los derechos sobre el comercio exterior, que en 2003 representaron 13% de la recaudación.

Como puede observarse en el cuadro 1, en los países más avanzados los impuestos sobre las rentas ocupan un

lugar mucho más importante que en los países en desarrollo: mientras que en los primeros el promedio de la recaudación de estos impuestos asciende a 38% de la recaudación total, en los segundos alcanza sólo el 28%. Los países que más recaudan por este concepto son Australia y Dinamarca, donde los ingresos por este tipo de tributos superan el 56% de la recaudación tributaria total. En cambio, Bolivia es el país con menor participación

de este tributo en su estructura, dado que sólo representa el 8,6%.

En el caso de los impuestos a los bienes y servicios, se registra el comportamiento inverso al del impuesto a las ganancias: en los países en desarrollo representan una proporción mayor de la recaudación total que en las regiones más avanzadas. En los primeros, estos impuestos alcanzan en promedio 40% de la recaudación, mientras que en los segundos sólo llegan al 27%.

Cuadro 1: Recaudación de cada impuesto como porcentaje de la recaudación tributaria total *

	Rentas	Seguridad Social	Salarios	Propiedad	Bienes y Servicios
Promedio total	34,9%	22,5%	0,8%	5,3%	31,2%
Prom. Países Indust	38,1%	27,1%	1,1%	5,0%	26,9%
Prom. Países en Desarrollo	28,0%	12,7%	0,0%	5,8%	40,3%

* Incluye Seguridad Social

Fuente: elaboración propia de CIPPEC en base a "Supplement to the IMF's 2002 Government Finance Statistics Yearbook", IMF-2003; "Government Finance Statistics Yearbook", IMF-2000; Estadísticas de las finanzas públicas, Ministerio de Hacienda de Chile; Base de Datos Estadísticos, Banco Central de Chile; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México; Instituto Brasileiro de Estadística y Geografía; Subsecretaría de Ingresos Públicos y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias, Ministerio de Economía de la República Argentina.

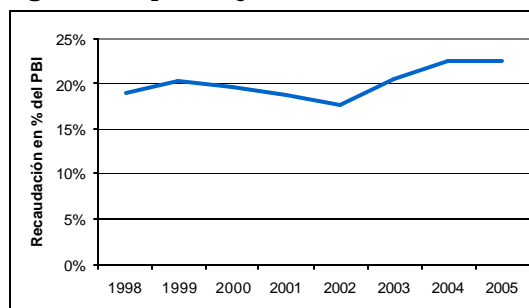
Se puede concluir que la estructura tributaria argentina ha cambiado hacia impuestos distorsivos, que representan un quinto de la recaudación total del gobierno nacional, como consecuencia de la imposición del impuesto a las transacciones financieras y los derechos de exportación durante la última crisis. Puede sostenerse que lo ha hecho en búsqueda de una mayor recaudación impositiva y para evitar la suba de precios de ciertos bienes exportables. También se observa que el sistema tributario argentino no difiere de los demás países en desarrollo, en donde la recaudación también se centra en los impuestos a los bienes y servicios.

Presión Tributaria

Como puede observarse en el gráfico 2, entre 1999 y 2002 se produjo una caída en la carga tributaria, coincidentemente con la recesión por la que atravesó la economía argentina en ese período. De hecho, al profundizarse

la crisis en el año 2002 la presión tributaria disminuyó aún más, llegando al nivel más bajo de los últimos ocho años. A partir de 2003 se registra un gradual incremento en la carga tributaria nacional, por un lado debido a la recuperación registrada desde entonces y, por el otro, debido a la imposición de nuevos tributos.

Gráfico 2: Presión Tributaria Consolidada. Argentina. En porcentaje del PBI



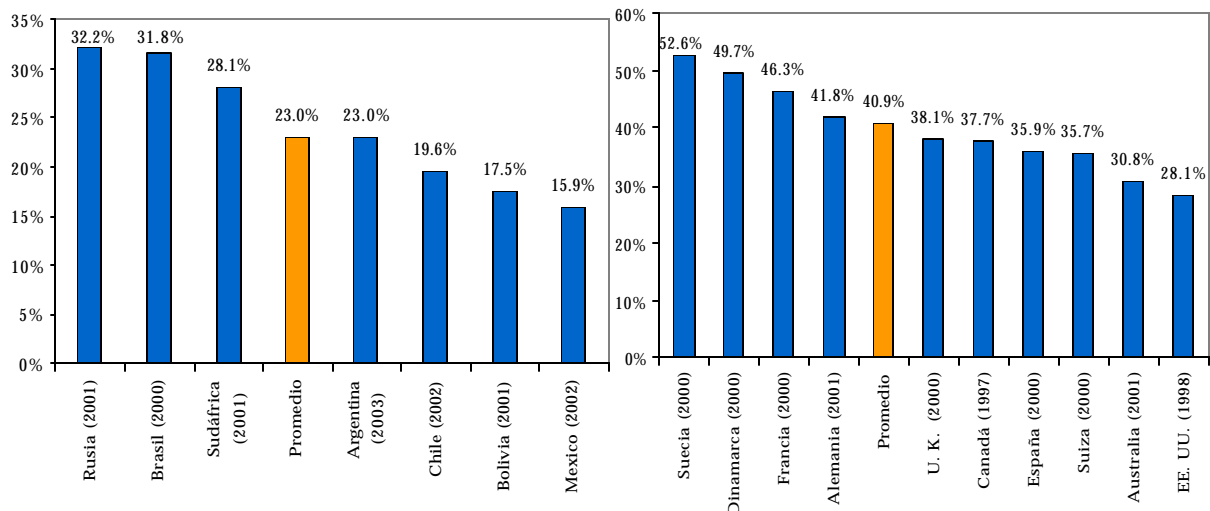
Fuente: Ministerio de Economía.

La presión tributaria consolidada promedio (que engloba los gobiernos provinciales y nacionales) de los países en vías de desarrollo es cercana a 23%, mientras que los más industrializados presentan un cociente entre recaudación tributaria y PBI superior a 40% en promedio. En el caso de Argentina, la presión tributaria es cercana al promedio de los países en desarrollo -incluso inferior a la de países de similares características, como Brasil-, pero al analizar las tasas impositivas se encuentra que las alícuotas argentinas son relativamente altas si se las compara con países de igual grado de desarrollo. Es más, en ciertos casos se asemejan a las tasas que aplican los países más

avanzados. De esto se desprende que la baja carga tributaria en la Argentina se relaciona principalmente con el problema de la evasión: con las mismas alícuotas que los países más avanzados, se obtiene una recaudación mucho menor como porcentaje del PBI.

En conclusión, la presión tributaria en Argentina es baja internacionalmente pero las alícuotas de los impuestos son comparables con las de los países de alto desarrollo, lo que evidencia un alto nivel de evasión. En el último tiempo, luego del inicio de la recuperación económica, la presión tributaria ha empezado a recuperarse, especialmente debido a la imposición de nuevos impuestos.

Gráfico 3. Recaudación tributaria y contribuciones a la seguridad social como % del PBI
(a) Países en desarrollo (b) Países desarrollados



Fuente: elaboración propia de CIPPEC en base a: "Supplement to the IMF's 2002 Government Finance Statistics Yearbook", FMI, 2003; "Government Finance Statistics Yearbook", FMI, 2000; Estadísticas de las finanzas públicas, Ministerio de Hacienda de Chile; Base de Datos Estadísticos, Banco Central de Chile; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México; Instituto Brasileiro de Estadística y Geografía; Subsecretaría de Ingresos Públicos y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias, Ministerio de Economía de la República Argentina.

Efectos distributivos de los impuestos

Uno de los objetivos del sistema tributario es contribuir a una distribución más equitativa del ingreso, pero no todos los impuestos recaen de igual manera en los habitantes. Hay algunos impuestos que se denominan regresivos ya que su

impacto aumenta a medida que disminuye el nivel de ingreso (como es el caso del IVA). En cambio, aquellos cuyo impacto aumenta a medida que aumenta el ingreso se denominan progresivos (como es el caso de Ganancias).

Como se observa en el cuadro 2, el IVA se lleva un porcentaje mayor de los ingresos en los deciles inferiores (los de

menos ingreso) que en los deciles superiores, lo que indica que el IVA es un impuesto regresivo. Por tomar un ejemplo, para el 10% más pobre de la población, el pago de IVA se lleva el 16,3% de sus ingresos mientras que para el 10% más rico el pago del IVA representa el 10,23% de sus ingresos. La razón de la regresividad del IVA puede hallarse en que los individuos más pobres consumen una mayor parte de su renta que los deciles superiores de la escala.

Cuadro 2: Presión Tributaria en Argentina. Principales impuestos. Año 1997. En % del ingreso disponible

Deciles	IVA	Impuestos al Trabajo	Ganancias Pers. Físicas
1	16.30%	12.19%	0.00%
2	14.72%	12.91%	0.00%
3	13.17%	12.54%	0.00%
4	13.20%	12.30%	0.04%
5	12.94%	12.61%	0.09%
6	12.73%	11.94%	0.19%
7	12.55%	12.78%	0.42%
8	12.47%	10.85%	1.07%
9	11.84%	10.88%	1.65%
10	10.23%	10.08%	3.69%

Fuente: Santiere et al "Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en la Argentina 1997"

Por su parte, los impuestos al trabajo se suponen que son absorbidos por los trabajadores¹. Dado que en los sectores más ricos los ingresos al capital suelen representar una proporción mayor de los ingresos totales que en los sectores más pobres, en los deciles superiores este tipo de impuesto ejerce una menor presión tributaria que en los deciles inferiores de la distribución, dando así por resultado un impuesto ligeramente regresivo.

El impuesto a las ganancias de las personas físicas resulta altamente progresivo, dado que se concentra principalmente en el sector más rico de la población, como se observa en el cuadro 2. En cambio, se puede esperar que el

peso del impuesto a las ganancias de las empresas recaiga tanto sobre el capital como sobre el trabajo o el consumo con lo que el impacto distributivo diferirá de acuerdo al criterio de traslación que se adopte.

No se disponen de estimaciones directas del efecto de los derechos de exportaciones sobre la distribución del ingreso, pero el mismo se puede llegar a considerar como un subsidio implícito sobre el precio que abonan los consumidores domésticos de los bienes gravados y sus derivados². En un intento de ilustrar este impacto se expone la proporción del gasto total que cada uno de los quintiles del ingreso destina para la compra de diferentes bienes y servicios. Para tal efecto se utiliza la encuesta realizada en junio de 2002 por el Banco Mundial donde releva, además de ciertas características de los individuos y de las familias, el consumo de los hogares de diferentes bienes durante el mes de referencia.

Los hogares destinan en promedio 46% de su gasto total a la compra de alimentos, 20% para atención de gastos de vivienda, 11% para transporte y comunicaciones y 5% tanto para gasto en atención médica y como educación. Cabe aclarar que este nivel no es constante para todos los hogares. Como se puede observar en el gráfico 4 (a) las proporciones del gasto que se destina a alimentos y a vivienda son mayores para quintiles inferiores de ingreso mientras que el gasto en transporte y comunicación aumenta a medida que aumenta el nivel de ingreso.

Dentro del rubro alimenticio, los productos de mayor relevancia en el

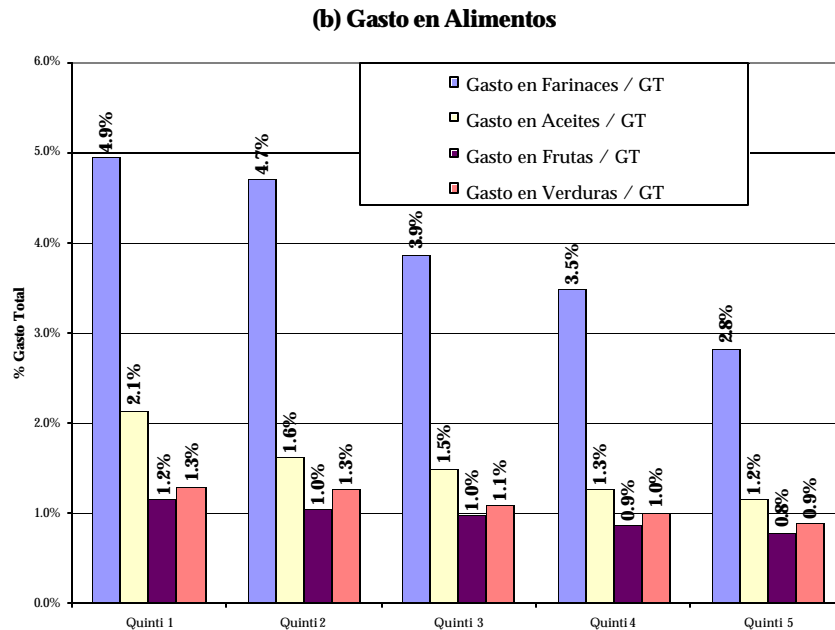
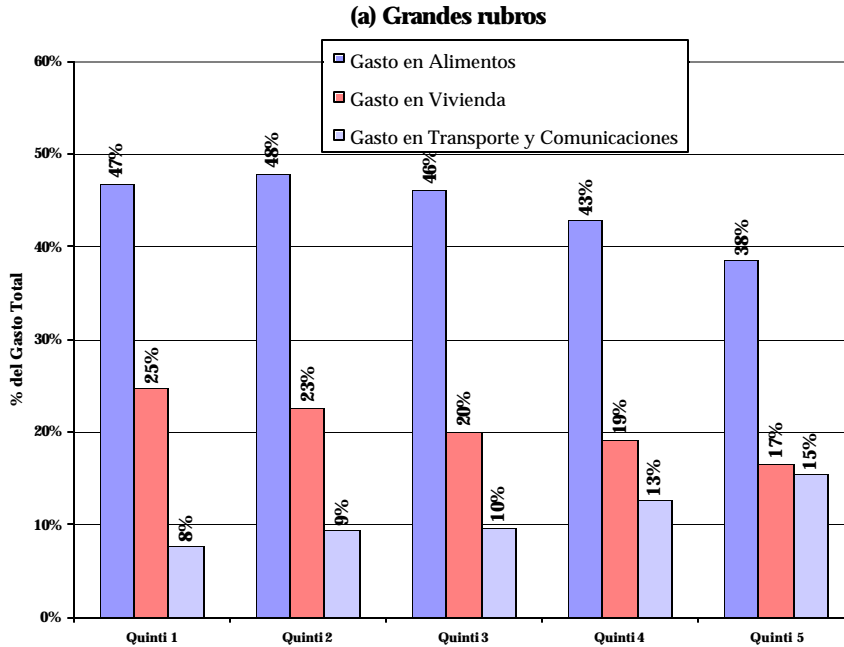
² Actualmente, los granos, los aceites y subproductos derivados de la soja y el girasol cuentan con un derecho de exportación del 20%, los productos regionales (frutas, hortalizas, arroz, etc.) tienen un derecho del 10%, las exportaciones de petróleo crudo tienen un componente fijo del 25% y un componente variable de acuerdo al precio internacional del petróleo. Por último, las gasolinas están gravadas al 5% y el GLP y el GLB tienen un derecho del 20%

¹ Gasparini (2002).

gasto son las carnes y los farináceos, seguidos por los lácteos y las bebidas. El gráfico 4 (b) muestra la importancia en el gasto total de los productos cuyo precio se encuentra directamente influenciado

por los derechos de exportación. Sin ánimo de un cálculo preciso, este gráfico ilustra el impacto distributivo del subsidio que reciben los consumidores por medio de este gravamen.

Gráfico 4: Composición del gasto de los hogares. Año 2002.
En % del gasto total.



Fuente: CIPPEC

El sistema tributario argentino es regresivo, aunque esta situación ha

mejorado parcialmente con la inclusión del ITF y de los derechos de exportación

que mejoraron un poco el impacto

distributivo del sistema.

La calidad de las proyecciones

En la elaboración del Presupuesto de la Administración Nacional reviste importancia el modo en que se realizan las proyecciones de determinadas variables macroeconómicas que influyen en la determinación de la cantidad de ingresos con los que contará el sector público para financiar sus gastos. El HLP 2005 prevé una recaudación tributaria total para el sector público nacional cercana a los \$106.906 millones. Este monto tiene implícita la evolución de variables como el PBI y los precios.

Desde 1992, la tradición presupuestaria había sido utilizar proyecciones demasiado optimistas. Sobreestimar el crecimiento del producto o de los precios lleva a que se estimen ingresos a través de impuestos mayores de los que luego se terminan recaudando. Esta sobreestimación de ingresos deriva luego en falta de financiamiento de una determinada parte de los gastos.

En el año 2003 las estimaciones del presupuesto se realizaron con una inflación mayor a la que luego se verificaría y un incremento del producto menor. Esto llevó a obtener ingresos tributarios levemente inferiores a los originalmente proyectados, que compensados por los menores gastos derivados de la estabilidad del tipo de cambio y de la menor inflación, permitieron obtener un resultado superavitario levemente superior al presupuestado.

Por el contrario en 2004 se proyectaron menores ingresos a los efectivamente recaudados. La inflación que se proyecta en estos momentos para todo el año es levemente menor a la que se había utilizado en la elaboración del presupuesto, pero al mismo tiempo, el crecimiento del PBI es bastante mayor al esperado originalmente y eso incide en la mayor recaudación que se ha obtenido durante todo 2004 respecto de lo proyectado.

Para el PLP 2005 las proyecciones macroeconómicas se encuentran en línea con las que han elaborado, en promedio, la mayoría de las consultoras y especialistas, siendo el crecimiento esperado del PBI de un 4% y la inflación cercana al 7%. Esta moderación en las proyecciones permite inferir que para 2005 el debate no pasará por una sobreestimación de los recursos a la hora de realizar el presupuesto.

¿Modifica la situación el proyecto de Ley de Presupuesto 2005?

Del análisis de la situación actual de la estructura tributaria se pueden desprender las siguientes conclusiones:

- 1) la estructura tributaria ha cambiado hacia impuestos distorsivos como consecuencia de la imposición del ITF y los derechos a la exportación durante la última crisis en búsqueda de una mayor recaudación impositiva y de evitar la suba de precios de ciertos bienes exportables.***
- 2) el sistema tributario argentino no difiere de los demás países en desarrollo donde la recaudación se***

centra en los impuestos a los bienes y servicios.

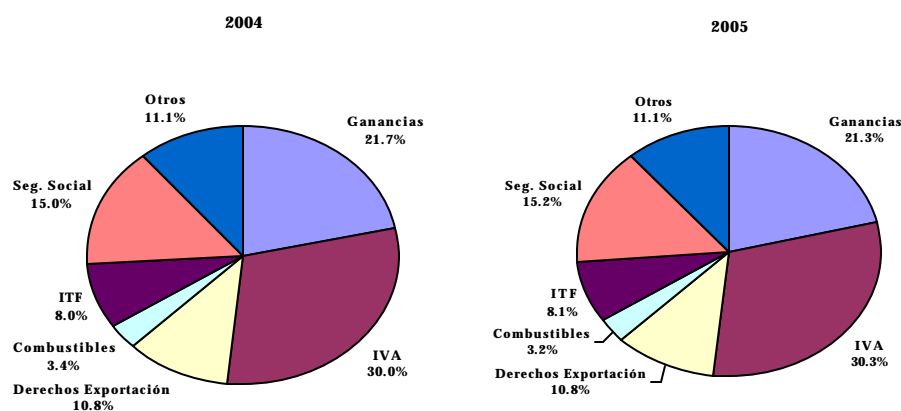
- 3) la presión tributaria en Argentina es baja internacionalmente pero las alícuotas de los impuestos son comparables con las de los países de alto desarrollo.***
- 4) El sistema tributario argentino es regresivo pero esta situación ha mejorado parcialmente con la inclusión del ITF y de los derechos de exportación.***
- 5) Las proyecciones macroeconómicas sobreestimaron los ingresos en los 90s pero la situación parece haber cambiado en el último año, cuando se subestimaron. En el presupuesto***

2005 las estimaciones son coherentes con las expectativas de mercado.

La estructura tributaria que presenta el PLP 2005 es similar a la de 2004, con un leve aumento en la participación del IVA y de Seguridad Social en desmedro del impuesto a las ganancias y a los

combustibles. En consecuencia, no se observan disminuciones sustanciales en los impuestos considerados más distorsivos (ITF y derechos de exportación) ni una tendencia de la estructura hacia un sistema tributario más equitativo.

Gráfico 5: Estructura tributaria argentina. 2004 y 2005



Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto 2005. Ministerio de Economía.

De acuerdo a los datos presentados en el PLP 2005, se estima que no habrá cambios en la presión tributaria respecto a la esperada para este año, es decir, se mantendrá cercana a 22,5%. De esta manera, puede interpretarse que el Proyecto de Ley bajo análisis no supone mejoras en la capacidad recaudatoria del Estado, es decir, sólo se esperan incrementos de la recaudación relacionados con el crecimiento de la actividad económica, pero no como consecuencia de una reducción de la evasión impositiva.

En conclusión, no se encuentran reflejadas en el PLP 2005 medidas que permitan solucionar los problemas diagnosticados y los lineamientos planteados por el Poder Ejecutivo en su mensaje de elevación del Proyecto de Ley quedan truncos. No existe una reducción de los impuestos distorsivos al mantenerse igual la estructura tributaria

y al no contemplar reducciones ni eliminaciones de alguno de estos impuestos. El IVA incrementa su participación en desmedro del impuesto a las ganancias siendo el primero un impuesto regresivo y el segundo progresivo. Si se pretendiera mejorar en cierta medida la equidad, se podría esperar una disminución de la importancia del IVA y un aumento del impuesto a las ganancias. Por último, no se observa que existan intentos de generar nuevos recursos por medio de una disminución en la evasión para financiar el gasto público, pues la presión tributaria sigue siendo la misma.

¿Qué acciones se deberían tomar?

Luego de haber analizado la estructura tributaria, la presión ejercida sobre los contribuyentes, el impacto que tiene sobre la distribución del ingreso y la fiabilidad de las proyecciones de

recaudación incluidas en el PLP, se desprenden las siguientes recomendaciones:

1. **No eliminar, al menos en el corto plazo, los derechos de exportación.**

Los derechos de exportación, como ya se mencionó, tienen un efecto distorsivo sobre la actividad económica pues desincentivan la producción y exportación de los bienes gravados, pero a la vez se los pueden considerar como un subsidio a los consumidores de estos bienes exportables. Si se eliminaran en el corto plazo se produciría un incremento muy fuerte sobre los precios de los productos exportables (especialmente alimentos y petróleo), que impactarían en mayor medida sobre la población de menores recursos y originaría un “bache” presupuestario de aproximadamente 10% de los recursos, que debería ser cubierto por el aumento de la recaudación de otros impuestos o por una disminución en el gasto.

2. **Involucrarse en la lucha contra la evasión.** En el PLP 2005 la estructura tributaria no se modifica sustancialmente, las alícuotas de los impuestos se mantienen inalteradas y la presión tributaria tampoco varía, lo que indica que el Poder Ejecutivo no prevé ninguna disminución sustancial en la evasión. La evasión tiene efectos negativos sobre la actividad económica de los sectores que operan formalmente pues incrementa la presión tributaria relativa que ellos soportan, desincentivan la inversión en el sector formal y fomentan la competencia desleal entre los formales e informales. El Poder Ejecutivo presentó en el Congreso el “Plan Antievasión II”, que tiene como objetivo fortalecer la Administración Tributaria, cerrar determinadas brechas de evasión y aumentar la responsabilidad de los agentes recaudatorios. Actualmente se encuentran bajo tratamiento las

diferentes leyes que lo componen, pero ello no se encuentra reflejado en la estimación de recursos el efecto de este plan. El Congreso debería solicitar mayor información sobre los costos y beneficios esperados de esta medida para que los mismos puedan ser incluidos en la discusión del PLP 2005.

3. **Promover una baja del ITF, o al menos que se pueda computar como pago a cuenta de otros impuestos.** El gobierno nacional estableció a partir de este año que una proporción del ITF pueda ser computado como pago a cuenta del impuesto a las ganancias y a la ganancia mínima presunta. La situación ideal sería promover la reducción de este impuesto pues aunque tiene un impacto presupuestario relevante (8% de los recursos del sector público nacional) desincentiva la realización de las operatorias por medio del sistema bancario, que constituye una herramienta muy importante para la fiscalización de las actividades por parte de la AFIP. En el caso de que no se quisiera desaprovechar esta herramienta de política fiscal -que tiene alto poder recaudatorio (entre los contribuyentes que se encuentran dentro del sistema bancario)- lo recomendable sería impulsar que se aumente la proporción de este impuesto que puede ser computado como pago a cuenta del impuesto a las ganancias para, al menos, disminuir los incentivos a eludir este impuesto.

4. **Mejorar la capacidades técnicas del Congreso en temas presupuestarios.** Como se mencionó en el apartado que analiza la calidad de las proyecciones, en los 90s se sobreestimaron sistemáticamente los recursos mientras que en 2004 los mismos se subestimaron. En el PLP 2005 las estimaciones son consistentes con las expectativas de mercado, lo que implica una mejor calidad. El

Congreso debe tratar de fortalecer sus capacidades técnicas, como por ejemplo mediante la creación de una Oficina Nacional de Presupuesto, que

le permita ser capaz de mejorar y evaluar las proyecciones realizadas por el Poder Ejecutivo para evitar los errores del pasado.

Emmanuel Abuelafia: economista del área de Política Fiscal. Es Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Tucumán; Magister en Economía, Universidad de San Andrés y Mphil en Economía, Universidad de Cambridge.

Daniela Dborkin: es investigadora del área de Política Fiscal de CIPPEC en el programa Lupa Fiscal. Es Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires y Periodista, TEA.

Federico Marongiu: economista del área de Política Fiscal. Es Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires, Magister en Economía, Universidad Torcuato Di Tella y Candidato a Doctorado.. (Completar y chequear).

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Política Educativa, Política Fiscal, Política de Salud, Transparencia, y Justicia.

Si desea citar este documento: Abuelafia, Emmanuel; Dborkin, Daniela y Marongiu, Federico: "La otra cara de la moneda: los impuestos y el presupuesto 2005", *Documentos de Políticas Públicas*, CIPPEC, Buenos Aires, octubre 2004.

Este documento se realizó gracias al apoyo brindado por el Center for International Private Enterprise (CIPE).