

## **I) INTRODUCCIÓN**

Dado que la política fiscal, como capítulo específico de la política económica tiene su base de sustentación en la economía nacional, parece necesario, sino indispensable, examinar algunos aspectos fundamentales de la realidad subyacente como presupuesto liminar para encarar acciones dirigidas a modificar una situación insostenible.

En esa inteligencia, debe tenerse presente la significativa reducción de la actividad productiva, los elevados niveles de desempleo, subempleo y pobreza extrema, lo mismo que la ascendente tendencia hacia la concentración de las actividades económicas y financieras y del ingreso nacional, en un contexto de fuerte extranjerización de la propiedad nacional pública y privada, de endeudamiento externo y de pérdida de autonomía en el poder de decisión nacional.

La concurrencia simultánea de esos factores no sólo atestigua la precariedad de la política económica vigente durante los últimos lustros o décadas, si se prefiere, sino que permite confirmar los condicionamientos que ha venido experimentando la política fiscal, entendida como disciplina que se ocupa de la programación de los ingresos y gastos públicos en función de las necesidades del corto y del largo plazo.

La desaceleración y caída de la actividad económica constituye una restricción para los ingresos fiscales, al igual que la desaparición virtual de la inversión pública para incrementar el acervo de capital social básico. La recaudación sigue al PBI como la sombra al cuerpo. El fortalecimiento e incremento de la infraestructura habilita nuevas instancias para la producción y como consecuencia favorece la ampliación de las fronteras productivas y tecnológicas, siempre con satisfactorios rebotes en el campo fiscal.

Si se considerara la evolución económica durante los últimos cincuenta años, con Jorge Schvarzer, se comprobaría que entre 1949 y 1974 el PBI creció globalmente el 127%, mientras que en los últimos veinticinco (1974-99) lo hizo sólo en un opaco 55%. Es muy probable que esta respuesta sea compatible con las políticas económicas inauguradas con el denominado plan Rodrigo, primero. y a renglón seguido con el programa anunciado el 2 de abril de 1976, en cuya virtud se instaló la

pertinaz tendencia a privilegiar la disciplina fiscal sin contemplar la situación coyuntural, a consentir la sobrevaluación de la tasa de cambio y a favorecer el endeudamiento externo al margen de estrategias generadoras de divisas.

Debido a esos errores de enfoque, es que nos hemos quedado rezagados. Obsérvese, con Manuel Figueroa, que mientras entre 1962 y 1999 la Argentina creció sólo el 2,1% promedio anual, Brasil lo hizo a razón de un 4,8%, México al 4,6, Chile al 3,9 y siete países de Asia entre 6,7 y 8% siempre promedio anual. Resulta ilusorio que en el contexto de estancamiento que denuncian nuestros guarismos, los ingresos del gobierno puedan satisfacer sus necesidades sin contratiempos.

Si la economía argentina hubiera crecido desde 1975 un 3% anual acumulativo, lo cual supone estar en línea con el resto de los países de mejor comportamiento, el PBI en el 2000 hubiera rondado los 396.000 millones de dólares o pesos, frente a los 280.000 registrados. En este caso, el PBI per cápita hubiera ascendido a 10.700 dólares frente a los 7.700 efectivos. Pero ello no es todo. La recesión de 1999-2000 significó, además, una pérdida de producto potencial equivalente a unos 72.000 millones si el producto real se ajustara proyectando el crecimiento promedio de 1994/1998, esto es, 5% anual. En este caso, las recaudaciones marginales hubieran representado unos 15.000 millones adicionales.

Ahora bien, en materia de distribución del ingreso nacional las cosas no han ido mejor, como es de suponer. Según Raúl Cuello, a comienzos de la década de los 90, los integrantes del décil más pobre estaban integrados 14 veces en el decil más rico. Al final de la misma la relación era 24. La remuneración del factor trabajo no percibe mucho más del 20% del ingreso nacional. Ello contribuye a explicar porqué la Argentina no ingresa en el segmento de naciones donde son las masas consumidoras las que generan crecimiento, empleo, innovación y acumulación de capital.

El nivel del PBI, lo mismo que su expansión sostenida y la distribución del ingreso nacional adquieren singular importancia para la concepción de la política fiscal. Un adecuado análisis de esos aspectos permite inferir cómo se debe gastar y en qué fuentes recaudar, los alcances del endeudamiento público y el papel del estado en la erección de la infraestructura económica y social. El desempleo y la marginación, al igual que la asistencia educacional y sanitaria demandan reflejo presupuestario y, lógicamente, recursos.

En esa inteligencia, en los siguientes capítulos examinaremos con más detalle los alcances de las definiciones fiscales llevadas a cabo en la última década, preferentemente, como paso previo para formular recomendaciones dirigidas a corregir las distorsiones registradas, entre las cuales figuran el régimen tributario, los presupuestos de erogaciones y sus características y la evolución del endeudamiento

oficial sin contemplar las posibilidades de repago sin los sobresaltos y condicionamientos presentes.

## **II) LA POLÍTICA FISCAL Y SUS RESULTADOS**

Los resultados de la política fiscal ponen al desnudo la debilidad de los presupuestos intelectuales del programa económico vigente desde comienzos de 1991. Según diversos catecismos de filiación neoliberal, es la disciplina fiscal la que garantiza la estabilidad monetaria y no el equilibrio general del sistema económico, de acuerdo con lo que se deduce de la sana crítica y de la experiencia histórica. Ahora bien, durante la década de las fidelidades cambiarias y de la contabilidad creativa ha sucedido lo contrario: han convivido una envidiable estabilidad monetaria-cambiaria con déficit de considerable magnitud.

En efecto, el gasto público nacional y el del gobierno federal se expandieron al margen de esos preceptos; desapareció virtualmente la inversión pública; las recaudaciones fluctuaron y registraron incrementos desvinculados de las nociones de equidad y de neutralidad en materia de asignación de recursos; los déficit dominaron la escena con el corolario inevitable de un endeudamiento público incompatible no sólo con la capacidad de repago del sector público (federal y consolidado), sino también con las disponibilidades de divisas ganadas, habida cuenta que alrededor del 90% de la deuda oficial esta denominada en monedas extranjeras.

Ese jubileo fiscal debería examinarse a la luz de la desaparición de los déficit de las empresas públicas y de los enormes ingresos por privatizaciones. Así se obtiene un panorama abarcador, susceptible de ofrecer una irreprochable muestra de lo sucedido. La estabilidad monetaria-cambiaria, no la económica que sigue pendiente, pudo perpetuarse en un contexto deficitario inédito en tiempos de paz, sencillamente porque el endeudamiento, básicamente externo y la utilización de los 30.000 millones producidos por las privatizaciones financiaron “genuinamente” al Tesoro. Pero ha contribuido a ello y no en escasa proporción, una licenciosa estrategia importadora junto con la eutanasia acelerada de cuatro millones de consumidores con problemas laborales y trece millones de pobres, convalidando empíricamente la observación de Phillips y la trayectoria de su famosa curva.

Para tener una idea de los acontecimientos fiscales de la década, es oportuno recordar algunos guarismos que denuncian la incompatibilidad entre las proposiciones teóricas, las realidades subyacentes y la cosmética imperante. La erogaciones del gobierno nacional sin considerar intereses, durante la década pasaron de 27.600 millones en 1991 a 59.700 en el 2000, lo cual representa un incremento de 116%. La recaudación tributaria nacional ascendió en igual período de 25.200 millones a 49.100,

esto es registrando un aumento del 94%. Curiosamente se registró un superávit primario acumulado de unos 29.300 millones que resultó sepultado por intereses de la deuda que lo duplicaron. Éstos de menos de 1.000 millones en 1990 ascendieron a 11.000 millones para el ejercicio 2.001. En otros términos, de representar el 5% del gasto federal pasaron al 20% del mismo.

Ahora bien, si se consideran los mismos guarismos en **todos los niveles de gobierno**, la consolidación también sorprende porque de la disciplina sólo queda la exposición de motivos. Según Mario Teijeiro, entre el primer trimestre de 1991 y el año 2000 el gasto total creció 49.000 millones de pesos, o sea el 152%. No se registró, empero, un crecimiento constante. Entre 1991 y 1994 creció 38.000 millones (120%), sin que hayan gravitado todavía los intereses de la deuda pública, al menos significativamente, dada la negociación Brady, los ingresos por privatizaciones y el abundante y no costoso crédito externo hasta 1994. A partir de 1995 empiezan a pesar definitivamente los intereses de la deuda pública (consolidada). En la década los intereses globales pagados ascendieron a 67.200 millones.

En ese contexto, debe destacarse que los déficit consolidados del gobierno nacional, de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires alcanzaron la suma de 108.000 millones de pesos durante el período. Ello representa un promedio de 4,1% anual respecto del PBI. El financiamiento de esos desequilibrios bajo las condiciones del patrón monetario-cambiario vigente, es el que indujo un fuerte endeudamiento, lo mismo que presiones significativas de los intereses sobre los gastos presupuestarios, las tasas de interés activas y un sostenido aumento de la presión tributaria nacional y local. Entre 1991 y 2000 las recaudaciones del IVA y del impuesto a las ganancias crecieron 199 y 903% respectivamente. En el 2000, sin embargo, el IVA representó el 50% de la recaudación de la DGI y el Impuesto a las Ganancias el 27,4%; en términos del PBI : 7,0 y 3,2% respectivamente.

Los **gastos públicos totales** y los ingresos crecieron significativamente. Empero, la inversión careció del dinamismo que podría deducirse de las tendencias que muestran las magnitudes. Los primeros entre 1991 y el 2000 crecieron el 151%, del 21,75% del PBI al 28,50; los segundos, en cambio, pasaron del 15% al 21,20%, ello supone un aumento monetario equivalente al 106% entre el comienzo y el fin de la década. La concentración de los ingresos de la AFIP en cabeza de la DGI (77,6%) frente 18,3% y 4,0% de la Seguridad Social y de la Aduna, respectivamente, demanda atención para solucionar el problema.

Cuando se discute o pontifica sobre competitividad, sería útil incluir algunas de las reflexiones formuladas, en tanto el **excesivo** gasto público y la **desconsiderada** presión tributaria están íntimamente relacionadas con el modelo elegido, la

invariabilidad de la tasa de cambio, la improductividad e inelasticidad de parte del gasto, la desaparición de la inversión reproductiva y, finalmente, las estrategias de financiamiento externo para afrontar erogaciones en pesos, que por otra parte, desde fines de los 80' se han utilizado para dotar de divisas al sistema financiero y exhibir una solvencia cambiaria poco sincera

### **III) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Las dificultades fiscales argentinas son extremadamente gravosas, simplemente porque los extravíos que supone un déficit global acumulado de unos 108.000 millones de pesos durante la década, según estimación de Mario Teijeiro, no han respondido a funcionalidad alguna. Si esos desequilibrios hubieran financiado inversiones generadoras de capacidad para producir, innovar y exportar, las recaudaciones futuras y las ganancias en divisas hubieran producido los recursos necesarios para afrontar sin mayores contratiempos los requerimientos económicos, financieros, cambiarios y sociales que demanda el progreso social en un contexto de expansión sostenida y equilibrada del sistema.

No ha sucedido así. Los gastos improductivos, como el servicio de deudas desvinculadas de proyectos rentables en pesos, y en divisas cuando se apela al financiamiento externo, han terminado esterilizando esfuerzos presentes y comprometiendo el porvenir de las finanzas públicas y de la solvencia externa del país.

Las dificultades actuales para romper la monotonía del estancamiento dominante y cambiar la tendencia del ciclo, deja al desnudo las debilidades de un modelo que no reconoce pergaminos históricos y que en la actualidad no recomiendan la doctrina ni los organismos internacionales y que apenas han adoptado una docena de islas y territorios frente a los 183 miembros del universo FMI-BANCO MUNDIAL .

Cualquier enfoque alternativo no debería circunscribirse mecánica o ideológicamente a disminuir el gasto o a aumentar los impuestos, sin contemplar la implantación de un modelo de desarrollo económico realista, esto es que aspire a conseguir una indispensable atmósfera de resurrección nacional como presupuesto para empezar de nuevo.

Un programa de esas características no puede menos que lograr un amplio consenso para generar los frutos que lo inspiran. Su aceptación dependerá del equilibrio que muestre su concepción general y de la buena disposición de la sociedad, sobre todo de aquellos que mejor posición detentan, para contribuir efectivamente, sin balbuceos y con estricto sentido de la solidaridad y de la justicia del objetivo.

En esa inteligencia, se formulan las siguientes recomendaciones a tener en cuenta en materia de cambios en la orientación fiscal de la Argentina futura. La tarea

no es sencilla, habida cuenta que la política fiscal es tributaria de las realidades subyacentes en un sistema y a la vez condicionante de las decisiones de gasto e inversión según sus derroteros en cada coyuntura. Pero las estrategias fiscales no pueden concebirse con independencia de definiciones monetarias, crediticias y cambiarias, sin correr el riesgo de crear o agudizar restricciones cuando existen.

En nuestro caso particular, ello es ostensible frente a nuestra restricción externa y los fuertes condicionamientos que la acompañan. Por ejemplo, con atraso cambiario y déficit externos, la política impositiva debería orientarse preferentemente en favor de impuestos indirectos, desde que la devolución de los mismos según las reglas de la OMC, permite su devolución pacífica a los exportadores y la mejoría de la tasa de cambio efectiva. Ello contraría, seguramente, el concepto de equidad, pero si de ese modo se crece exportando puede constituir un aceptable "second best". En el caso contrario, tasa de cambio subvaluada, debería regir la alternativa a favor de mayor presión sobre rentas y eventualmente propiedades o patrimonios. En ambos casos se trata de proporciones funcionales a objetivos concretos.

Lo que no puede afirmarse a partir de la evidencia empírica es que sean los modelos fiscales y tributarios puros la solución más adecuada para resolver los apremiantes problemas que condicionan a las economías nacionales. La observación es singularmente ventajosa, en tanto deja amplio margen para el ingenio político-técnico, superando disensos precarios o anticuados.

En materia de gastos, por ejemplo, en el primer mundo el éxito económico y la estabilidad monetaria conviven pacíficamente, a pesar de las diferencias fiscales y tributarias que los rigen. Es decir, en esos casos la ingerencia estatal, en unos casos, o la neutralidad gubernamental en otros, no interfiere los objetivos de acumulación, crecimiento y empleo en contextos de satisfactoria estabilidad monetaria-cambiaria. La distinta importancia relativa en materia de las recaudaciones lo confirma, desde que las diferentes incidencias del impuesto a la renta o sobre transacciones tampoco ha perturbado el desarrollo y la estabilidad social.

Los ingresos tributarios con respecto al PBI, según el Informe sobre Desarrollo del Banco Mundial, versión 2000, confirman esas observaciones. En el caso de los EE.UU. la presión ronda el 21%, en Australia el 23% y en Alemania el 27%; en tanto en Corea y Malasia la relación se situó, siempre en 1998, alrededor del 18 y 19% respectivamente. Eso entre los austeros. En Francia la misma ascendió al 39%, en Holanda al 43%, en Italia al 38%, en Israel y el Reino Unido al 36%, en Noruega y en Suecia 34 y 36% respectivamente, España se ubica en un punto intermedio: 28%. En el subdesarrollo Colombia, México, La Argentina, Perú, Venezuela, en todos los casos representan menos del 15%. Chile sobresale con el 18,4%. Es dable señalar que donde

existen estructuras federales, la tributación local puede significar, en general, un 3 ó 4% adicional.

En materia de erogaciones los guarismos muestran razonable correlación. En los EE.UU. Australia y Alemania las mismas equivalen al 22, 26 y 33%, respectivamente. En Corea y Malasia 17 y 20%, en ese orden. En Francia, Holanda e Italia los gastos representan 47, 48 y 49%. Israel (48%), Reino Unido (39%), Noruega (36%), Suecia (44%). En España los gastos están en 36%, siempre del PBI. En la Argentina, Perú, Venezuela, Brasil y México, como sigue, respectivamente: (nivel federal 20%), 16%, 21%, s/d y 16%, siempre según el anuario del Banco Mundial referido.

Donde pueden apreciarse llamativos resultados, es en el campo de la tributación denominada directa, en el sentido de que significativas recaudaciones en los impuestos que recaen sobre ingresos personales, utilidades y ganancias de capital no han obstaculizado el desarrollo de los países que han adoptado ese criterio, según se afirma convencionalmente. Veamos ello en 1998 y como porcentaje de la recaudación total: Australia 73%; Corea 31%, Israel 42%; Italia 32%; Malasia 44%; México 35%; España 32%; Reino Unido 41%; EE.UU. 60%.

Los impuestos indirectos que gravan transacciones rinden, a su vez, elevados ingresos, siempre con respecto al total de ingresos corrientes, en algunos casos en países desarrollados: Chile 46%; Colombia 43%; Argentina 41%; Francia 29%; Israel 32%; Corea 34%; México 60%; Noruega 36%; Reino Unido 33%, Suecia 28%; Perú 49%; Uruguay 40%. Finalmente EE.UU. un explicable 3%. Si intentáramos buscar algunas relaciones entre esas estructuras tributarias e índices de precios, el intento virtualmente se frustraría, al menos en el período 1990/1998 que contempla el informe utilizado.

Bien, esta digresión era necesaria para despojarnos de prevenciones y poder escoger con libertad, sin prejuicios, el enfoque más conveniente para nuestro país en las difíciles circunstancias que transitamos. Para evitar extensiones innecesarias, este trabajo se circunscribirá a los lineamientos impositivos de la propuesta en el nivel que corresponde al Gobierno Nacional. Pero debe descontarse que todo criterio dirigido a optimizar el uso de los recursos públicos está implícito en sus intenciones. Asimismo, debe subrayarse que esta iniciativa descuenta la vigencia de la misma distribución de competencias tributarias que contempla la Constitución Nacional

Para cumplir ese cometido, rectos criterios de asignación de recursos, apelando a técnicas tipo presupuesto base cero, por programas y la implantación de adecuados controles de eficiencia y de legalidad, deberían constituir requisitos indispensables y no negociables en cualquier estrategia de política fiscal bien

formulada.. La austeridad estatal debería ser una consigna de igual jerarquía, en el contexto juicioso de que es más importante **gastar bien que gastar menos**, precisamente para extraer el máximo provecho de las contribuciones públicas. La lucha eficiente contra la evasión y sobre todo elusión tributarias ocupa el mismo lugar, aunque el tópico no se desarrolle expresamente.

El sistema previsional y el régimen aduanero demandan, por su parte, definiciones independientes de este enfoque. En el caso de los gravámenes aduaneros, éstos deben estar condicionados a la política comercial del país y, eventualmente, a los fines extra fiscales confiados a la autoridad aduanera, ello al margen del nivel de la tasa de cambio y de sus funciones protectoras y recaudadoras.

Hechas esas inevitables salvedades, la estructura recomendable en esta coyuntura se desdoblaría, básicamente, en dos fuertes categorías de impuestos: los que recaen sobre ganancias personales, beneficios empresarios y ganancias de capital de un lado, y los que gravan transacciones internas de diverso género, tangibles e intangibles.

La imposición patrimonial global merece consideraciones especiales debido a las dificultades que conlleva su administración en términos de localización, valuación y el marcado sesgo hacia la captación circunscripta a los bienes registrables, razón por la cual parece más razonable la imposición directa sobre los mismos individualmente considerados antes que sobre universos difícilmente detectables, dada la importancia y dispersión de los activos tangibles e intangibles en las estructuras patrimoniales. Con respecto al impuesto a la herencia o a las transmisiones a título gratuito sucede algo parecido, razón por la cual debería homogeneizarse el temperamento a seguir.

El nivel de la renta nacional y su distribución entre los titulares de factores productivos, sobre todo el capital y el trabajo, ofrece un indicador razonable para definir la estrategia recaudadora, para lo cual también sirven los patrones ingreso o consumo clasificados por deciles o quintiles, sin descontar el empleo de coeficientes tipo Gini o curvas Lorenz, cuando se encuentran disponibles. La verdad es que la experiencia comparada no sirve de guía dogmática, precisamente porque no siempre la mayor concentración coincide con fuertes ingresos por impuesto a la renta y viceversa.

Eso es lo que sucede en la Argentina, Brasil y Chile según los coeficientes Gini. En cambio, en los EE.UU. y en el Reino Unido donde la distribución es mas amplia, los impuestos a la renta son altamente rendidores. En Alemania, en Suecia y en Noruega, parecida concentración no rinde igual que en los países anglosajones mencionados. La concentración en las cúpulas, el decil más alto por ejemplo, tampoco sirve de orientación sobre comparaciones empíricas. Empero, ello no obstaculiza apelar a

estas referencias como auxiliares para encarar la tarea, siguiendo como fuente al Banco Mundial (2000).

La Argentina en esta materia es descollante. El decil inferior percibe (1998) el 1.4% del ingreso y el decil superior el 36,7%. En los EE.UU. 1,8 y 30,5 % respectivamente, pero debe recordarse de un ingreso nacional que representa el 30% de la riqueza generada en el mundo. En los países nórdicos las relaciones parecen más razonables. Japón 4.8 y 21.7; Suecia 3.7 y 20,1 %; Noruega 4,1 y 21,8%. Italia 3,5 y 21,8, Francia 2,8 y 25,1 y Alemania 3.3 y 23,7 y Canadá 2,0 y 23,8. En síntesis en la Argentina moderna, al igual que en casi toda América Latina, salvo Uruguay (2,1 y 32,7), el grueso de la población percibe una magra participación y una suerte de cúpula minoritaria un segmento creciente y significativo. Ello representa un dato no menor para articular un sistema tributario fundado sobre bases equitativas y estables.

La imposición directa no debería ser indiferente a esos indicadores, En consecuencia, la Argentina debería mejorar la participación relativa del impuesto a las ganancias en la estructura de las recaudaciones federales. La supresión cuidadosa de exenciones, entre otras todas las financieras (intereses, dividendos), debería estar acompañada por la implantación de mínimos no imponibles que contemplen no alcanzar el valor de la canasta familiar anual, unos 12.000 pesos según FIDE.

Los escalones de progresividad deberían incidir recién a partir de rentas imponibles superiores a 18.000 pesos anuales. Hasta aquí la alícuota básica se mantendría proporcional. La alícuota marginal máxima debería rondar el 40%, al igual que en Corea, México, España, Reino Unido y los EE.UU., entre otros, que están por debajo de Australia (47%), Chile (45%), Alemania (53%), Israel (50%), Italia (46%), Holanda (60%) Japón 50%. Las denominadas ganancias de capital deberían estar incluidas en la declaración jurada personal, pero a una alícuota que no agudice la progresividad. Existen métodos que pueden corregir eventuales distorsiones, sea ajustes para no gravar rentas meramente monetarias, no reales, promediación de las ganancias en función del tiempo de tenencia.

El párrafo anterior merece una aclaración. No se puede hablar de la imposición marginal máxima en el impuesto a la renta o a las ganancias, sin hacer mención expresa al nivel desde donde parte la exacción, de lo contrario se pierde perspectiva. En Australia el 47% rige por encima de 30.579 dólares; en los EE.UU. y en el Reino Unido el 40% a tramos superiores a 283.150 y 46.589 dólares respectivamente; en Alemania la tasa marginal del 53% se aplica arriba de los 66.690, etc. Todo ello debe articularse en función del ingreso medio, la distribución entre impuestos directos e indirectos, la presión fiscal global y otros indicadores que ilustren sobre la coyuntura y el largo plazo.

Las alícuotas que alcanzan a sociedades deberían establecerse en un nivel elevado, 40% por ejemplo, pero contemplando una tasa menor respecto de las utilidades capitalizadas o reinvertidas, algo así como 25%, según respondan los números. La deducción de intereses de deudas merecería un examen especial para evitar elusiones y la liquación de las bases imponibles en los balances. El 65% de la deuda externa privada está documentada en Obligaciones Negociables que devengan intereses exentos y reducen las recaudaciones potenciales. De paso, así no se privilegiaría el endeudamiento como alternativa al ingreso de capitales productivos. La imposición razonable sobre las transferencias de títulos valores, divisas y otros instrumentos financieros debería restablecerse y considerarse pago a cuenta del impuesto a las ganancias no trasladable a ejercicios futuros.

Dada la creciente extranjerización que ha registrado la economía argentina en la década de los 90', esa alícuota, por lo demás, estaría en línea con la generación de utilidades provenientes de monopolios naturales administrados desde el exterior, cuyos precios y tarifas se ajustan periódicamente y operan sin sujeción a verificaciones que darían transparencia a sus resultados. Frente a la personalización de los dividendos en el resto del mundo, cualquier imposición menor podría redundar en beneficio de fiscos extranjeros, lo cual sería un despropósito para un país con fuertes desequilibrios fiscales y externos.

En oportunidad de escoger criterios técnicos adecuados, cuando una economía está fuertemente influenciada por la presencia de filiales de compañías multinacionales, debe tenerse presente que las mismas gastan considerables recursos en el manejo de los denominados precios de transferencia y de otras técnicas de planificación impositiva con el objetivo de minimizar sus contribuciones, sobre todo en el impuesto a la renta. Según Gropp y Kostial del FMI en reciente estudio, el comercio intrafirma supone un incentivo para sobrevaluar los precios de insumos y disminuir las utilidades en países de alta imposición (Finance and Development, June 2001), lo cual gravita negativamente en las recaudaciones y en los resultados presupuestarios.

Respecto de la tributación denominada indirecta, la que recae sobre transacciones de bienes tangibles e intangibles, parece adecuado afirmar la generalización del IVA aunque sin excepciones, salvo una docena de artículos de primerísima necesidad, y a una alícuota menor -15%- sobre la base del criterio percibido en vez de devengado, a efectos de facilitar el cumplimiento por parte de los contribuyentes de menores recursos y con escasas posibilidades de acceso al sistema financiero. Debería examinarse la posibilidad de un IVA general que alcance, inclusive el valor agregado por el trabajo, en reemplazo de un régimen jubilatorio extorsivo cuya supervivencia es una incógnita cotidiana.

Un sistema de imposición diferenciada sobre consumos específicos reveladores de capacidad contributiva debería complementar la tributación sobre el gasto. En esta inteligencia, debe evaluarse la presión conjunta con el impuesto a las ganancias de manera de no desalentar el ahorro monetario de la población.

Desde el punto de vista de la administración, teniendo en cuenta la amplia concentración de transacciones, rentas, patrimonios y capitales en relativamente pocos contribuyentes, parece oportuno erigir una suerte **de nueva e independiente entidad** para gestionar el sistema de grandes firmas, apelando a los más modernos y eficientes métodos de control. Así se podría sustraer a los de mayor relevancia fiscal de las rutinas generales que dispersan esfuerzos improductivamente. Unos cinco mil contribuyentes fiscalizados por una organización de no más de mil empleados de alta calificación profesional, probada integridad moral y vocación de servicio, mejoraría significativamente el desempeño fiscal.

Esa afirmación no se funda sino en la realidad. La concentración económica y financiera inevitablemente determina la concentración tributaria. Ahora bien, el fenómeno tiene una singularidad en la experiencia argentina actual. Dada las características (inelasticidad) de la demanda, la facturación de muchos grupos crece con independencia de las fluctuaciones cíclicas. La rentabilidad, como lo observó Eduardo Basualdo, crece más rápido que las ventas y así consolidan posiciones dominantes, en un contexto, para peor, de balances sectoriales de divisas negativos que debilitan aún más el sector externo de la economía.

Resulta de urgente y especial definición, el control fiscal “in situ” de la producción en industrias de carácter extractivo, sea en boca de pozo, destilería, generación de fluidos, etc., tal cual se practica tradicionalmente mediante las denominadas intervenciones fiscales en materia de impuestos internos. Los precios de transferencia entre empresas vinculadas nacional e internacionalmente, por su parte, demandan un cuidadoso y permanente examen, habida cuenta que su administración en función de los intereses no siempre transparentes de las compañías constituyen una fuente regular de fraudes utilizando para ello la triangulación de transacciones vía paraísos fiscales o bancarios. Límites precisos por la retribución de servicios tecnológicos garantizarían los intereses del Fisco.

Dada la creciente localización de capitales de residentes, sobre todo líquidos en el exterior, debería articularse un método que permitiera su repatriación sin costos ni trabas, por supuesto evitando la filtración de fondos que podrían responder a actividades ilícitas. La supresión de la declaración jurada patrimonial en el impuesto a las ganancias, tal cual sucede en Chile y los EE.UU., por ej., podría contribuir para

ello, habida cuenta que esa exigencia responde a técnicas de auditoría antes que a la propia naturaleza del gravamen.

En un contexto de restricciones monetarias y crediticias como el dominante desde hace años en la Argentina, parece necesario que el sistema financiero asista crediticiamente a los contribuyentes que lo reclaman para pagar impuestos. De este modo se facilitaría el cumplimiento voluntario, la evasión y la mora tendrían menos gravitación y el Tesoro no experimentaría los sobresaltos que lo afectan cuando las condiciones generales de los negocios resultan desventajosas.

Hace años hemos detectado econométricamente que las recaudaciones responden con mas fluidez a los cambios en la liquidez en la economía que a las variaciones de los hechos imponible, lo cual puede llegar a ser un disparate, sólo comprensible si se tiene en cuenta que las restricciones sobre la liquidez actúan como condicionantes financieros que rebotan contra el propio Fisco.