

TRIBUTACIÓN Y CONVERTIBILIDAD

Introducción

Estamos frente a una nueva etapa política del país. Con una democracia más afianzada y una economía, que aunque con parámetros fijados –globalización en lo internacional y convertibilidad en la economía doméstica- aún posee espacios donde se debaten los criterios de reformas futuras a fin de fortalecerla y otorgarle un sesgo social.

Cualquiera sea la orientación de esas reformas, los cambios propuestos necesitan de un fuerte esquema fiscal. Las razones son de peso:

- Los cambios que introdujo la convertibilidad hicieron que la política fiscal se haya convertido en el principal instrumento de la política económica;
- La "columna vertebral" de la convertibilidad es el equilibrio presupuestario;
- La actual tendencia hacia fuertes desequilibrios presupuestarios hace necesario reforzar el aspecto fiscal, tanto en materia de recursos como en la depuración del gasto público;
- Todos los cambios que se proponen para otorgar un sesgo social a la política económica exigen como prerrequisito un fortalecimiento de la política fiscal a fin de disponer de mayores y mejores recursos provenientes de tributos y/o de una optimización en la administración del gasto público;
- Todos los ajustes que recomiendan los organismos internacionales de crédito, al margen de la evaluación que hagamos de esas propuestas, recaen en el campo fiscal.

Como vemos, el debate fiscal se ha tornado prioritario. En esta oportunidad nos ocuparemos del aspecto tributario de la política fiscal.

Convertibilidad y política fiscal

La Convertibilidad fue un verdadero "tour de force" en la política económica argentina. Pero al momento de implementarse no existió, en materia de recursos presupuestarios, un cambio equivalente. Se produjeron fuertes ajustes, pero sin modificar las tendencias básicas que el sistema arrastraba. Por el contrario, algunas de ellas se profundizaron.

Podría pensarse que los aspectos básicos del esquema tributario ya existente se adaptaban a las necesidades de la Convertibilidad y sólo requerían de algunos ajustes. Estos se desarrollaron a lo largo de los ocho años de Convertibilidad y fueron más de una veintena de cambios importantes. Aún hoy siguen surgiendo propuestas oficiales de modificación.

Sin embargo, pensamos que no adecuar el aspecto fiscal de manera integral y contemporánea al importante cambio de 1991 y luego realizar ajustes de manera permanente se parece más a una exacerbación de las tendencias tradicionales en Argentina: generar sistemas "históricos" por la mera acumulación de cambios coyunturales con sólo objetivos recaudatorios, aunque en este caso justificado, durante el transcurso del primer tramo de la Convertibilidad (1991/93), por la prioridad absoluta del objetivo estabilidad frente al resto de objetivos de la política fiscal.

Pero ni en el primero ni en el resto de los tramos del modelo económico se ha tenido en cuenta otros objetivos como la asignación de recursos y la redistribución del ingreso. De los efectos de esta omisión nos ocuparemos en esta oportunidad.

Los efectos de la política fiscal

Estamos adjudicando intenciones y esto es una apreciación subjetiva. Debemos analizar el resultado actual del proceso de acumulación del sistema histórico y los ajustes realizados, a fin de evaluar de manera objetiva su grado de compatibilidad con la Convertibilidad.

La convertibilidad (o caja de conversión) es sólo un sistema monetario. Sin embargo sus exigencias son muy fuertes y producen un efecto de arrastre sobre todas las variables macro y microeconómicas: tipo de cambio fijo, apertura del sector externo, desregulaciones en la producción de bienes y servicios, privatizaciones, reconversión de la empresa privada, etc.

La lógica del esquema indica que necesita de un sistema tributario no sólo orientado al objetivo estabilidad (vía recaudación y equilibrio fiscal) sino también enfocado a ser lo más neutral posible respecto de los precios a fin de resultar transparente en materia de asignación de recursos. Esto significa que la interferencia del sistema impositivo en el proceso de formación de los precios relativos debe intentarse reducir al mínimo posible.

En las condiciones de la economía argentina anterior a Abril de 1991, las regulaciones de todo tipo provocaban fuertes interferencias en el sistema de precios. En esas condiciones, un sistema impositivo neutral respecto a precios, no hubiese tenido ningún efecto frente al resto de intervenciones en las variables y sectores de la economía.

En cambio, en condiciones de apertura, desregulación y tipo de cambio fijo, el efecto-precio de los impuestos se convierte en una cuestión crítica frente a la necesidad de depurar el sistema de precios para favorecer la competitividad. Tanto para la penetración de mercados internacionales como en la economía doméstica para enfrentar la competencia de bienes y servicios importados.

La traslación de los impuestos

Esta problemática está ligada a un tema tradicional en las Finanzas Públicas: la traslación de los impuestos. La clasificación tradicional en "indirectos" y "directos" de acuerdo a la posibilidad *legal* de trasladar o no el impuesto, ha dado paso al criterio *económico* de la trasladabilidad.

En la realidad económica y en el largo plazo todo impuesto es trasladable. La diferenciación debemos realizarla en la "velocidad" y por ende el "tiempo" en que se produce esa traslación. Es por eso que debemos diferenciar su horizonte temporal: corto, mediano y largo plazo. En el actual contexto nos interesa los efectos en el corto y parte del mediano plazo: aproximadamente entre 18 y 24 meses.

Para dar algún viso de objetividad a nuestras observaciones veamos cuales son esos efectos en el sistema tributario actual, resultado del vigente hasta 1990 y al que se le adicionaron una veintena de ajustes importantes.

En el Cuadro Nro. 1, Apartado "A", de la página siguiente podemos evaluar por separado:

- a. Impuestos con fuerte efecto-precio de manera inmediata y mediata: Ganancias en cabeza de empresas; Internos; I.V.A.; Monotributo; Importaciones (aranceles y tasa de estadística).
- b. Impuestos con efectos en el sistema de precios en el largo plazo: Ganancias de Personas Físicas; Bienes Personales y Exportaciones.

La inclusión entre los impuestos con rápida traslación hacia los precios de Ganancias a sociedades y el Monotributo radica en que son posibles de estimar a priori y por ende ser incorporados a las estructuras de costos y a los precios.

Aunque es una estimación "a mano alzada" el resultado es tan contundente que su ratificación no requiere un cálculo más detallado. Por otra parte el Cuadro Nro.2, Apartado "A" que elabora FIEL con los efectos de traslación de la carga tributaria sobre todos los niveles de ingreso ratifica los resultados obtenidos ya que sólo existen dos impuestos que recaen únicamente sobre los sectores de altos ingresos.

Surge del mencionado Cuadro 1-A que el 92 % de los impuestos en Argentina tienen un fuerte efecto precio. Estos impuestos se insertan en todos los vectores de formación de precios y tienden a distorsionar la estructura de precios relativos, modificando de manera importante la asignación de recursos. A esto debe agregarse el impacto de Ingresos Brutos provincial y los recursos del sistema previsional que agravan la tendencia.

Esta temática ha sido analizada por los tratadistas. John F. Due, cuando evalúa la imposición sobre la renta, amén del factor de equidad vertical plantea el problema en términos de eficiencia:

"La defensa del impuesto a la renta, basada en razones de eficiencia económica, se funda en los efectos distorsionantes de otros gravámenes. Un impuesto a la renta muy bien diseñado no crea una presión excesiva distorsionando las elecciones de los consumidores y por ende la asignación de recursos" (Análisis Económico de los Impuestos – Ed. El Ateneo – Pág. 295).

CUADRO Nro. 1

Apartado A

Argentina - Recaudación de Impuestos - 1998

<i>D.G.I. - D.N.A.</i>			<i>Efecto</i>	<i>- Precio</i>
<i>Impuestos</i>	<i>Monto</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Fuerte</i>	<i>Débil</i>
Ganancias	9.488,6	23,86		
Empresas (1)	7.170,5	18,03	18,03	
Personas Físicas (1)	2.318,1	5,83		5,83
Internos	5.681,1	14,29	14,29	
Tabaco	1.331,1	3,35		
Seguros	272,5	0,69		
Automot, y gasoleros	187,3	0,47		
Cigarrillos (adic.emerg.)	197,8	0,50		
Combustibles (Liq y Gas)	3.692,4	9,28		
IVA neto	20.337,2	51,14	51,14	
Bienes Personales	772,3	1,94		1,94
Monotributo	99,6	0,25	0,25	
Aduaneros	2.803,8	7,05		
Importaciones	2.694,0	6,77	6,77	
Estadística Import.	81,9	0,21	0,21	
Exportaciones	27,9	0,07		0,07
Resto	586,3	1,47	1,47	
Total	39.768,9	100,00	92,16	7,84

Referencias:

1: Fue estimado para 1998 en base a la distribución que la AFIP dio a conocer para 1996

Fuente: Informe Económico - Ministerio de Economía

Apartado B	
O.C.D.E. - Recaudación de Impuestos - 1996	
Tipo de Impuestos	En % del total
Impuestos sobre la renta y la riqueza	53,9
s/ el Ingreso de las Personas	35,8
s/ el Ingreso de las Empresas	10,9
s/ la Propiedad	7,2
Impuestos sobre el consumo	43,4
s/ el consumo general	23,8
s/ los consumos específicos	17,2
otros s/ el consumo	2,4
Otros Impuestos	2,7
Total	100,0
Fuente: OCDE	

Cómo evitan esta trampa en los países desarrollados ?. Los países del OCDE, en promedio, detentaban en 1996 el esquema del Cuadro Nro.1- Apartado "B". Si allí excluimos la imposición sobre las personas y el patrimonio, la tributación con rápido efecto-precio llega al 57 %. Un nivel muy inferior al caso argentino, y además no tienen las fuertes exigencias que impone la Convertibilidad sobre el sistema de precios.

Un ejemplo concreto al azar, ya que los lectores pueden dar cientos de ellos. Una reciente investigación de FIEL compara la carga tributaria sobre los seguros (excepto vida). Mientras en Argentina el impacto del IVA, Internos y Sellos (provinciales) absorbe un 32 % el valor de las primas, en países como España y Holanda afecta sólo un nivel del 6 y 7 % respectivamente

La justificación del sistema tributario

Cómo es posible tamaña contradicción entre los fundamentos de la Convertibilidad y la estructura del sistema tributario ? . Cómo se justifica un diseño impositivo con semejante efecto distorsivo en los precios ?. Por lo general se aducen criterios de prioridad en los objetivos de política fiscal y la simplificación. Trataremos ambos.

En primer lugar una primacía absoluta de la recaudación para servir al objetivo estabilidad frente al resto de objetivos. Con ello evitan debatir otros objetivos de la política fiscal.

Prioridad absoluta del objetivo "estabilidad"

Lo más sugerente es que los economistas del gobierno siempre han planteado el debate en términos del objetivo "estabilidad" versus el de "redistribución de ingresos". Se elude toda referencia al objetivo "asignación de recursos" que también es prioritario en la Convertibilidad y que marcaría la contradicción lógica del sistema tributario con el esquema económico global.

En el debate "estabilidad" versus "redistribución de ingresos" se considera que el segundo objetivo resulta de una cuestión puramente ideológica ya que el mercado optimizará la distribución. En todo caso, de realizarse esta acción por parte del Estado deberá hacerse mediante la reorientación del instrumento "gasto público", en particular el gasto de tipo social.

Esto, unido a cuestiones metodológicas, genera problemas paralelos que terminan por afectar seriamente la propia marcha de la Convertibilidad.

No es absurdo que cada "modelo" económico fije sus prioridades en materia de política fiscal. El absurdo consiste en pensar que cuando un economista tiene "in mente" un objetivo, el instrumento utilizado va a ejercer efectos sólo sobre dicho objetivo.

Los objetivos no son sólo creaciones intelectuales. También son piezas reales y críticas en la estructura socio-económico. Existen y cualquier instrumento lo afecta de manera inevitable bajo una forma positiva, negativa o neutra, por más que un economista realice sus clásicos "coeteris paribus" o abstracciones.

Los efectos de cualquier instrumento económico (el impuesto en este caso) nunca tienen sólo los efectos unidimensionales que se le atribuye, y menos sólo en el corto plazo. Una vez puesta en marcha una medida económica, su efecto es, de manera inexorable, de tipo multidimensional, interrelacionados y afectando todos los horizontes temporales y de manera distinta cada uno de ellos. Tal como una piedra arrojada en un estanque de aguas calmas, crea una pequeña perturbación pero en todas las direcciones y al mismo tiempo hasta que se produce un nuevo equilibrio en un nivel distinto.

Si se procede a incrementar la alícuota del I.V.A. con el objetivo de recaudación, al mismo tiempo va a crear una distorsión adicional en el proceso de formación de los precios del mercado doméstico, hará más regresiva la carga impositiva y tenderá a debilitar el consumo.

Es posible que la urgencia del objetivo recaudación resulte mucho mayor que la del resto, pero esto no autoriza a ignorar el resto de los efectos. Y si esos efectos son realmente "no deseados", tal como los suele enunciar el argot oficial debería avocarse a crear oportunos contrapesos para evitar que se profundicen distorsiones estructurales que pueden terminar "quebrando" el propio modelo en el largo plazo.

Simplificación administrativa

De manera complementaria, el desarrollo casi exclusivo de impuestos con fuerte efecto-precio se justifica por razones de sencillez administrativa. Pero sin advertir que la problemática se ubica en varios niveles:

a) En primer lugar una cuestión metodológica. La simplificación es un instrumento, real y eficiente pero nunca puede resultar un objetivo.

b. La simplificación tiene varios significados superpuestos que no se diferencian:

- Eliminación de impuestos de recaudación ineficiente (baja recaudación y alto costo administrativo);
- Sistemas administrativos que faciliten la liquidación por parte del contribuyente;
- Nivel de complejidad de administración del impuesto.

Bajo la insistente difusión y aceptación generalizada de los dos primeros puntos, no se debate el tercero. Pero en la práctica se ejecuta bajo la forma de implementar sólo impuestos de administración sencilla.

Bajo el diagnóstico real de la incapacidad del organismo recaudador se tiende a evitar diseños impositivos que exijan una administración compleja. Es una contradicción habitualmente tratada por los especialistas entre simplificación y equidad vertical.

Lo que no puede aceptarse es que el diseño impositivo sólo pueda hacerse a la medida del atraso organizativo del ente recaudador. Es absolutamente irracional aceptar un sesgo impositivo porque la administración es ineficiente. Y al mismo tiempo que no se realicen los cambios necesarios para implementar y/o profundizar gravámenes más complejos que resulten neutrales en el corto y mediano plazo en la asignación de recursos y progresivos en la distribución del ingreso. Tal es el caso de la imposición a la renta neta a las personas físicas.

Pero ambas justificaciones, prioridad en la recaudación y sencillez administrativa son dos facetas íntimamente vinculadas. Resulta inevitable que impuestos cuyo objetivo es la "estabilidad" (que traducimos por "¡recaudación ya!") tengan una configuración de sencilla administración y rápida traslación a los precios.

Otros objetivos, otros efectos

Otorgar prioridad absoluta al objetivo estabilidad e ignorar los efectos reales del resto, sobre todo la problemática de la asignación de recursos, en condiciones de Convertibilidad genera contradicciones que no han sido gratuitas.

El sistema tributario luego de 8 años de caja de conversión le está jugando una "mala pasada" al modelo. Produce efectos de debilidad tributaria, alto nivel de inflexibilidad y fuerte regresividad. Efectos que, en las condiciones actuales de deterioro fiscal y volatilidad del financiamiento externo, hacen que ya nadie tenga dudas respecto a que están poniendo en riesgo el propio modelo.

Debilidad tributaria

La imposición con rápido efecto precio tiene a su vez un alto contenido de gravámenes sobre el consumo. Esto marca un límite superior, un "techo" por dos aspectos: su carácter básico, es decir un rápido efecto de traslación a los precios y el límite que fija el "efecto Laffer".

El primero de ellos de ellos es obvio. Sólo cabe ratificarlo por los niveles relativos a que llega la tributación en países no desarrollados como el nuestro y en los países desarrollados. En estos (OCDE), los ingresos tributarios a todos los niveles de gobierno respecto al PBI oscilan entre el 28 % y más del 40 %, en Argentina se ubican entre el 18 y 20 % según el cálculo del producto vigente. La mal llamada "presión tributaria" media resulta muy inferior que en los países que pretendemos tomar como modelo. Es que en esos países el "menú" impositivo, tal como hemos visto en el Cuadro 1 – B es más equilibrado, es decir, combina de manera más armoniosa la gama de instrumentos tributarios.

Por otra parte, el denominado "efecto Laffer". La tendencia a evadir por encima de cierto nivel de alícuota impositiva hace que la recaudación aumente menos que proporcionalmente a la elevación de dicha alícuota. Es más, investigaciones del FMI han mostrado que ningún país del mundo con cualquier esquema de generalización y nivel de alícuota, pudo superar de manera permanente los 10 puntos del producto bruto.

Esta debilidad tributaria, que surge de un límite superior, exige permanentes "ajustes" al gasto público. Pero a la vez, éste tiene un "piso" muy duro. Los fuertes déficits que esto genera pueden derrumbar el modelo.

Alta inflexibilidad

Este aspecto es más complejo y también deriva de manera inmediata de un sistema impositivo con rápido efecto precio. Veamos algunas formas concretas de esta inflexibilidad:

a. El nivel de recaudación:

La primacía de la imposición sobre los consumos hace necesario que para mantener el nivel de recaudación el país deba evitar todo tipo de recesiones. Las crisis fiscales ocurridas en 1995 y la actual grafican claramente el problema. Pero evitar recesiones es imposible. Con una economía abierta en un contexto mundial de alta volatilidad, las crisis puntuales (México, Sudeste Asiático, Rusia, Brasil) se trasladan al país de manera inevitable a través de los mecanismos financieros.

El alto riesgo que produce la menor recaudación por su impacto en el déficit fiscal hace posible que se instrumenten "soluciones" que tienden a "tirar la pelota hacia delante": por vía del endeudamiento o bien nuevos impuestos en la misma línea de los existentes que profundizan el esquema actual.

b. Límites a la política fiscal:

Está fuertemente acotada, y esto es muy grave ya que resulta casi el único instrumento posible de ser manipulado en el esquema de Convertibilidad. El problema se plantea pues la imposición sobre los consumos, en particular el I.V.A., exige por su propia mecánica, bases amplias y alícuotas únicas. Las exenciones y la variedad de alícuotas facilitan la evasión, e impide desarrollar sus ventajas intrínsecas: la equidad horizontal en términos de sectores y regiones y el autocontrol.

Esta característica no hace viable su utilización con fines de promoción o bien a manera de compensación por emergencias naturales (sequías, inundaciones, etc.). Es incompatible con el otorgamiento de reducciones y exenciones como reconocimiento de la existencia de problemas específicos en los ámbitos de un producto, un sector, una región o bien en una determinada franja de dimensión empresaria.

a. Límites a la "devaluación tributaria":

La imposibilidad de tocar el tipo de cambio nominal en el esquema de la Convertibilidad hace que una de las pocas salidas al problema de la competitividad de nuestra producción en el mercado mundial tenga por instrumento fundamental la denominada "devaluación tributaria". Esto significa reducir fuertemente algún aspecto de la carga tributaria a fin de que la reducción de costos haga posible colocar los productos en el mercado internacional. El caso más notable de aplicación del concepto en Argentina es actualmente el de la reducción de los aportes patronales.

Así como hemos visto un "techo" a la imposición, ahora estamos frente a un "piso". Esto significa que la política de reducción de la carga tributaria no puede ir más allá de un límite inferior ya que la desfinanciación del gasto público pone en riesgo la propia convertibilidad.

La inflexibilidad del esquema tributario surge de una franja cada vez más estrecha entre un "piso" y un "techo", la imperiosa necesidad de un crecimiento constante del nivel de actividad y una difícil selectividad en la política fiscal. Estos elementos imponen una fuerte limitación al principal instrumento de política económica disponible para cumplir objetivos económicos extrafiscales, incluyendo los de carácter social, y que están más allá de la estabilidad.

Regresividad

Los problemas hasta aquí analizados (debilidad e inflexibilidad tributaria), derivan de un esquema impositivo que no asigna ninguna prioridad al objetivo "asignación de recursos" de la política fiscal, un objetivo esencial para hacer compatible en el mediano y largo plazo, el sistema tributario con la convertibilidad.

Pero nos queda otro objetivo: la redistribución del ingreso. Es obvio que no resulta prioritario para el esquema global de la Convertibilidad. Sin embargo, una cosa es no otorgarle prioridad y otra ignorar los efectos reales de la política fiscal sobre la distribución de la carga tributaria por grupos de ingresos. Veamos que ha pasado en el largo plazo.

Una reciente investigación de FIEL sobre la distribución del ingreso y de la carga tributaria en Argentina hace posible una revisión de los efectos sociales del actual diseño impositivo.

En el Cuadro 2 Apartado "A" de la página siguiente, hemos reproducido el resultado de esa investigación. Contiene los valores del impacto de la carga impositiva sobre cada uno de los cinco grupos de ingresos (quintiles) que se despliegan de menores a mayores ingresos.

La investigación se basa en criterios referidos al efecto traslativo de los distintos impuestos. En el caso de "Ganancias Físicas" (ganancias de personas físicas) y de "Bienes Personales" recae sólo sobre los sectores de mayores ingresos por su casi nulo efecto traslativo dentro de un horizonte temporal de corto y mediano plazo.

Pero nos interesa el efecto global. Por ello en el apartado A) del cuadro, comparamos el resultado con la distribución del ingreso para el mismo año.

La relación entre ambas distribuciones (carga tributaria e ingresos) nos muestra que la distribución del costo social de la tributación resulta más regresiva que la distribución global del ingreso: los quintiles de ingresos bajos; medios bajos y medios medios (1 á 3) soportan una proporción de carga tributaria superior al nivel de su participación en el total de ingresos.

Cuadro Nro. 2						
Apartado A						
Distribución de la Carga Tributaria por Impuesto						
Argentina - 1996						
(en quintiles del ingreso per cápita familiar)						
Tipo de Impuesto	1	2	3	4	5	Total
<i>1.- Impuestos Nacionales</i>	7,4	10,9	15,0	20,0	46,7	100,0
IVA	8,8	12,7	16,6	22,3	39,6	100,0
Impuestos al Trabajo	5,9	10,5	15,3	21,6	46,7	100,0
Ganancias Físicas	-	-	-	0,2	99,8	100,0
Ganancias-Empresas	5,7	9,4	13,8	18,9	52,2	100,0
Combustibles y Gas	9,2	11,3	16,4	22,5	40,6	100,0
Derechos de Importacion	9,5	13,2	16,9	22,4	38,0	100,0
Internos	13,3	15,7	22,2	21,9	26,9	100,0
Bienes Personales	-	-	-	-	100,0	100,0
<i>2.- Impuestos Provinciales</i>	5,8	9,7	14,8	20,2	49,5	100,0
Ingresos Brutos	5,7	9,4	13,8	18,9	52,2	100,0
Inmobiliario	7,5	11,6	15,6	19,0	46,3	100,0
Automotores	2,8	7,8	18,6	30,6	40,2	100,0

3.- Total	7,1	10,7	14,9	20,1	47,2	100,0
Apartado B						
Distribución del Ingreso - EPH 1996	4,3	8,9	13,7	20,8	52,3	100,0
Carga Impositiva - Estimac. FIEL '96	7,1	10,7	14,9	20,1	47,2	100,0
Relación Real Carga Imposit. / Ingresos	165,1	120,2	108,8	96,6	90,2	
Apartado C						
Distribución del Ingreso - EPH 1996	4,3	8,9	13,7	20,8	52,3	100,0
Carga Impositiva.- Hipotesis Leve Progresiv.	3,4	7,6	12,7	20,8	55,4	100,0
Relac.Hipotética Carga Imposit. / Ingres.	80,0	85,0	93,0	100,0	106,0	
Apartado D						
Carga Impositiva - Estimac. FIEL '96	7,1	10,7	14,9	20,1	47,2	100,0
Sistema Tributario Hipotético	3,4	7,6	12,7	20,8	55,4	100,0
Relac.de Carga Imposit. Real / Hipotética	206,4	141,4	116,9	96,6	85,1	100,0
Cuadro Nro. 2						
Apartado A						
Distribución de la Carga Tributaria por Impuesto Argentina - 1996						
(en quintiles del ingreso per cápita familiar)						
Tipo de Impuesto	1	2	3	4	5	Total
<i>1.- Impuestos Nacionales</i>	7,4	10,9	15,0	20,0	46,7	100,0
IVA	8,8	12,7	16,6	22,3	39,6	100,0
Impuestos al Trabajo	5,9	10,5	15,3	21,6	46,7	100,0
Ganancias Físicas	-	-	-	0,2	99,8	100,0
Ganancias-Empresas	5,7	9,4	13,8	18,9	52,2	100,0
Combustibles y Gas	9,2	11,3	16,4	22,5	40,6	100,0
Derechos de Importación	9,5	13,2	16,9	22,4	38,0	100,0
Internos	13,3	15,7	22,2	21,9	26,9	100,0
Bienes Personales	-	-	-	-	100,0	100,0
<i>2.- Impuestos Provinciales</i>	5,8	9,7	14,8	20,2	49,5	100,0
Ingresos Brutos	5,7	9,4	13,8	18,9	52,2	100,0
Inmobiliario	7,5	11,6	15,6	19,0	46,3	100,0
Automotores	2,8	7,8	18,6	30,6	40,2	100,0
3.- Total	7,1	10,7	14,9	20,1	47,2	100,0
Apartado B						
Distribución del Ingreso - EPH 1996	4,3	8,9	13,7	20,8	52,3	100,0
Carga Impositiva - Estimac. FIEL '96	7,1	10,7	14,9	20,1	47,2	100,0
Relación Real Carga Imposit. / Ingresos	165,1	120,2	108,8	96,6	90,2	
Apartado C						

Distribución del Ingreso - EPH 1996	4,3	8,9	13,7	20,8	52,3	100,0
Carga Imposit.- Hipotesis Leve Progresiv.	3,4	7,6	12,7	20,8	55,4	100,0
Relac.Hipotética Carga Imposit. / Ingres.	80,0	85,0	93,0	100,0	106,0	
Apartado D						
Carga Impositiva - Estimac. FIEL '96	7,1	10,7	14,9	20,1	47,2	100,0
Sistema Tributario Hipotético	3,4	7,6	12,7	20,8	55,4	100,0
Relac.de Carga Imposit. Real / Hipotética	206,4	141,4	116,9	96,6	85,1	100,0

La conclusión es que la carga tributaria, en lugar de mejorar la distribución del ingreso o resultar neutra a su respecto, la agrava de manera significativa. Por ej., el Cuadro Nro. 2 - B muestra que mientras el sector de menores ingresos tiene una proporción de carga tributaria mayor en un 65,1 % respecto a su participación en los ingresos, el grupo de mayores niveles de ingresos le corresponde una proporción casi un 10 % menor.

Pero a su vez, estamos tomando como cartabón una distribución regresiva de los ingresos. Y la reputamos como regresiva por la relación de polarización de los ingresos. Esto se traduce como las veces en que el nivel más alto contiene al más bajo. En Argentina es poco mayor a 12 veces cuando en países como Canadá es de 5 veces. Lo más sorprendente es que la relación actual vigente en Canadá es similar a la que detentaba Argentina en 1974. Desde aquel año la brecha se viene ampliando de manera permanente, tanto en periodos de crecimiento como de recesión, y acercándose peligrosamente al nivel de casi 15 veces de Brasil, el caso más regresivo de América Latina.

Para tener una idea de la desviación que supone esta regresividad, proponemos en el mismo cuadro el Apartado "C": una hipótesis de distribución de la carga impositiva levemente progresiva respecto a la distribución de ingresos vigente. Allí, al segmento de menores ingresos le corresponde una proporción del 80 %. En los siguientes, esta proporción crece suavemente hasta el nivel superior que llegaría a pagar, en esta hipótesis, una carga superior de un 6 % por encima de su participación en los ingresos.

El nivel de desviación es observable en el apartado "D". Allí comparamos las dos formas de composición de la carga tributaria: la real y la hipotética de leve progresividad. De su comparación, dimensionamos la verdadera brecha: el nivel "1" paga más del doble de lo que correspondería y el nivel "2" más del 40 %, cuando el nivel "5" se encuentra un 15 % abajo. En el resto de niveles la brecha es mínima.

La distribución regresiva de la carga tributaria es resultado de un muy particular diseño tributario: preeminencia de la imposición sobre los consumos y una muy particular estructura del impuesto sobre la renta neta. Ésta ha logrado el "milagro" de volver regresivo un tributo que en todo el mundo tiene como objetivo, entre otros, el de inyectar progresividad al sistema. Algunas de las particularidades de este impuesto en ese sentido son:

- El grueso de la recaudación (aproximadamente $\frac{3}{4}$ de ella) se efectiviza en cabeza de empresas;
- No integración de la imposición a las empresas y a las personas físicas;
- Incorporación de las SRL al pago en cabeza de empresas;

- Exenciones a las rentas de origen financiero;
- La implementación complementaria del impuesto a la ganancia mínima presunta.

Estos elementos afectan la política fiscal por vías indirectas. Por una de ellas, plantea a futuro un requerimiento de gasto social mayor a fin de atemperar condiciones regresivas más agudas, y por la otra aporta su "granito de arena" a deteriorar el nivel de consumo haciendo más estrecha la flexibilidad del sistema tributario.

Cuando se realiza este tipo de observaciones, aparece la justificación antes esbozada: la política impositiva no debe ser utilizada para lograr efectos de progresividad. En su lugar deberían ser activados los mecanismos del gasto social.

Respondemos con la opinión al respecto de dos destacados tributaristas:

"La actividad gubernamental se exterioriza a través de impuestos y gastos. De estas dos caras de la misma moneda, los gastos demuestran poseer un efecto decisivo en la función redistributiva.

Los impuestos contribuyen en forma menos concluyente a la progresividad o regresividad, pero sería poco coherente dirigir los esfuerzos sobre una u otra variable. Todo indica que, establecida una estrategia, los dos instrumentos (impuestos y gastos) deben ser utilizados en la misma dirección y ambos tienen un papel que desempeñar". (Gómez Sabaini y Santiere. "¿Quién paga los impuestos?". Boletín de la DGI Nro. 491 – Set. '94).

Como colofón de esta línea de pensamiento, agregamos que aunque el gasto público es un instrumento fundamental para lograr una mejor progresividad en la distribución del ingreso, el argumento de no tenerla en cuenta entre los objetivos para diseñar el sistema impositivo nunca puede excusar que el efecto global resultante tienda a agravar la regresividad.

La estrategia implícita

A partir de este enfoque surgen interrogantes muy sugerentes. Cómo es posible una política tributaria tan contradictoria con los objetivos de la Convertibilidad ?. Bajo la excusa de "efectos no deseados" se incluyen algunos, que no sólo provocan problemas sociales, sino que están minando las bases mismas de la Convertibilidad.

Los resultados son demasiado contundentes como para trabajar con el criterio de la existencia de un "error" en el diseño de políticas. Esto nos lleva a plantearnos, a manera de hipótesis, la existencia de una estrategia implícita para lograr determinados efectos en la estructura socio-económica del país y llevarlos a un punto de no retorno. Objetivos éstos que se encontrarían por encima del enunciado de manera explícita: la estabilidad.

Pero no sólo por encima. más aún, a costa de sacrificarla. En un sistema de convertibilidad se puede llegar a justificar trabajar en una primera etapa con una política tributaria donde el objetivo estabilidad es absoluto. Pero mantenerlo en el largo plazo, y con ello marchar a contrapelo del resto de objetivos implica que los efectos en ese horizonte temporal llegarán a atentar abiertamente contra las bases mismas de la estabilidad. Las condiciones socio-económicas de la Argentina de 1999 son una prueba de ello.

Esta hipótesis debe ser ubicada en un contexto, donde desde los altos niveles de la conducción económica, en particular desde la presidencia del BCRA, se plantea el fracaso de la Convertibilidad en términos de confianza, y donde –agregamos nosotros- la problemática del equilibrio fiscal resulta un ingrediente crucial. Frente a ello se propone una "escapada hacia delante", la dolarización lisa y llana que impondrá el agravamiento y consolidación de las

condiciones sociales vía desempleo estructural, serias limitaciones al gasto social y una regresividad extrema en la distribución de la carga impositiva y del ingreso.

Es de destacar que esta propuesta de dolarización fue rechazada de manera contundente por amplios círculos de economistas. En particular aquellos vinculados a los candidatos con mayores posibilidades de acceder a la presidencia. Y el rechazo se basa justamente en las graves repercusiones de tipo socio-económicas de tal iniciativa.

Una alternativa

Ante estas condiciones, la nueva etapa política que se abre en el país permitirá lograr un objetivo crucial en el corto plazo: reforzar el aspecto fiscal de la convertibilidad a fin de evitar una "salida desordenada" que tendría efectos sociales gravísimos.

Y esto sólo será posible con una política fiscal que de inicio a una inversión de la tendencia: es decir, desarrollar la imposición que contemple una mayor recaudación orientada al objetivo estabilidad pero que al mismo tiempo inicie un cambio contemplando el resto de objetivos de la política fiscal, complementado con políticas de austeridad y eficiencia en el gasto público.

Sólo después de garantizar que un eventual "golpe de mercado" no precipitará la ruptura del modelo y por ende una salida precipitada del mismo, será posible que la sociedad argentina comience a debatir su futuro modelo socio-económico.