

LUEGO DE UNA RECAUDACIÓN RECORD ¿CUÁL ES EL DEBATE EN MATERIA FISCAL?

Alejandro González Escudero (Presidente de Fundecos)

Cerró el año 2006 con un nuevo record de recaudación. Como en otras ocasiones, se plantea la necesidad de reformular el sistema tributario para hacerlo más "moderno", más equitativo" y menos "distorsivo". Pero, más allá del debate y de que el gobierno periódicamente habla de hacer cambios, no hay ninguna acción concreta de significación.

Y si las hay, generalmente "restan" calidad al sistema tributario, en lugar de mejorarlo.

Un ejemplo reciente es la sanción de la ley 26176, por la cual se reduce el pago del impuesto a las ganancias para los trabajadores de la industria del petróleo.

El error en este caso es doble: Por un lado, la desigualdad de dar a unos un tratamiento fiscal que se le niega a muchos otros en similar situación.

Por otro lado, no realiza el cambio que sí debe producirse: Incrementar las deducciones personales en ese impuesto porque han ocurrido aumentos en los niveles de precios y en los ingresos, y al no adecuar esas deducciones, el estado termina apropiándose de sumas que en realidad no reflejan mayor capacidad contributiva. Termina, así, cobrando una especie de "impuesto inflacionario", parecido al que cobra a las empresas por no permitir el ajuste por inflación impositivo.

Por su parte, el titular de la AFIP, Alberto Abad, reitera, como viene haciendo desde hace tiempo, que admite la existencia de impuestos de baja "calidad" técnica, pero que son útiles para recaudar. Igualmente, agrega, el modificar el sistema tributario no es competencia de él, sino del Congreso. Lo cual, es cierto.

Todo parece indicar que la discusión sobre las reformas fiscales puede ser inagotable. ¿Qué hacer entonces? En esta nota, se propone cambiar el eje y no debatir sobre cómo son los impuestos sino acerca de cómo funciona la administración tributaria y qué sucede con el Gasto público.

Principios de los sistemas tributarios.

Según cuál sea el pensamiento económico de quien opina, será la visión acerca de las características que tiene que tener un sistema tributario. Quienes defienden la economía de mercado, hablarán de la "neutralidad" de los impuestos, esto es, que los impuestos no alteren las actividades económicas ni el funcionamiento de los mercados.

Por cierto, los impuestos en la Argentina no responden a esa característica y son distorsivos". Valgan los ejemplos conocidos: El impuesto a las transacciones bancarias, las retenciones de exportaciones, el impuesto a los ingresos brutos, entre otros.

Por otro lado, los defensores del rol del estado y de que éste impulse con su poder mecanismos de redistribución de la renta, no se ciñen exclusivamente a manejarse con el gasto público, sino que buscan con el propio armado del sistema tributario, nivelar los ingresos de la población y hacerlos más igualitarios. En Argentina, la estructura del impuesto a las ganancias corresponde a esa concepción pero la fuerte presencia del IVA, torna al sistema más "inequitativo", porque si miramos el consumo de ciertos bienes, en especial los de necesidades básicas, no por tener mayores ingresos se consumirá más, razón por la cual los que destinan la mayoría de sus ingresos a la compra de esos bienes, estarán tributando al IVA una proporción más alta de sus ingresos que pas personas con ingresos altos.

Un tercer enfoque sostiene que la estructura tributaria debe facilitar la recaudación. Esto no significa que existan pocos impuestos, sino que las fuentes donde debe liquidarse e ingresarse el impuesto estén concentradas y así el control sea más simple. Es mejor controlar a unos pocos contribuyentes que tener que detectar a decenas de miles de aportantes.

Más allá de los discursos, se observa que la Argentina aunque tiene un sistema tributario particularmente complejo y difícil, a nivel de la recaudación nacional hay una fuerte concentración en aquellos tributos y modalidades de recaudación donde la posibilidad de "escape" está muy limitada.

El cuadro adjunto muestra una apertura de la recaudación de la AFIP abierta con el criterio que llamamos de "concentración vs. Dispersión".

RECAUDACION CONCENTRADA	en millones de \$ nominales			
	2006	2005	2004	2003
IMPUESTOS				
DER. EXPORT.- REINTEGROS	12.747	10.438	8.708	7.845
DER IMPORT. + ESTAD.	5.955	3.868	3.262	2.093
RETENCIONES DE GANANCIAS	14.946	11.648	8.843	6.995
RETENCIONES DE IVA	11.256	8.861	7.800	7.000
IVA ADUANA	17.169	13.310	10.709	4.314
IMP DEBITOS Y CRED BANCARIOS	11.686	9.434	7.682	5.900
COMBUSTIBLES	6.573	6.017	5.379	4.973
OTROS	4.716	4.231	3.524	2.622
Totales	85.047	67.807	55.906	41.742
Var. Anual	25,43%	21,29%	33,93%	

RECAUDACIÓN DISPERSA	en millones de \$ nominales			
	2006	2005	2004	2003
SEGURIDAD SOCIAL	23.603	16.327	12.662	9.668
GANANCIAS	19.236	16.397	13.446	7.756
IVA	18.113	14.682	12.468	9.634
BS PERSONALES	2.077	1.813	1.661	1.603
MINIMA PRESUNTA	1.084	1.102	1.224	1.363
MONOTRIBUTO	869	757	499	283
OTROS	892	367	419	196
Totales	65.874	51.446	42.379	30.502
Var. Anual	28,05%	21,39%	38,94%	
TOTAL	150.920	119.252	98.285	72.244
Var. Anual	26,56%	21,33%	36,05%	
RECAUDACIÓN CONCENTRADA	56%	57%	57%	58%
RECAUDACIÓN DISPERSA	44%	43%	43%	42%

Como se observa, el crecimiento registrado en los últimos años en la recaudación se muestra parejo haciendo la apertura indicada, ya que las relaciones se han mantenido entre ambos grupos de tributos y formas de recaudar.

El análisis nos marca que la AFIP obtiene más de la mitad de su recaudación en fuentes concentradas y en términos relativos más fáciles de controlar.

Adicionalmente, muestra que la lucha contra la evasión no sería tan exitosa como se plantea oficialmente, dado que esa evasión se ubica en los tributos de "recaudación dispersa" cuya participación sobre el total de la recaudación viene creciendo, pero no a un ritmo significativo.

Del 42 % en 2002 se pasa al 44 % en 2006.

En un análisis completo, deberían agregarse los tributos que establece y recaudan las provincias

y las municipalidades. Generalmente se trata de impuestos o tasas de baja "calidad técnica" y que además agregan mucha complejidad a los contribuyentes ya que junto con los tributos, esos estados montan estructuras de fiscalización paralelas a la AFIP que adicionan carga burocrática, porque los mismos hechos económicos son verificados no solo por el ente nacional -AFIP- sino por oficinas de rentas de diversas provincias y municipalidades.

La estructura para recaudar no es pequeña. Solo la AFIP tiene una dotación de personal que es verdaderamente un ejército. A ello debe agregarse una cantidad no precisa, pero según se estima casi equivalente, empleada por los fiscos provinciales y locales. El siguiente cuadro muestra la evolución del número de empleados y funcionarios de la AFIP en los últimos años.

	Abr-06	2005	2004	2003
Empleados AFIP	20262	20229	19799	18854
Var. Anual	0,16%	2,17%	5,01%	

Por otra parte, el monto de gastos presupuestados del organismo para el año 2006 ascendió a millones de pesos 2.506,7, lo cual en relación con otras medidas muestra lo siguiente:

	2006 estimado
Gasto AFIP en % de recaudación	1,67%
Gasto AFIP en % de PIB	0,39%

Estos valores en porcentajes resultan bastante similares a las mismas relaciones calculadas en países comparables con la Argentina.

Volver la mirada al gasto.

El tema del gasto público parece preocupar con mayor intensidad cuando genera déficit. En los últimos años, para la administración nacional los ingresos superaron a los egresos, y el hecho de no tener que afrontar compromisos de la deuda permitió obtener un importante superávit fiscal.

El cuadro muestra el resultado primario del estado nacional.

	2006	2005	2004	2003
Superávit primario en \$ mill.				
Corrientes	23.165	19.623	17.333	8.646
Superávit en % de PIB	3,6%	3,7%	3,9%	2,3%
Recaudación en % de PIB	23,18%	22,42%	21,96%	

Es algo notable para la Argentina y positivo. Pero el tema del gasto, desde una visión moderna del estado, no solo debe preocupar si financieramente genera dificultades, como son los déficit, sino que debe también ser evaluado sobre la base de cómo se asigna y la eficiencia que se logra en las funciones o áreas que disponen de él.

Un país que necesita mejoras en temas que tocan al desempeño en funciones esenciales reconocidas aún por quienes lo quieren pequeño, como son la seguridad y la justicia, a las que puede agregársele educación y salud como otras área claves, debe abordar el tema con una perspectiva más rigurosa que la de simplemente "reclamar más fondos".

Por esa razón, y como cabe esperar que el sistema tributario no tenga reformas de importancia, más allá de pequeños ajustes, el público y los analistas deben volcar el foco a cómo los estados, en sus distintos niveles, administran los importantes recursos que reciben. Convendrá hacerlo en momentos en que hay superávit, porque ya se sabe que las decisiones cuando hay apuros financieros, tanto en el estado, como en las empresas o las familias, no suelen ser las más racionales, ni las más equitativas o justas. Basta solo pensar quiénes han soportado la peor parte en las frecuentes crisis que vivió el país.