

¡SANTA RESPUESTA!

Página12
Por Jorge Gaggero*

Anticipo, sintetizado, del texto del libro La desigualdad y los impuestos (I y II), de Jorge Gaggero. El economista del Plan Fénix afirma que la estructura tributaria es bastante regresiva y los niveles de evasión/elusión son muy altos. Plantea que el sistema tributario privilegia los impuestos a los consumos y muestra un nivel de tributación directa muy débil. Menciona que la leve mejora lograda en la última década se debe, principalmente, al efecto de un impuesto “no tradicional”: las “retenciones” sobre las exportaciones. Y sentencia que la estructura del gasto público consolidado no parece mostrar un sesgo progresivo suficiente.

1 ¿Cómo incide el sistema tributario sobre la equidad en Argentina ?

–No se puede saber con la necesaria precisión. La última encuesta completa disponible de Gastos de los Hogares (Indec), indispensable para las estimaciones, es la de 1997. Los datos oficiales acerca de inflación, pobreza e indigencia están sujetos a cuestionamientos. No se puede modificar una realidad que no se conoce. La paradoja es que, en contraste: a) la sociedad, el gobierno actual y las fuerzas políticas opositoras se inclinan –en general– al logro de mayor equidad; y b) el escenario de los últimos ocho años ha sido favorable –con la excepción del bienio 2008-2009– para el inicio de un proceso de reformas fiscales con este objetivo, pero esto no ha sido intentado.

2 ¿Se dispone de estimaciones alternativas acerca de esta cuestión?

–Sí, revelan para 2006 un nivel de desigualdad elevado (un índice Gini de 0,49), similar al nivel promedio del Cono Sur y bastante superior a la media mundial (0,39; cuanto más alto es este índice, indica mayor desigualdad y viceversa). En la década del '50, la desigualdad fue bastante inferior (Gini de 0,44) y estuvo muy por debajo del promedio de América latina (0,51). La relación entre la media de ingresos del decil más afortunado y la del menos favorecido –otro

* Integrante del Plan Fénix, investigador en el Cefid-AR y miembro de Tax Justice Network.

modo de medir la desigualdad– fue de 25 veces para el mismo año 2006 (similar a la registrada en Rusia), contra una de ocho veces verificada para 1974. En comparación, en los países más desarrollados la inequidad “antes de impuestos y transferencias” estatales resulta apenas menor a la predominante en América latina: con un Gini entre 0,42 y 0,53 (y Japón con un excepcional 0,34) versus Gini entre 0,48 y 0,58 en AL (con Ecuador fuera de rango: 0,66). En Europa –a diferencia de lo que ocurre en AL y Argentina– la inequidad disminuye sustancialmente como consecuencia de la acción fiscal, lo que se refleja en una caída de los índices de Gini “después de ingresos y transferencias” a un rango de entre 0,22 y 0,35, versus uno de 0,48 a 0,58 para AL (salvo los extremos de 0,69 en Nicaragua y 0,67 en Ecuador).

3 ¿Por qué el aporte fiscal a la corrección de la equidad es tan limitado en Argentina?

–Primero, porque la estructura tributaria es bastante regresiva y los niveles de evasión/elusión son muy altos. El sistema tributario privilegia los impuestos a los consumos y muestra un nivel de tributación directa, vale decir sobre los ingresos y los patrimonios, muy débil. La leve mejora lograda en la última década se debe, principalmente, al efecto de un impuesto “no tradicional” establecido después de la caída de la convertibilidad (las “retenciones” sobre las exportaciones) cuya subsistencia depende de condiciones de duración incierta.

Segundo, porque la propia estructura del gasto público consolidado no parece mostrar un sesgo progresivo suficiente (a pesar del aumento sustancial de su nivel: unos 12 puntos de PBI en los últimos años) por:

- a) el peso de los servicios de la deuda externa, a pesar de la fuerte quita y las adecuadas condiciones logradas por el país y la consecuente política de “desendeudamiento”;
- b) las abultadas transferencias a empresas privadas y los subsidios orientados a sectores sociales que no los necesitan;
- c) las ineficiencias y “filtraciones” en la inversión pública;
- d) el limitado alcance e insuficiente “progresividad” en el suministro de “bienes públicos” (en especial, en los casos de educación y salud);
- e) la baja eficiencia del aparato de gestión estatal (y de los tres poderes del Estado, al nivel político); y
- f) las propias debilidades y “desvíos” en la gestión de los programas sociales.

Las reformas previsionales concretadas en los últimos años y la Asignación Universal por Hijo luego establecida constituyen –junto con la política de reducción de la deuda pública neta– las más importantes transformaciones realizadas que van en la dirección correcta.

4 ¿Ha sido siempre así?

–No. Hace 50/60 años la Argentina mostraba una presión y estructura tributarias más parecidas a las del mundo desarrollado. El impacto distributivo de la acción fiscal era entonces muy superior al actual y también el nivel de equidad resultante. La caída posterior, desde la cima de muy alta equidad alcanzada en 1974, resultó en un sistema notablemente regresivo y constituye una grave “anomalía” histórica. No se registra otro caso en Occidente de un país de desarrollo intermedio que haya sufrido un proceso de deterioro similar durante este período (los casos de involución regresiva de los EE.UU. y Rusia son de otro tipo).

5 ¿Cuáles habrían sido las razones de tal caída?

–Se trata de un tema muy complejo, sujeto a debate. Es la resultante, en primer lugar, de los sucesivos quiebres político-institucionales de los últimos 35 años, cuyos efectos económico-fiscales han sido deletéreos y duraderos. Durante este período el país ha sufrido severas rupturas económico-sociales cada 5/6 años, en promedio, que incluyen tres lustros de altísima inflación (1975-90), dos hiperinflaciones (1989/90), un período de fuerte deflación (1998/02) y 18 años de regímenes de política económica que propiciaron la apreciación del tipo de cambio. Nuestra hipótesis es que estas circunstancias resultaron en un largo proceso cultural-institucional de signo inverso al que explica la construcción y el sostenimiento del Estado de Bienestar en el Occidente desarrollado.

6 ¿Qué implicancias tendrían estas particulares circunstancias históricas para un proceso de futuras reformas fiscales progresivas y sostenibles?

–Varias y muy relevantes. Por una parte, se fue consolidando una estructura estatal degradada e ineficiente, “colonizada” por intereses corporativos de todo tipo. En especial, por un sector privado cada vez más concentrado y transnacionalizado. Se han producido además, durante el período de “caída”, severas redistribuciones regresivas de la riqueza de difícil reversión, a través de:

- a) la nacionalización masiva de pasivos privados;
- b) la constitución de una enorme deuda pública externa;

c) un extenso proceso de privatización, a “precio vil”, del patrimonio público acumulado por varias generaciones (incluyendo los sectores de hidrocarburos y energía, pesquero y minero), y

d) el deterioro “de largo plazo” de la educación pública y la salud ofrecidas a las mayorías.

Estas redistribuciones periódicas y perversas de los stocks de riqueza han ampliado y consolidado los procesos de concentración de los flujos de ingresos.

En tercer lugar, los cambios cultural-institucionales que se han consolidado durante la “caída”. Merced a ellos, los sectores socio-económicos privilegiados pueden trabajar con eficacia para defender el statu quo, mientras que las mayorías destinatarias de los cambios posibles no suelen movilizarse para pelear por ellos.

7 ¿Qué se puede hacer entonces?

–En primer lugar, contribuir al esclarecimiento y la difusión acerca de estos problemas. La reforma posible requeriría además:

a) una amplia coalición político-social que reclame y respalde los cambios necesarios;

b) fuerte voluntad en los más altos niveles políticos, para iniciar y sostener durante los largos tiempos requeridos los cambios en la distribución de ingresos (tanto en la fase “primaria”, vale decir anterior a la acción fiscal, como en la “secundaria”, la resultante de ella) y también –hasta donde sea posible– de riqueza, y

c) cierta voluntad para arribar a compromisos que eviten las rupturas por parte de los “poderes fácticos”, tan acostumbrados a “no contribuir”.

8 ¿Podría esbozar los lineamientos de una reforma fiscal posible en la Argentina?

–Se plantean desafíos a la política fiscal en tres planos cruciales: el macroeconómico; el de los bienes públicos y la redistribución de ingresos; y el de la competitividad. Un breve esbozo de reforma fue acordado en el Plan Fénix (2006), a partir de la reflexión de un grupo de colegas (integrado por Orlando Braceli, Jorge Gaggero –coordinador–, Jorge Macon, Marcos Makon, Alejandro Otero, José Sbattella, Angel Sciara y Salvador Treber): primero debe situarse el aporte que la política fiscal debe hacer a la sustentabilidad macroeconómica. Los éxitos logrados, en los años posteriores a la caída de la convertibilidad, en la mejora de los ingresos públicos y la generación de fuertes excedentes fiscales –que han permitido, a la vez, pagar los servicios de la deuda, aumentar el gasto social y encarar crecientes inversiones en infraestructura– deben consolidarse. Esto supone encarar políticas de mediano plazo, que puedan anticiparse a las

reversiones del ciclo económico y a los impactos de la crisis global. Se necesita una política fiscal consistente, especialmente vigorosa y eficaz.

Segundo, la revalorización del conjunto de bienes públicos que el Estado debe proveer y de las transferencias adicionales indispensables para alcanzar mayor equidad plantean también demandas muy exigentes. Tanto como consecuencia de la mayor presión tributaria necesaria y de los cambios requeridos en la estructura de la imposición, como de los específicos desafíos que supone para la gestión presupuestaria y la administración pública (en todos los niveles de gobierno). Un proceso de este tipo demanda el “cierre” previo de los canales de elusión tributaria, que son usados por las grandes empresas y los sectores de mayores ingresos.

Tercero, las reformas fiscales deben ayudar a la competitividad de la economía. En lo tributario, a través de una reducción sustancial de la evasión y la elusión que termine con el proceso de “selección perversa” de agentes económicos (logran subsistir los que más evaden), y vía reducción de alícuotas (en especial en el IVA) estimule las actividades económicas internas.

Un par de requisitos resultan insoslayables y están vinculados entre sí: primero, la legitimación de la imposición a través de una mayor eficacia y transparencia en el gasto público; segundo, el fortalecimiento de la “ciudadanía fiscal”, muy débil en Argentina. Como muestra de las dificultades que deben ser enfrentadas para lograrlo, deben mencionarse:

- a) el levantamiento “del campo” (2008), bajo la consigna de que no se permitiría que el Estado “les meta la mano en el bolsillo”;
- b) la silenciosa pero eficiente tarea de sabotaje de todo intento de reforma progresiva de los grandes bancos privados y las agrupaciones representativas de los titulares de las más importantes empresas, y
- c) de modo paradójico, los embates de algunos dirigentes de la Confederación General del Trabajo (CGT) y de ambas fracciones de la otra central, la CTA, contra el tributo sobre las ganancias. Con el argumento de que es un “impuesto sobre el salario” que debería ser eliminado.

9 ¿Qué puede decirse acerca del Régimen de coparticipación de impuestos y la “cuestión federal”?

–La coparticipación de impuestos es una pieza central del muy imperfecto sistema fiscal federal que supo darse el país. Las cuestiones de la descentralización provincial y la autonomía municipal son, a su vez, componentes clave de la reforma federal pendiente. El desbalance acumulado (y agravado) durante décadas entre crecientes obligaciones de gasto, limitados

recursos de recaudación propia –en parte por responsabilidades que escapan a las provincias, pero en buena medida también por sus defecciones– y discretional transferencias desde el centro, tiene serias consecuencias. Estos desequilibrios estructurales demandan un conjunto de reformas que permitan encarar un proceso de descentralización, avanzando en el campo tributario, y mejorar también la coordinación entre niveles de gobierno. A nadie puede escapársele la envergadura y complejidad político-institucional de este desafío pero, a la vez, parece difícil imaginarse un camino de progreso nacional que pueda soslayarlo.

10 Por último, ¿cómo inciden sobre la tributación y la equidad las circunstancias financieras globales?

–El curso de la globalización y la desregulación de los capitales financieros tienen impactos desestabilizadores sobre el crecimiento y efectos sociales regresivos. Hay temas cruciales que son de alcance supranacional o global y que, por lo tanto, sólo pueden ser abordados con eficacia si se opera a ese nivel: la regulación financiera global; el intercambio efectivo de información para el control tributario nacional y la puesta en marcha de una organización tributaria mundial; la sustancial limitación de las operaciones económico-financieras –la “fuga” de capitales, principalmente– que se valen de los “paraísos fiscales”, y muchos otros, entre los cuales se destaca la crítica cuestión ambiental