

SISTEMA TRIBUTARIO

SU ADECUACION A LA REALIDAD

TABLA DE CONTENIDOS

I.- Introducción.

II.- Componentes del Sistema.

II.A.- Administración Tributaria.

II.B.- Legislación.

III.- Propuestas.

III.A.- Nivel Nacional.

III.B.- Nivel Provincial y Municipal.

IV.- La transición en la crisis.

José A. Sbattella

Abril de 2002

Sistema Tributario

Su adecuación a la realidad

I.- Introducción.

Actualizar el funcionamiento del sistema tributario vigente implica necesariamente diagnosticar la situación actual, en donde confluyen inevitablemente las consecuencias de la crisis económica y social del modelo nacional, incluida la salida de la convertibilidad, así como la visión del rol del Estado que acompañó al Modelo.

El Estado, para esta visión, es un agente económico mas, que opera produciendo "bienes públicos" y que dada su relación con el poder político no puede actuar en forma eficiente, lo cual induce continuamente a la tercerización de sus funciones, a la privatización, y al desmantelamiento de los organismos que permiten ejercer el poder de policía del mismo.

Para el esquema que aquí se propone se utilizará el soporte teórico de la escuela regulacionista francesa, que considera que el Estado es la expresión institucional del Orden Político, que tiene la misma jerarquía que el Orden Económico, en donde el primero ordena su funcionamiento en la acumulación de poder y el segundo en la acumulación de capital.

Justamente de la articulación armónica de los dos órdenes, relacionados por el sistema fiscal, surge la necesidad de sostener la jerarquía del Estado, no como agente económico productor de servicios, sino en el rol esencial de ejercitar el poder que lo hace único ejecutor del uso de la violencia legítima .¹

II.- Componentes del Sistema

Para proyectar una reforma deben tenerse en cuenta los componentes del Sistema, esto es la administración tributaria, encargada de ejecutar la legislación vigente, la legislación y la jurisprudencia tanto administrativa como judicial.

El sistema fiscal no es una creación técnica teórica, sino el producto histórico de las relaciones sociales que fueron determinando que la incidencia tributaria fuera variando de acuerdo a las distintas hegemonías políticas que se fueron sucediendo.²

En ese sentido las leyes y las administraciones tributarias operan sobre la realidad según las visiones ideológicas de las hegemonías históricas.

¹ *"Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos". Vol. I. Cap. 18. Estado, finanzas públicas y regulación. Bruno Theret. Edit. Universidad Nacional de Buenos Aires*

² *José Sbattella. Le Monde Diplomatique. Agosto 2001.*²

En consecuencia, todo proceso de reforma debe explicitar sobre quién se ejercerá el poder de imperio del Estado, para luego legislar y organizar la administración tributaria de acuerdo a la visión que se tenga sobre la equidad y la justicia del sistema.

La propuesta que aquí se presenta parte de la premisa de que el funcionamiento del sistema tributario debe sustentarse en el principio realidad económica, es decir que en un mundo de creciente concentración de la producción y la riqueza, los recursos deben ser aportados por los sectores más concentrados y más ricos, no sólo por razones equidad, sino también por un principio de racionalidad y economía en la administración.

II.A.- Administración Tributaria.

La AFIP a través de la Dirección General Impositiva, así como las Direcciones Provinciales de Rentas, deben aplicar sus recursos al control de los grandes contribuyentes. Es decir que, siguiendo el principio de realidad económica, el principal esfuerzo de la administración debe centrarse en controlar el universo de contribuyentes en donde la capacidad contributiva está concentrada, ya que el 20 % de los contribuyentes aporta el 80 % de la recaudación.

En ese sentido, debe fortalecerse la inteligencia fiscal, el control por conglomerado económico, no por empresa, y el seguimiento informático de operaciones que permita la fiscalización direccionada, no al azar.

Para los pequeños contribuyentes debe simplificarse la administración. Deberían ser incluidos en el régimen de monotributistas donde se deben anexar, además, las obligaciones municipales. De tal modo en UN SOLO TRIBUTATO debe quedar cubierta la responsabilidad fiscal de ese segmento de contribuyentes. La recaudación y el control de este Monotributo puede ser descentralizado a los municipios de acuerdo a las capacidades administrativas de los mismos, mediante convenios que incluyan incentivos por eficiencia.³

El ente recaudador debe ser autárquico, con una asignación presupuestaria automática (2 % de la recaudación propia), que lo independice económicamente de las urgencias presupuestarias del resto del Estado, justamente por que es el que garantiza el financiamiento del mismo.

La Dirección del Organismo debe estar a cargo de funcionarios idóneos, con antecedentes en la materia, elegidas con el acuerdo del poder legislativo, con estabilidad (al menos por cuatro años) y cuya remoción se produzca por juicio político. Debe independizarse la acción de recaudación de los favores políticos de turno.

El personal debe ser jerarquizado brindándole estabilidad. En el ejercicio del poder de policía, es esencial el espíritu de cuerpo y el sentido de pertenencia. Sin perjuicio de la incorporación temporaria y excepcional de personal especializado según sean los requerimientos coyunturales.

³ *José Sbattella y otros. Trabajo presentado en las Jornadas de Finanzas Públicas de Córdoba. 1998*

El acceso a los cargos de conducción debe ser por concurso de oposición. Debe premiarse la eficiencia recaudadora con un plus que reconozca los esfuerzos diferenciales de las distintas regiones, áreas y trabajadores.

La estabilidad del personal debe permitir la movilidad y posibilidad de rotación de las jefaturas intermedias donde se subordinará la permanencia en las mismas a la eficiencia en el desempeño, eliminando la generación de compartimentos estancos y generadores de bolsones de corrupción.

La capacitación de todo el personal es fundamental. Debe tenderse a la profesionalización de los cuadros. Resultará un personal que se sentirá respetado, jerarquizado y competente para enfrentarse con situaciones complejas. Mejorará la relación con los contribuyentes.

El fortalecimiento de la administración tributaria debe incluir el objetivo de la cuenta única por contribuyente, y en el caso de los conglomerados económicos, la integración a la base de datos con información aportada por las Direcciones de Personas Jurídicas, para la identificación mas precisa de los integrantes de las unidades económicas.

II.B.- Legislación.

Los Impuestos a recaudar, deben ser modificados y/o sustituidos en el mediano plazo de acuerdo a los mismos criterios que se esbozaron en el diseño de la Administración.

Esto implica que es prioritaria la modificación de la administración para comenzar la implementación de la nueva legislación.

III.- Propuestas:

III.A.- Nivel Nacional

Impulsar modificaciones destinadas al restablecimiento de la capacidad de consumo de los sectores populares y el logro de la salida de la recesión, mediante:

Eliminación del IVA de los bienes de la canasta básica de consumo popular

Suba de los mínimos no imposables del impuesto a las ganancias de manera que no afecte a los asalariados de menores recursos.

Incentivar la contratación y el blanqueo de trabajadores descontando el monto del IVA que corresponda a sueldos de hasta 1000 pesos de la liquidación a pagar por IVA para todos los nuevos puestos de trabajo. Esta medida solo produce un retraso financiero para el Estado puesto que el sueldo de esos trabajadores se gasta todo en consumo que a su vez está gravado por el mismo impuesto y en consecuencia se vuelve a cobrar.

Como toda política de rebajas de impuestos, debe tener su financiación de manera de no deteriorar las finanzas públicas por lo cual se plantean recursos compensatorios, y que no recaigan sobre los sectores de menores recursos, es decir, se parte de la base de que toda modificación del sistema

tributario debe garantizar el actual nivel de recaudación, en donde el mayor rendimiento en el control de la evasión permita disminuir la presión tributaria:

Retención a las exportaciones.

Gravar (impuesto a las ganancias) la renta de las actividades financieras hoy exentas

Establecer un impuesto de emergencia a las operaciones de bolsa, (1%)

Reimplantar la contribución patronal a las empresas privatizadas y de servicios no transables, sin descontarlo del IVA ni de ganancias.

Reimplantar las restantes contribuciones patronales

Aumentar las regalías petroleras a las provincias del 12 % actual al 30% que es el valor internacional. A este respecto, unas regalías del 12%, como las vigentes, no se condicen con la evidencia internacional, donde el menor porcentaje corresponde a países como Brasil y Perú, con un 15% y él más alto a Venezuela, con una reciente modificación hacia un 30% de regalías.

Reducir la comisión de las AFJP al 3% del aporte del afiliado, según datos de 1999) y eliminar aporte seguro AFJP, sustituyéndolo por el autoseguro estatal.

III.B.- Nivel Provincial y Municipal.

Impuesto de Sellos.

Su eliminación. Reemplazarlo por un **impuesto a las transferencias de activos** reales y financieros.

Se fundamenta en que el proceso de acumulación y concentración del capital es la esencia del sistema capitalista, en consecuencia en la actual etapa globalizadora se hace cada vez más dificultoso a las administraciones tributarias el seguimiento y control de las operaciones de los conglomerados transnacionales, quedando como único testimonio los registros de las transferencias.

Por otro lado eliminar la imposición de sellos a las transferencias que afecten a las unidades familiares. Por ejemplo la compra de vivienda única.

De esta manera se vuelve a tomar el control de la base imponible que se perdió al derogar el impuesto de sellos en la Capital Federal. Favoreciendo a las transferencias de fondos y de empresas que se dieron durante el proceso de privatización de la década del 90.

Impuesto a los Automotores.

Incentivar negociaciones con el Gobierno Nacional a los efectos de que el Registro Nacional de Automotor realice los controles necesarios y efectúe las acciones necesarias tendientes a que se regularice la titularidad de los vehículos automotores.

Exigir el cumplimiento estricto de la calidad de agente de retención a los encargados de los registros del. automotor, en el momento de la inscripción de la transferencias.

Establecer que todos los automotores tributen conforme a su valuación fiscal, atendiendo algunas excepciones que se mantendrá la tributación por peso.

Designar como agentes de información y recaudación a las empresas aseguradoras, asociando la recaudación al sistema de cobranzas de las empresas de seguros.

Impuesto Inmobiliario.

Descentralizar su cobranza a los municipios a cuenta de coparticipación con premio por eficiencia.

Ingresos Brutos.

Diferenciar la administración de los grandes contribuyentes del resto. Creación de un **monotributo provincial** que se acople en lo posible con el monotributo nacional, Descentralización de la administración, de este segmento del monotributo a los municipios, con los mismos criterios que el inmobiliario.

Si se planteara a nivel nacional la eliminación de Ingresos Brutos, para sustituirlo por un IVA provincial, debe sostenerse el criterio de "Coparticipación Inversa" para que las provincias puedan seguir manteniendo su autonomía financiera.

Legislación Penal.

Impulsar la reforma de la ley penal tributaria para permitir su aplicación en el ámbito provincial. Fortalecer el fuero penal tributario Nacional y Provincial.

IV.- La transición en la crisis.

La implementación de la reforma debe partir de un esquema de emergencia que en la actual coyuntura de caída de las recaudaciones nacional, provincial y municipal, utilice el poder de imperio del Estado para intervenir en la apropiación de los flujos económicos que se mantienen a pesar de la crisis.

Estos flujos son:

Exportaciones,

Bancos,

Casas de Cambio

Ventas de Supermercados,

Combustibles,

Peajes,
Transporte

El diseño del Sistema de emergencia, aunque transitorio, debe permitir la identificación de los sectores con mayor capacidad de pago en el conjunto de la sociedad, legitimando el ejercicio del Poder Fiscal del Estado.

En tanto se define un nuevo sistema tributario pueden llevarse a cabo algunas acciones de forma inmediata, tales como la realización de fiscalizaciones en los sectores más arriba mencionados, con la utilización de recursos tales como el denominado "punto fijo", a fin de contrastar la veracidad de las declaraciones juradas presentadas. Las fiscalizaciones a las casas de cambio podrían realizarse conjuntamente con la DGI.

Deberían revisarse las exenciones del Código Fiscal y leyes especiales a fin de evaluar su mantenimiento o su derogación. Realizar el control de las exenciones ya acordadas e iniciar un reempadronamiento de sujetos exentos.

Incentivar la ejecución de alguna sentencia favorable al fisco tendiente a demostrar acciones ejemplificadoras, especialmente sobre casos testigo de grandes contribuyentes.

En definitiva, la transformación del sistema tributario argentino, además de ser perfectamente viable, resulta imprescindible llevarla a cabo a la brevedad, con la urgencia que la situación actual del país reclama y aunque ello implique un enfrentamiento con los grupos económicos dominantes. Es preciso iniciar el proceso de transformación a partir de un esquema tributario más progresivo, de acuerdo a los lineamientos ofrecidos a través de las alternativas planteadas, para eliminar el carácter procíclico de la recaudación y porque es más justo y equitativo.

Pero, lo que es más importante aún, a la luz de la perspectiva cierta de tener que “vivir con lo nuestro” es que es perfectamente viable poner en práctica las alternativas propuestas y alcanzar la sustentabilidad fiscal.

**José A. Sbattella,
14 de Abril de 2002**