



Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Economía



**Sexto Seminario Internacional
sobre Federalismo Fiscal
26 de noviembre de 2001
Pilar, Buenos Aires, Argentina**

**Un Nuevo Contrato Fiscal Federal: Una reforma para mejorar
la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la
democracia representativa**

Juan J. Llach (IAE, Universidad Austral)

UN NUEVO CONTRATO FISCAL FEDERAL
Una reforma para mejorar la competitividad, la
correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia
representativa

Juan J. Llach (IAE, Universidad Austral) (*)

Trabajo presentado a la XXVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de
Economía Política
Buenos Aires, 14 al 16 de noviembre de 2001

Resumen

Una creciente literatura ha venido estudiando los problemas de desbalance fiscal vertical e incentivos políticos erróneos en los países federales, así como la responsabilidad del IVA al respecto. El trabajo muestra que, además, el IVA ocasiona una significativa distorsión en la asignación de recursos, tema ausente en la literatura. Para superar ambos problemas se presenta un modelo de contrato fiscal federal basado en: a) la separación de fuentes impositivas (quien gasta, debe recaudar); b) una correspondencia fiscal marginal casi plena; c) un sistema de transferencias horizontales para mejorar la equidad entre regiones y d) la eliminación de los impuestos distorsivos.

(*) Este trabajo se basa en J.J.Llach y L.Llach (2000, a y b) y en J.J.Llach, L.Llach, H.Piffano, C.V. de Flood y M.Marcela Harriague (2001).

1. Introducción

La economía argentina atraviesa una profunda crisis signada por dos rasgos básicos: problemas de competitividad que afectan el crecimiento de la economía y una aguda crisis financiera en los tres niveles de gobierno. Ambos problemas están en la raíz de la actual recesión, la más prolongada de la historia contemporánea, a tal punto que hay quienes la consideran más bien como un caso de "recesión estructural" o depresión análoga a la de Japón. La crisis reconoce causas externas -valorización del dólar norteamericano, caídas de precios de los exportables argentinos y devaluación de Brasil- e internas -un fuerte aumento del gasto público a lo largo de la década pasada que, en los hechos, ha resultado incompatible con el régimen de convertibilidad. Ambos rasgos de la crisis tienen así como raíz común la dimensión y el financiamiento del gasto público.

En este trabajo se presenta una propuesta de política económica que da respuesta simultánea a ambos problemas¹. Con referencia a la competitividad se muestra que, a pesar de su sorprendente ausencia en la literatura, el impuesto al valor agregado (IVA) introduce distorsiones que afectan de manera especial a las exportaciones, a la inversión y a las PYME. Al mismo tiempo, en este caso con amplia bibliografía al respecto, el IVA es un impuesto que en los países federales genera o acentúa desbalances fiscales verticales, diluye así la correspondencia fiscal y, por ello, da lugar a típicos comportamientos de viajar gratis (*free riding*) en la fuente de recursos comunes (*common pool*).

Después de la introducción, en la segunda sección del trabajo se analiza parte de la literatura sobre los problemas de financiamiento público en los regímenes federales y se destaca el notable revivir del federalismo como sistema de gobierno, que reconoce como una de sus razones de ser la creciente importancia de las regiones como nodos de construcción y de análisis de la competitividad. Fiscalidad y competitividad están, pues, cada vez más unidas y el IVA se encuentra en la intersección de ambas. Por ello se dedica la tercera parte del trabajo a detallar las distorsiones asociadas a este impuesto, mencionándose asimismo su ineptitud para el nivel subnacional. Una salida sostenible de la situación descrita requiere, más que medidas aisladas, un *cambio de régimen* (Sargent, 1986) basado en reformas de entidad análoga a la aquí propuesta. Por ello se dedica la cuarta parte del trabajo a la presentación de una reforma fiscal capaz de promover al mismo tiempo la competitividad, la correspondencia y la responsabilidad fiscales y, como consecuencia, el federalismo genuino y la democracia representativa. Al mismo tiempo, al reestablecer el principio de correspondencia fiscal, la propuesta permite crear condiciones de funcionamiento del sistema político imprescindibles para limitar el gasto público.

El trabajo se enmarca, sin embargo, no sólo en coyunturas nacionales, sino en problemas de amplia y creciente vigencia en otros países. Cuestiones tales como la crisis de la política; el desprestigio de los políticos y de sus gastos excesivos; los problemas de corrupción; la pérdida del sentido de lo público; la crisis del modelo centralista y burocrático del estado; la tendencia a desequilibrios fiscales crónicos, tanto en países como en gobiernos subnacionales que pueden "navegar gratis en la fuente de los recursos comunes"; la naturaleza ilusoria del autogobierno en jurisdicciones subnacionales o, en fin, la impotencia de muchas regiones para alcanzar la masa crítica de capital humano que les permita converger al nivel de ingreso de las más desarrolladas, todas ellas están vinculadas al deficiente

funcionamiento de la correspondencia fiscal y política a cuyo reestablecimiento apunta la propuesta.

Extendiendo geográfica e históricamente la mirada, encontraremos estar viviendo en un mundo en el que predominan crecientemente los grandes bloques regionales - los imperios de otrora - mientras en el otro extremo florecen las regiones, provincias, estados o localidades - las ciudades de otrora - ambos ganando soberanía política y competitiva a las naciones - las monarquías antiguas y modernas (Manent, 1987). La nueva globalización, en tanto, es una aliada natural de la regionalización, porque en los mercados ampliados las regiones puedan competir y adquirir mayor autonomía. Como en Manent, hay muchos indicios de encontrarnos en un punto de quiebre de formas de gobierno análogo al ocurrido en el Renacimiento y que perduró hasta la segunda guerra y la caída del muro de Berlín. La modernidad pareció desarrollarse al compás de los estados centralizados, que arrollaron las soberanías locales, feudales o de otra índole. En tal empeño, se cedió buena parte de la soberanía al estado-nación dando lugar, entre una amplia gama de efectos positivos y negativos, a las grandes tragedias del siglo XX. El soberano estaba lejos de ser benevolente. Sin embargo, allí donde tuvo vigencia efectiva el principio de correspondencia política y fiscal, donde el poder del gobierno estuvo más efectivamente limitado, no sólo se contuvieron los excesos, sino que también hubo mayor crecimiento económico. La reconstrucción de gobiernos subnacionales asentados en tales principios aparece así como una condición necesaria para la limitación de los gobiernos y para el crecimiento económico².

2. El revivir del federalismo y sus problemas de financiamiento

Los gobernantes usaban la fuerza militar para extraer impuestos, desarrollar dicha fuerza y así poder extraer más impuestos. Había una conexión fija entre el absolutismo fiscal y las fuerzas armadas. Sin embargo, en el siglo XIX ocurrió un cambio importante en esta relación, primero en Europa y luego en muchas otras partes del mundo. La razón fue el surgimiento de una nueva ideología, el nacionalismo. En el nombre de la Nación, los individuos comenzaron a estar dispuestos a pelear y a morir en una escala desconocida en el pasado. Y quienes estaba dispuestos a morir por su país estaban igualmente dispuestos a pagar impuestos y a mantenerlo. Allí donde esta nueva ideología arraigó, la necesidad de coerción disminuyó en proporción directa a la vigencia del consenso popular, y aun del entusiasmo (Finer, 1997, p.20).

Hay fuerzas sistemáticas que trabajan contra la eficiencia asignativa en toda situación en la que no coinciden los límites jurisdiccionales de un gobierno y los del bien público que el mismo provee...Es (pues) necesario que exista una institución gubernamental separada para cada bien público que tiene límites precisos, de tal modo que exista una conjunción entre quienes reciben los beneficios del bien público y quienes pagan por él. Definimos como "equivalencia fiscal" a esta conjunción (Olson, 1969, p. 483)

Ciudadanía, representación y correspondencia fiscal

¿Qué ocurrirá ahora en materia tributaria, en tiempos de globalización, de crisis de los estados nacionales y de auge de los bloques de países y de las regiones dentro de cada país ? Tal es el bajo continuo de este trabajo. Aunque el concepto de equivalencia o correspondencia fiscal incluye impuestos y gastos públicos, la "delegación" de facultades de gasto de los ciudadanos a sus representantes ha sido

tan amplia a lo largo de los últimos dos siglos que, en la realidad histórica, ha estado mucho más desarrollado el aspecto impositivo de la correspondencia, a partir de su egregio origen de gestador de la democracia representativa³.

La cuestión de la *delegación* está en el corazón del problema del descrédito generalizado de los gobiernos y de la clase política. En la mayoría de los países, el presupuesto no es otra cosa que un límite al gasto público expresado en dinero cuando, en verdad, lo que debería estipularse son servicios. El mandato del gasto tiende pues a expresarse tan sólo en las campañas electorales - cuyo valor todos sabemos cuan relativo es - y en una suerte de mercado de símbolos tales como "menos impuestos a los pobres" o "más gasto en educación". El contrato implícito entre gobernantes y gobernados es así de muy difícil evaluación y termina siendo ilusorio que el ciudadano sea, realmente, el "principal" de la relación. Aunque hay una saludable tendencia a precisar el contenido de la delegación, sigue vigente el argumento de Wicksell (1896), citado por Rodden (2000), de que en los mercados políticos las decisiones de imposición y de gasto suelen ser no simultáneas. Esto conduce a que los políticos vean al sector público como una fuente común, tratando de maximizar la participación de su jurisdicción con la natural consecuencia de "sobrepesca" de recursos fiscales y tendencia estructural al déficit.

Por otro lado, si bien parece ser "tecnológicamente" mucho más sencillo establecer contratos acerca del mandato impositivo, incluyendo su *enforcement*, este suele ser frecuentemente mucho más limitativo que propositivo. Otra pregunta relevante es por el *sentido de la tributación*. ¿Paga la gente más impuestos cuando puede entender el origen y uso de fondos o es sólo una cuestión de premios y castigos? Fenochietto y Pessino (2000), por ejemplo, señalan que el principio de correspondencia fiscal se basa en el supuesto de que los contribuyentes cumplirán más con los niveles de gobierno que les proveen los servicios. Este punto de vista es compartido por los autores⁴, pero ha tenido escasísimo tratamiento en la literatura.

Las dos caras del revivir del federalismo

En este marco, se observa en buena parte del mundo un revivir del federalismo, desde los reclamos de "devolución" de potestades del gobierno central a los gobiernos locales en los EEUU (Gold, 1996), hasta las propuestas de avanzar hacia una federación en Europa, pasando por las crecientes reivindicaciones de los gobiernos estatales o provinciales en los grandes países federales.

Este revivir tiene dos facetas. Por un lado, en base a la vieja tradición de los *optimistas del federalismo*⁵, se sostiene que el federalismo alinea los incentivos de los funcionarios y los ciudadanos al mejorar la información de sus preferencias y al incrementar la competencia. De acuerdo a Weingast (1995), por ejemplo, un federalismo bien estructurado puede resolver el dilema fundamental de todo sistema económico al crear un estado suficientemente fuerte como para proteger los derechos de propiedad y demasiado débil como para poder confiscar la riqueza de sus ciudadanos. Por otro lado, los *revisionistas del federalismo* (reseñados por Rodden, 2000), subrayan que este sistema político acarrea dificultades de manejo y ajuste macroeconómico, resistencias a las reformas en los gobiernos locales, riesgo moral asociado a la demanda de salvatajes por el gobierno central (*bailouts*) y, en todo caso, subrayan la necesidad de crear las condiciones para que existan restricciones presupuestarias fuertes (*hard budget constraints*). Hasta hace poco, la agenda de las reformas en el mundo - con el entusiasta apoyo del Banco Mundial - estuvo dominada por los optimistas del federalismo y así fue como las tendencias a

la descentralización tendieron a imponerse. Ahora se reconoce que estas reformas no pueden funcionar bien sin reestablecer la correspondencia fiscal.

Los problemas de responsabilidad y correspondencia fiscal en los regímenes federales

El principio de correspondencia fiscal se manifiesta cuando los ciudadanos electores (*constituyency*) perciben claramente, y en sus bolsillos, el costo de oportunidad de las decisiones de gasto público *marginal* de "su" gobierno subnacional. En fuerte contraste con esta prescripción, en los regímenes federales no sólo ocurre que el mandato de gasto es difuso y de casi imposible convalidación. Al propio tiempo, aparece una *separación adicional entre quienes toman las decisiones de gastar y quienes toman las decisiones de recaudar*. En tanto exista alguna fuente de recursos comunes hay transferencias interjurisdiccionales de recursos que, en la gran mayoría de los casos, no tienen afectación específica y están así desvinculadas por definición de todo tipo de decisión de gasto por parte de los "principales", o sea los ciudadanos. Esto en verdad refuerza la "autonomía de gasto" que tienen de por sí los gobernantes. Como ha señalado Bird (1999)

los gobiernos con lazos múltiples (*multitiered*)...en principio funcionan mejor cuando los impuestos y los beneficios del gasto público están tan vinculados como sea posible, es decir, cuando el ciudadano-votante-consumidor residente en una jurisdicción dada paga por lo que recibe del gobierno y recibe de él aquéllo por lo cual paga, es decir, el beneficio de los gastos financiados por los impuestos que él paga".

Mc Lure (1999a) plantea por su parte que los gobiernos subnacionales necesitan controlar sus propios ingresos para facilitar un control efectivamente descentralizado del gasto, para lo cual deben poder afectar en el margen sus ingresos mediante sus propias opciones de política, en particular mediante la elección de sus alícuotas impositivas. *En otras palabras, para que los gobiernos subnacionales actúen responsablemente deben poder aumentar o reducir sus ingresos por medios tales que los hagan públicamente responsables por las consecuencias de sus acciones.*⁶

El contraste entre los requisitos de la correspondencia fiscal y la realidad del federalismo en la mayor de los países, incluyendo naturalmente a la Argentina, es flagrante. Las consecuencias son, entre otras, las siguientes. a) Pérdida de significación de todo el proceso político, deterioro del sistema democrático, círculo vicioso de debilitamiento de la ciudadanía, que se percibe correctamente sin poder de decisión, y consecuente auge de la corporación de los políticos. b) Restricciones presupuestarias débiles. c) Problemas de eficiencia del gasto público, en tanto no se cumplen los supuestos para que ocurran comportamientos maximizadores. d) Comportamientos colusivos desde el punto de vista de la recaudación entre las autoridades y las oligarquías locales.

Sigue sin respuesta, pero no puede dejar de plantearse, la pregunta de porqué falló el federalismo en la Argentina. Una clave para la respuesta es la siguiente

La cuestión del tesoro es, en el fondo, el eje de toda la política argentina desde la emancipación. Las luchas civiles, las disensiones partidistas, las complicaciones políticas, el enardecimiento de unitarios y federales, de porteños y provincianos, el caudillaje mismo, todo ha nacido de ahí y ha gravitado a su alrededor; tocar esta cuestión es 'picar en arena candente'; aclararla, es encontrar el hilo de Ariadna, que nos guía en el laberinto de la política argentina (Quesada, 1898, p.82).

La tensión entre descentralización del gasto y centralización de los impuestos: el desbalance vertical y el papel crucial del IVA en el centralismo tributario

El desbalance fiscal vertical: responsabilidad del IVA. La descentralización de las últimas décadas ha acentuado el contraste entre la realidad de las federaciones y los principios del buen funcionamiento de la democracia representativa y de las finanzas públicas. Los gobiernos subnacionales han asumido más funciones de gasto sin que aumentaran sus responsabilidades recaudatorias, acentuándose así el desbalance vertical, es decir, el desequilibrio entre impuestos recolectados y gastos propios de cada nivel de gobierno. Los gobiernos nacionales tienen normalmente un alto "superávit" y los subnacionales un elevado "déficit". El desbalance fiscal vertical varía enormemente entre los países federales. Considerando por ejemplo la diferencia entre el gasto realizado y los impuestos recaudados por los gobiernos subnacionales como porcentajes, respectivamente, del total de gastos e impuestos, se observan altos valores en México y la Argentina, con desbalances de 28,5% y 23,4% respectivamente. Muy por debajo aparecen Brasil (10,8%) y países federales desarrollados como Canadá (6,4%), Austria (6,0%), EEUU (5,8%) y Alemania (3,8%).

Como reconoce Bird (1999), *la generalización del IVA contribuyó a reforzar aun más la elevada centralización tributaria implícita en los principios del modelo de asignación de impuestos entre niveles de gobierno, quitando a los gobiernos provinciales toda fuente significativa de ingresos, particularmente en los países en desarrollo, y acentuando la tensión entre la descentralización del gasto y la centralización de los impuestos.*

La mitificación de la universalidad del IVA. En la generalización del IVA incidieron dos hechos contingentes: a) la prevalencia de gobiernos unitarios en los países desarrollados, particularmente en Europa y b) el pensamiento igualmente "unitario" de los funcionarios de los organismos internacionales, naturalmente propensos a fortalecer las finanzas públicas de los gobiernos centrales. En tal empeño se produjo una suerte de *mitificación de la universalidad del IVA*. Si bien es cierto que el IVA se ha extendido notablemente en el mundo, aplicándolo 117 países sobre un total de 184 en el año 2000, existen diferencias sustanciales respecto de las alícuotas y, por otro lado, *hay graves problemas de funcionamiento del IVA en los países federales*. Países federales, desarrollados y de gran tamaño tienen alícuotas bajas: Australia, recién ahora, con alícuota de 10%; Canadá con 7% y cinco sistemas de IVA diferentes; Suiza (7,5 %) y los Estados Unidos que, como es sabido, no tienen IVA y es una de las economías más exitosas de los últimos tiempos. Las economías más dinámicas de Asia tienen alícuotas muy bajas: Korea (10%), Singapur (3%) y Taiwan (5 %) y Japón (5 %).

En cuanto a los problemas del IVA en las federaciones se destaca lo que ocurre hoy en la Unión Europea. Bolkestein (2000), recuerda la propuesta oficial de 1996 de ir a un IVA origen para evitar los fraudes del IVA destino cuando, como es sabido, el IVA origen presenta problemas de guerras fiscales insuperables (Piffano 2001a y b y Mc Lure 1999b), o bien requiere una alícuota uniforme incompatible con el federalismo. Los estados miembros se resisten a aplicar la recomendación y Bolkestein sugiere entonces simplificar y aplicar más uniformemente las reglas del comercio entre fronteras. En el mismo sentido pro-IVA origen argumenta Volvert (2000), mientras que Hoeller y otros (1996) prefieren el IVA destino aunque reconocer la pesada carga administrativa de su monitoreo entre fronteras.

Conveniencia de los impuestos subnacionales

Existe unanimidad en la literatura respecto de la conveniencia de impuestos subnacionales para reconstruir la correspondencia fiscal y lograr restricciones

presupuestarias más fuertes. Musgrave (1983) ya consideraba que el impuesto a las ventas era perfecto para los gobiernos locales. El modelo convencional de asignación de impuestos largamente establecido en la ciencia de la hacienda pública, por otro lado, no da fundamento al alto grado de centralización tributaria vigente y ha llegado el momento de repensar dicho modelo convencional a la luz del "cambio tectónico" que está ocurriendo como resultado de las fuerzas combinadas de la globalización y la descentralización (Bird, 1999). Según el mismo autor, las condiciones de los impuestos subnacionales deben ser su capacidad para proveer suficientes ingresos y hacer fiscalmente autónomas a las jurisdicciones más ricas y, por otro lado, imponer responsabilidad fiscal en el margen a los gobiernos subnacionales. El autor concluye señalando que un impuesto a las ventas de tipo general es el candidato ideal para resolver la correspondencia fiscal. Para el caso de la Argentina, Avila et. al. (1999) proponen, por un lado, un IVA provincial y otro nacional, junto a un impuesto Hall-Rabushka sobre los ingresos del trabajo provincial y otro sobre el excedente empresario de tipo nacional. Por otro lado, curiosamente, argumentan que *"el IVA tiene una gran potencial recaudatorio, un bajo costo de administración y cumplimiento, y un difuso costo político, atributos que lo convierten en el instrumento ideal para la expansión del gasto público"*. Mikesell (1998), por su lado, concluyó que *"en una democracia, los impuestos no deben estar escondidos"*. Sin embargo, es probable que a los políticos les convenga la opacidad fiscal, para que se vean los beneficios pero no los costos del gasto público.

En cuanto a la eventualidad de un IVA subnacional, Piffano (2001 a y b) ha mostrado concluyentemente que las numerosas propuestas al respecto resultan insatisfactorias, ya sea por dar lugar a fraudes mayores que en el IVA nacional o por requerir complejos mecanismos de clearing interjurisdiccional. Dado que la mayor parte de las propuestas de IVA subnacional lo hacen coexistir con uno nacional, subsiste asimismo el problema connatural del IVA en los países federales de creación de una fuente de recursos comunes tipo caja negra, propensa al viaje gratis y contraria a la transparencia del proceso político.

Las transferencias intergubernamentales (grants)

Otra consecuencia de la tendencia creciente de los desbalances fiscales verticales ha sido el esfuerzo por diseñar buenos sistemas de transferencias intergubernamentales para salvar la brecha resultante entre responsabilidades de recaudación y de gasto así como por la necesidad de satisfacer cuestiones de equidad entre regiones ricas y pobres (Ter-Minassian,1997). Hasta en países avanzados continúan existiendo transferencias de regiones ricas a regiones pobres, como en los casos de la Unión Europea y de Alemania. Los *grants* fueron el invento de los federalistas fiscales de tradición normativa (Musgrave y Oates, por ejemplo) para resolver problemas tales como la subproducción de bienes públicos (autopistas, investigación) o la sobreproducción de males públicos (polución). Asimismo, Bird (1999) plantea que cuando los derrames (*spillovers*) son significativos - ya sea como beneficios que fluyen de una jurisdicción a otra o cuando los impuestos recaudados en una jurisdicción recaen sobre los de otra - se hacen necesarias las transferencias intergubernamentales para compensarlos. Estas "transferencias de eficiencia" deberían ser horizontales, no verticales, pero estas surgen toda vez que por razones de eficiencia administrativa, los impuestos son recaudados por jurisdicciones centrales y son las que dan lugar a la mayoría de los flujos fiscales verticales. *Con impuestos subnacionales más adecuados, como el IVMC aquí propuesto, estas transferencias federales se reducen sustancialmente,*

desapareciendo totalmente para las jurisdicciones más ricas. En este contexto, todas las transferencias verticales (netas de derrames) por razones de equidad regional deben ser claramente inframarginales de tal modo (Mc Lure, 1999a) que los gobiernos subnacionales enfrenten el precio impositivo marginal pleno de las decisiones de gasto de las que son responsables. Aún el mejor sistema no está exento de problemas y de allí la necesidad de reducirlos al mínimo. Rodden (2000) muestra que las transferencias incondicionales son, en tal sentido, las peores. Además, los acreedores también pueden prestar más si perciben la posibilidad de transferencias o salvatajes, generando un círculo vicioso. Las transferencias intergubernamentales rompen el lazo entre las decisiones de imponer y gastar y, cuando este lazo se rompe, los ingresos públicos pueden convertirse en una 'fuente común' (o piletta popular) en la que los funcionarios subnacionales tratan de sobrepescar mediante el sobreendeudamiento y el posterior pedido de salvataje. Al crear una restricción presupuestaria débil, los grants pueden amplificar más que resolver el dilema federal.

Restricciones presupuestarias fuertes y débiles

Basándose en Kornai (1986), Roden (2000) desarrolla la idea de las *restricciones presupuestarias débiles (soft budget constraints)*, que fueron conceptualizadas originalmente para referirse a las relaciones entre firmas y acreedores en las que era imposible conocer el presupuesto de una entidad. En el caso federal, los políticos locales le hacen creer a sus votantes que una parte del gasto va a ser sufragado por otros. Este comportamiento es evidente en la Argentina con la permanente invocación de que tal gasto lo pagará o lo debe pagar "la Nación". Por otro lado los gobiernos subnacionales utilizaron en el pasado a los bancos provinciales para financiar al gobierno, hasta conducirlos a la quiebra, lo que contribuyó a generar la sensación de un financiamiento "gratuito" del gasto público.

Uno de los principales problemas asociados a las restricciones presupuestarias débiles es el riesgo de salvataje. Cada vez que ello ocurre, refuerza las expectativas de reincidencia futura y alienta los comportamientos inconsistentes de los gobiernos subnacionales. En las democracias son cruciales a este respecto las percepciones e incentivos de los votantes, y los políticos provinciales están en condiciones ideales de convencerlos de que la culpa de los problemas la tiene otro, típicamente la Nación. La hora de la consistencia fiscal se va postergando indefinidamente, tal como ocurría en su momento con los programas de estabilización macroeconómica. Es difícil, a su vez, que el gobierno central pueda establecer un compromiso creíble de no intervención, dadas la presión de acreedores, contratistas y empleados y la necesidad de seguir proveyendo bienes públicos⁷.

Los gobiernos son más o menos centralizados y por ello difieren entre sí en cuanto a su capacidad de imponer orden "por la vía jerárquica". Las restricciones presupuestarias fuertes pueden hacerse cumplir por mecanismos jerárquicos o de mercado. El primer caso es el del unitarismo. En el segundo caso las restricciones pueden imponerse mediante mecanismos tipo mercado (*marketlike*): la competencia por los votos y la competencia por el crédito. *Pero estos mecanismos sólo pueden funcionar si los lazos impuesto-beneficio son lo suficientemente fuertes como para proveer a votantes y acreedores de incentivos para supervisar las decisiones locales de gastos y endeudamiento*, es decir, si los votantes locales y los acreedores saben con certeza que sólo ellos soportarán los costos y los beneficios de las decisiones fiscales tomadas por los funcionarios públicos locales. Si ninguna de estas instancias funciona adecuadamente se cae en la restricción presupuestaria débil. *El*

problema es que estas condiciones son muy difíciles de alcanzar, sobre todo en aquéllos países en los que es más probable que surja el federalismo, aquéllos con fragmentación étnica o lingüística o amplias disparidades regionales en cuanto a riqueza y capacidad fiscal. Los gobiernos centrales de estas federaciones sentirán probablemente que es imprescindible romper el lazo impuestos-beneficios para mantener a la federación unida.

Del estudio empírico de Rodden (2000) resulta que la interacción entre autonomía de endeudamiento de los gobiernos locales y ausencia de correspondencia fiscal (*separación fiscal*) sobre el resultado fiscal a nivel subnacional es negativa y significativa. Se ve claramente que se necesitan las dos condiciones para que haya altos déficits, a saber, autonomía de endeudamiento y vínculo débil entre impuestos y beneficios. La mayoría de los países formalmente federales presentan altos déficit provinciales. El verdadero peligro es la combinación de separación fiscal y autonomía para endeudarse. *En los países federales con fuerte lazo impuesto-beneficio, en cambio, no aparece el problema de azar moral.* Tal es el caso de EEUU y Suiza, con sólo 20 % de ingresos por transferencias, contra un 50 % del resto de la muestra. Como conclusión Rodden subraya que es imprescindible reforzar el vínculo impuesto-beneficio, alentando la recaudación local y mejorando los incentivos asociados a las transferencias intergubernamentales.

3. El IVA como impuesto distorsivo

Casi unánimemente, economistas y tributaristas consideran que el IVA es el impuesto ideal. Por ejemplo, según Artana y Libonatti (2000) "el IVA es una técnica de imposición claramente superior: garantiza a través de la mecánica débito-crédito que ninguna compra intermedia o de bienes de capital quede gravada". Sin embargo, *el análisis teórico del IVA supone que todas las transacciones relevantes son simultáneas*, con lo cual soslaya el efecto del tiempo sobre las decisiones de los productores. El anticipo de dinero de los contribuyentes al estado genera, para cada empresa (o sector), un costo financiero cuyo monto viene definido por esta fórmula:

$$CF = \sum ((1+i)^t - 1) a P$$

donde *CF* es el costo financiero explícito para cada empresa; *i* es la tasa de interés (mensual) relevante para ella; *t* es el período transcurrido entre la compra del insumo o bien de capital y el cobro (no la venta) de su producido; *a* es la alícuota del IVA y, en fin, *P* es el monto de cada compra.

Como puede apreciarse, la magnitud de *CF* es mayor cuanto mayores son la tasa de interés, la alícuota, el tiempo transcurrido entre el pago de las compras y la facturación de las ventas y, por último, las compras totales de insumos. Por esto, *los problemas del IVA son mucho más graves en los países emergentes, con tasas de interés sustancialmente más altas que los países desarrollados.* Asimismo, *en lo que concierne a la otra variable crucial, la alícuota, la Argentina con el 21 % sólo es superada por doce países e igualada por otros cinco, sobre un total de 117 que tienen IVA.*

Este *CF* puede verse de dos formas. Por un lado, su existencia permite que la recaudación tributaria aumente por la magnitud del préstamo de los contribuyentes al estado, que se cuantifica más adelante. Esta adición, no explícita en la voluntad del legislador, resulta en la práctica imprescindible para cumplir con el IVA. Por otro

lado, el CF es necesariamente distorsivo ya que, por definición, afecta de modo desigual a distintas empresas y actividades de la economía⁸.

Es evidente, por otro lado, que en tanto la economía crece también lo hacen el monto del préstamo de los contribuyentes y la distorsión. Asimismo, aunque a nivel micro los créditos fiscales de IVA puedan recuperarse, a nivel agregado ello puede no ocurrir, con lo cual más que un préstamo estaríamos en presencia de un *aporte de capital privado al estado*. En fin, dado que el IVA, a diferencia por ejemplo de ganancias, es un impuesto a lo devengado (factura) y no a lo percibido, el CF será tanto mayor cuanto más extendida sea la práctica de las compras y ventas a plazos.

Es notable que el análisis de este problema del IVA esté casi completamente ausente de la literatura. Cabe destacar, sin embargo, que en un trabajo reciente del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI (FMI, 2000), indudablemente el mayor y más influyente difusor y partidario del IVA, se reconocen por primera vez en detalle algunas de las distorsiones de este impuesto en la economía real aunque la propuesta de solución del problema resulta totalmente insatisfactoria.

Un rasgo esencial del IVA...es la existencia de un mecanismo de devoluciones, para preservarlo como un impuesto al consumo y evitar distorsiones en la asignación de recursos. Sin embargo, aparecen en la práctica obstáculos formidables...La necesidad de pagar devoluciones ha pasado a ser el talón de Aquiles de todo el sistema del IVA. Distintas opciones están siendo consideradas o utilizadas en varios países. Por ejemplo, puede exigirse que los créditos fiscales sean arrastrados por un cierto tiempo - tres o seis meses, por ejemplo - y pagarlos sólo si ellos permanecen vigentes. *Esta es una justicia ruda: un crédito demorado es hasta cierto punto un crédito denegado*" (FMI, 2000, p. 34 y 35, subrayado nuestro).

El IVA, los efectos cascada y la paradoja de la competitividad

El problema señalado resulta paradójico porque el IVA surgió históricamente para evitar la distorsión de los impuestos a las ventas en cascada (*turnover tax*)⁹ que encarecían los costos de producción. Aunque el IVA es menos distorsivo que sus ancestros, el CF también afecta el costo de producción en cascada¹⁰. Dada la ausencia del tema en la literatura nos limitaremos a sintetizar y desarrollar aquí los resultados presentados en los trabajos citados en la nota 1. Los problemas que el IVA acarrea para la competitividad pueden dividirse en sesgos evitables e inevitables.

Distorsiones o sesgos total o parcialmente evitables

Hay tres fuentes de las distorsiones del IVA que teóricamente pueden atenuarse con una excelente administración tributaria, aunque están presente en alguna medida en todos los países.

Distorsión anti-inversiones. La primera es la que se refiere a la *inversión*, lógicamente una de las actividades económicas más afectada por la distorsión financiera propia del IVA. Concientes de esta realidad, muchos países han introducido sistemas de recuperación acelerada del IVA inversión, siendo Chile el caso más notable¹¹. Cuanto más próxima a lo instantáneo sea esta devolución, menor será la distorsión del IVA en este aspecto pero es imposible que desaparezca completamente porque los costos asociados a un proyecto de inversión son muy diversos y no todo ellos son objeto de devoluciones aceleradas.

Distorsión anti-exportaciones. La otra distorsión que puede aminorarse con excelente administración tributaria es la anti-exportadora, originada en el hecho de estar desgravadas las exportaciones pero no sus insumos al comprarlos. El modelo a imitar aquí es, nuevamente, el chileno.

Los problemas con estos intentos de atenuar las distorsiones del IVA inversión y del IVA exportaciones son los siguientes. a) Lograr estas devoluciones conlleva costos de transacción elevados (gestoría y muy frecuentemente ¡consultoría!). b) Por ello pueden ser fuente de *prácticas corruptas*, tal como lo reconoce el propio FMI al mencionar que en muchos países en desarrollo es práctica común pedir el 5 % para otorgar devoluciones (FMI, 2000). c) Las autoridades fiscales se ven tentadas frecuentemente a usar *las devoluciones como una variable de ajuste de las necesidades de la Tesorería*, a veces en consonancia con la necesidad de cumplir metas trimestrales de programas con el FMI. Obsérvese al respecto esta sorprendente declaración:

En respuesta, el asesoramiento del Departamento de Asuntos Fiscales se ha vuelto menos 'purista' en los años recientes: el creciente reconocimiento de los riesgos de fraude ha conducido a una mayor aceptación de desvíos de la práctica teóricamente ideal de devoluciones inmediatas" (FMI, 2000, p.35).

Los factores mencionados dan lugar a una fuerte incertidumbre en la rentabilidad *ex ante* de las inversiones y de las exportaciones.

Distorsiones administrativas. El reconocimiento de las dificultades para disminuir la evasión en el IVA, a pesar de sus supuestas virtudes en tal sentido, ha llevado a establecer en la Argentina 37 regímenes especiales de retenciones, percepciones y pagos a cuenta que, unidos a cuatro alícuotas (0, 10,5, 21 y 27) dan lugar a no menos de 70 situaciones sectoriales diferentes, en patético contraste con la neutralidad sectorial teórica del impuesto, aunque teóricamente evitables¹².

Distorsiones o sesgos inevitables

Además de los sesgos teóricamente evitables, hay otros que están en la propia naturaleza del IVA.

Sesgo contra los procesos largos y la utilización del capital. Cuanto más largos sean los procesos productivos, mayor será la distorsión. En la práctica, esto implica un sesgo contra los procesos productivos más modernos, generalmente más largos¹³, y contra las actividades agropecuarias, largas por naturaleza. Aunque muy vinculado al anterior, existe un sesgo contra la utilización del capital, consecuencia directa de las demoras en la devolución del IVA sobre los bienes de capital así como de la irrecuperabilidad de costos de los proyectos nuevos, típicamente los salarios.

Sesgo contra la utilización de insumos complementarios de la tierra. Dado que la tierra no paga IVA y los insumos complementarios sí, la distorsión del IVA alienta los procesos agropecuarios más intensivos en tierra. Por las mismas razones, habrá un sesgo favorable a la producción de commodities sin valor agregado.

Sesgo contra las actividades más competitivas y contra los bienes transables internacionalmente. Cuanto más competitivos sean los mercados, tanto interna como externamente, menor será la posibilidad de trasladar los mayores costos del IVA a los precios. *Dado que los países en desarrollo presentan tasas de interés más altas resulta así que ellos tendrían una desventaja en el comercio internacional respecto de los países más desarrollados*¹⁴.

Sesgo anti-empresas nacionales o pequeñas y medianas. Tanto las empresas nacionales, respecto de las transnacionales como las PYMES respecto de las grandes, enfrentan normalmente tasas de interés más altas y resultan así más afectadas por la distorsión financiera del IVA. Este efecto puede ser aun mayor si las PYMES, como ocurre en sus relaciones con los supermercados, tienen un mayor diferencial de tiempo entre la facturación y el cobro.

Sesgos en las finanzas públicas. La distorsión financiera del IVA ocasiona, en fin, sesgos en las finanzas públicas. El principal es que el gobierno computa como

recaudación lo que en verdad es un endeudamiento, induciendo casi seguramente mayores niveles de gasto que si se computara la recaudación genuina.

Estimaciones de la recaudación adicional y de la magnitud del CF asociados a la no instantaneidad del IVA

En base a datos de la AFIP, la magnitud estimada del préstamo de los contribuyentes al estado en el año 2000 era de \$11268 M (J.J.Llach y L.Llach, 2000 b). Este se descompone en \$6040 M de saldos técnicos (originados en la no instantaneidad del IVA), \$2500 M en concepto de saldos de libre disponibilidad (originados en las distorsiones administrativas) y \$2728 M de saldos intramensuales (con una duración media de 20 días). El costo financiero total y *directo* resultante es de \$2028 millones por año, suponiendo una tasa de interés del 18 %. Este cálculo no incluye, por su propia naturaleza, a las actividades económicas que evaden el IVA. Alternativamente, se estimó mediante la matriz de insumo producto el costo financiero *directo "deseado"*, es decir, el que existiría con un IVA sin evasión. En este caso, por ejemplo, para un IVA inversiones que se recupera en 9 meses y un IVA exportaciones que se recupera en 6 meses, el costo asciende a \$2187 M; si las demoras alcanzan a 12 y 9 meses, respectivamente, el costo asciende a \$2826 M ¹⁵.

Efectos sobre la economía

De lo expuesto hasta aquí resulta que la vigencia del IVA acarrea un aumento sesgado de los costos domésticos y afecta negativamente a las actividades y sectores que más es necesario promover en economías con problemas de competitividad, a saber, la inversión, las exportaciones y las pequeñas y medianas empresas.

Exportaciones. En J.J.Llach y L.Llach (2000b) se estimó que, sin considerar los efectos cascada y con un IVA de devolución instantánea, un proyecto netamente exportador mejora su tasa interna de retorno (TIR) en 3,2 puntos porcentuales y su valor presente neto (VPN) en 31,2% (tasa de interés del 25 %) o en 10,8 % (tasa de interés del 15%). En cambio, un proyecto completamente orientado al mercado interno mejora su TIR en 1,4 puntos, mientras que el VPN aumenta 13,3% (tasa del 25 %) o 4,1% (tasa del 15%).

Inversión. Considerando ahora la inversión, la devolución instantánea del IVA en proyectos con alta inversión redundaba en una mejora de la TIR de 1,6 puntos y del VPN de entre 15,6% y 5% (tasas de interés del 25% y del 15%, respectivamente). En cambio, un proyecto con baja inversión mejora su TIR en apenas 0,5 puntos, mientras que su VPN aumenta entre 4,7% y 1,4%¹⁶.

El CF (costo financiero) indirecto: efectos cascada. Todos los cálculos anteriores se realizaron tomando en cuenta sólo los costos financieros directos. Se encontró también que el costo financiero indirecto varía mucho entre sectores, pero es generalmente muy significativo. Por ejemplo, en los casos de la siderurgia, la fabricación de maquinarias y los frigoríficos se encontró que el costo financiero indirecto -lógicamente *adicional* al directo- oscilaba entre el 43% y el 168% para las ventas internas y entre el 19% y el 63% para las exportaciones, en todos los casos medido como porcentaje del costo financiero directo (J.J.Llach y L.Llach, 2000b).

A partir de estos valores es fácil inferir que muchos proyectos de inversión con orientación exportadora, particularmente en el caso de PYMES, no se realizan.

4. Un nuevo contrato fiscal federal: una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa ^(*)

Las reconocidas limitaciones del IVA para países federales se "toleraban" hasta ahora merced a su fama de ser un impuesto no distorsivo. Al hacerse evidente que tal fama es exagerada están dadas las condiciones para proponer una reforma impositiva integral que atienda simultáneamente a los objetivos del subtítulo.

La reforma que se propone implica un cambio de vasto alcance no sólo de la materia impositiva, sino también de las relaciones fiscales entre la Nación, las provincias y los ciudadanos. Será necesario realizarlos mediante una ley convenio, según lo establecido en la Constitución, al modificarse aspectos centrales del sistema de coparticipación federal. Conviene por ello comenzar recordando lo legislado al respecto en el artículo 75, referido a las facultades del Congreso. La facultad de imponer contribuciones indirectas es concurrente entre la Nación y las provincias, las que son coparticipables salvo que tengan asignación específica. Tanto la distribución primaria como la secundaria deben efectuarse en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción, contemplando criterios objetivos de reparto, debiendo ser equitativa y solidaria y dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Un *organismo fiscal federal* tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este artículo. Por último, la sexta disposición transitoria de la reforma de 1994 establecía que la ley debía votarse antes de finalizar 1996.

Un criterio fundante de la propuesta que contribuirá por sí mismo a mejorar la correspondencia fiscal es que *no habrá más concurrencia de fuentes, sino separación de las mismas, entre la Nación, las provincias y los municipios*. Los impuestos nacionales serán para la Nación: comercio exterior, IVA, ganancias de las empresas, aportes patronales y consumos específicos (internos y combustibles). Los impuestos provinciales serán para las provincias: ganancias de las personas, bienes personales, ventas minoristas de consumo (para grandes y medianos contribuyentes e incluyendo ingresos brutos en la etapa final), inmobiliario y automotor. Y los impuestos municipales serán para los municipios: ventas minoristas de consumo (pequeños contribuyentes) y tasas por retribución de servicios, estrictamente definidas. Todo esto sin perjuicio de respetar el criterio de equidad regional de la Constitución mediante un sistema de transferencias entre jurisdicciones.

1. *Impuesto a las ventas minoristas de bienes y servicios de consumo (IVMC)*. Se faculta a las provincias a establecer un IVMC, con una base que excluya explícitamente a los insumos y a los bienes de capital, y cuya alícuota no podrá ser superior al 10 % por un lapso de cinco años (cláusula esta última no esencial). Posteriormente a ese período, las provincias quedarán en libertad de establecer la o las alícuotas deseadas. En un contexto de firme combate a la evasión la alícuota podría ser disminuída al 8 %¹⁷. Los servicios educativos y de salud y la venta de leche para consumo serán las únicas actividades exentas, justificadas por tratarse de servicios de inversión en capital humano y no de consumo¹⁸.

^(*) El autor se reconoce aquí heredero de la tradición del pensamiento argentino sobre federalismo fiscal a la que contribuyeron, entre otros, Horacio Núñez Miñana, Alberto Porto y Horacio Piffano desde la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

2. *Eliminación del impuesto a los ingresos brutos en las etapas intermedias.* Las provincias se comprometen a eliminar el impuesto a los ingresos brutos en todas las etapas intermedias, pudiendo gravar con el mismo sólo a las ventas minoristas de consumo de bienes o servicios. Esta eliminación tiene un costo fiscal de \$3000M¹⁹. La disminución de costos de producción asociada a esta reforma mejorará la competitividad de todas las economías regionales y redundará asimismo en una deflación de precios en la última etapa.

3. *Transformación del IVA en impuesto nacional y establecimiento de su alícuota máxima.* El IVA pasa a ser un impuesto nacional, sin perjuicio de que la Nación pueda afectar parte de su recaudación al Fondo Federal para la Equidad Regional y Social. La alícuota de no podrá superar el 9 % para ninguna actividad económica²⁰. Los servicios de educación y salud y la venta final de leche para consumo serán las únicas actividades exentas, pudiendo preverse para ellas alícuotas neutrales que permitan descargar el IVA compras. Esta medida adecua la naturaleza "unitaria" del IVA a su aplicación real en la Argentina.

4. *Bienes personales (BP).* Se cede a las provincias la base del impuesto a los bienes personales. Esta disposición aumenta la correspondencia fiscal. Por otro lado, es evidente que las provincias, que ya cobran los impuestos inmobiliario y automotor y cuentan con los respectivos catastros o registros, son las encargadas naturales de cobrar BP. Su adecuada percepción, ciertamente, requerirá una estrecha cooperación entre los fiscos provinciales y con la AFIP.

5. *Impuesto a las ganancias de las personas (GP).* También se cede a las provincias la base del impuesto a las ganancias de las personas²¹. Las provincias Pueden decidir la transformación de este impuesto en uno que grave sólo el consumo y no el ahorro. Como en el caso de BP, las provincias pueden acceder fácilmente a indicadores de capacidad contributiva, no sólo la compra o venta de bienes registrables sino también, por ejemplo, el consumo de los servicios públicos. Las provincias pueden disponer también que los mínimos no imposables de GP deban ser justificados con comprobantes de compras, lo cual tendría un claro efecto de disminución de la evasión en el IVMC.

Esta medida acentúa la correspondencia fiscal y permitirá a cada provincia, que de por sí maneja buena parte de los servicios sociales, decidir qué política de redistribución del ingreso, por el lado del gasto o por el lado de los impuestos, decide realizar. Los contribuyentes, por su parte, estarán en mejores condiciones de reclamar por la mejora de dichos servicios. Con el fin de inducir un claro compromiso de las provincias en el cobro de este impuesto, la transferencia de su base por por parte de la Nación se realiza estimando una recaudación 20 % superior a la actual. Esto puede implicar un esfuerzo inicial importante, pero también es evidente que *el margen potencial de recaudación de este impuesto, cuando se lo compara con otros países, es muy significativo y alcanza hasta un 100 %.* Esto implica que, *dinámicamente, la Nación está transfiriendo a las jurisdicciones una base recaudatoria mucho mayor que la actual incrementada.*

6. *Reformulación del monotributo.* La Nación y las provincias deberán proceder a una reformulación del monotributo. En opinión de los autores, el mismo debería ser eliminado para permitir el pleno funcionamiento de los nuevos impuestos.

7. *Reemplazo del actual sistema de coparticipación y del compromiso federal 1999 por la creación del Fondo Federal para la Equidad Regional y Social* ²². Los acuerdos vigentes ser reemplazan por todas las disposiciones contenidas en la nueva ley convenio, que cumplimenta así lo establecido en la Constitución.

7.1. *Criterios en los que se basa la constitución del FERS.*

a) Ninguna jurisdicción, ni la Nación, ni las provincias, ni la Ciudad de Buenos Aires, quedarán en condiciones de recibir menos fondos que los resultantes de la recaudación de impuestos nacionales al momento de la creación del FERS y de lo establecido en el Compromiso Federal 1999.

b) Sin perjuicio de lo anterior, podrá establecerse un sistema de incentivos a la recaudación de impuestos provinciales, de tal modo que las provincias acreedoras a los recursos del Fondo accedan a todos ellos siempre y cuando alcancen metas de recaudación de los impuestos transferidos. También podrían establecerse incentivos en base al desempeño fiscal.

c) Todos los aportes al FERS se establecen en términos nominales. Esto significa que todos los recursos adicionales que obtenga cada jurisdicción serán de su exclusiva propiedad, es decir, habrá una correspondencia fiscal marginal de 100 %.

d) Los aportes y retiros del Fondo Federal para la Equidad Regional y Social por parte de cada jurisdicción se establecerán en base a la siguiente fórmula:

$$A = GP + BP + IVMC - CF$$

donde,

A: aportes resultantes al Fondo, que pueden ser positivos o negativos, denominándose en este último caso retiros;

GP, BP e IVMC: representan los valores estimados del origen jurisdiccional de la recaudación, respectivamente, de los impuestos a las ganancias, a los bienes personales y a las ventas minoristas de consumo, y

CF: es el ingreso recibido actualmente por cada jurisdicción en virtud del Compromiso Federal 1999.

Obviamente, si $A = 0$ para todas las jurisdicciones es innecesaria la existencia del FERS, pero no es así.

e) Bases tributarias cedidas por la Nación.

e1) Ganancias y bienes personales. La base cedida del impuesto a los bienes personales se estima en \$800 M y la del impuesto a las ganancias en \$4500 M. En el primer caso, se disminuyó en un 20 % la recaudación del año 2000, en el que tuvo vigencia una sobretasa. En ganancias personales se incrementó en un 20% la recaudación estimada del año 2000 (punto 5).

e2) La base cedida del impuesto a las ventas minoristas de consumo (IVMC) se establece a partir de una estimación de la base gravable de \$144.000 M (cuentas nacionales, 2000). Esta base se obtiene deduciendo del valor del consumo de los hogares, sin IVA ni ingresos brutos, los servicios de la vivienda propia y los consumos minoristas de leche, servicios de salud y de educación. En un segundo paso, se deduce una evasión estimada en 20 %, de lo que resulta una base de \$115.200 M. La alícuota del 10 % aplicada a esa base rinde aproximadamente \$11.500 M que, deduciendo los \$3000 M del costo fiscal de la eliminación del impuesto a los ingresos brutos de las etapas intermedias, implica un rendimiento neto de \$8500M, que es el que figura en la fila total de la columna 2 del Cuadro1. Allí puede verse una estimación de los efectos de estas cesiones y de los aportes y retiros del FERS. Para simplificar, se presentan los resultados individuales sólo para las jurisdicciones mayores²³. El conjunto de las 24 jurisdicciones (fila Total) pierde \$2400 M. Esto resulta fácilmente del siguiente cálculo (en miles de millones):

$$\text{Recursos provinciales} = + 8,5 (\text{IVMC}) + 5,3 (0,8 \text{ BP} + 4,5 \text{ GP}) - 16,2 (\text{CF}) = - 2,4$$

CUADRO Nº 1
EL IMPACTO DEL NUEVO ACUERDO FEDERAL PARA LAS PRINCIPALES
PROVINCIAS Y PARA EL AGREGADO DE ELLAS
En millones de pesos, base año 2000

	(1) Compr Federal (CF) (*)	(2) Origen de IVMC (**)	(3) Origen de GP y BP (***)	(4) = (2)+(3) - (1)	(5.1) Contr a FERS 1: GP y BP	(6.1) Saldo final 1= (4)-(5.1)	(5.2) Contr. a FERS 2: IVMC	(6.2) Saldo fin 2 = (6.1) -(5.2)
CABA	187	2415	1545	3773	1545	2228	1208	1020
BA	3822	2836	1665	679	679	0	0	0
CBA	1298	672	381	(245)	(245)	0	0	0
MZA	646	284	169	(193)	(193)	0	0	0
SF	1347	645	382	(320)	(320)	0	0	0
Otras	8900	1648	1158	(6094)	(1466)	(4628)	(1208)	(3420)
Total	16200	8500	5300	(2400)	0	(2400)	0	(2400)

Notas. CABA: ciudad autónoma de Buenos Aires. BA: provincia de Buenos Aires. Resto: todas las jurisdicciones, salvo las mencionadas. (*) Para simplificar el cálculo, se normalizó lo que reciben hoy al compromiso federal (16,2), en vez de los (16,5) que figuran como ingresos tributarios. (**) y (***), ver nota 23.

Sólo para facilitar la presentación, en la columna 5.1 se supuso que los aportes de la ciudad y de la provincia de Buenos Aires se destinan primero a las provincias grandes, Córdoba, Mendoza y Santa Fe, de tal modo de anular el saldo de éstas. Como todavía resultaba un excedente alto para CABA, que resultaría en todo caso inaceptable para las provincias, en la columna 5.2 se adiciona una contribución adicional del 50 % de la recaudación del IVMC al FERS. La columna 6.2 presenta entonces a las cuatro provincias mayores niveladas, mientras que el saldo positivo para la CABA se podrá cancelar mediante una cláusula de la ley convenio que establece la transferencia a la ciudad de Buenos Aires de los servicios nacionales que se prestan allí por un monto tal que anule el saldo de la Ciudad y que reduzca a \$2400M el aporte de la Nación al FERS.

7.2. *Aportes y retiros del FERS* (en base a lo indicado en 7.1.d en el Cuadro 1).

a) *La Nación* aportará al FERS una suma nominal equivalente a la diferencia entre las bases impositivas transferidas a las provincias y los montos establecidos en el Compromiso Federal 1999. Esta suma se estima en \$3420 M en términos brutos y en \$2400 M en términos netos, dado que la diferencia se financia mediante la transferencia de servicios a la CABA. b) *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires* aportará al FERS una suma nominal equivalente al 100 % de su recaudación GP y BP y al 50 % de su recaudación del IVMC en el año base. Dichas sumas se estiman en \$1545 M y \$1208M, respectivamente. Además, la Nación transferirá a la ciudad de Buenos Aires servicios hoy prestados por aquélla por valor de \$1020 M. Aunque estas cláusulas limitan sensiblemente la correspondencia fiscal en la Ciudad, ella resulta de todos modos mayor que la actual. c) *La provincia de Buenos Aires* aportará al FERS una suma nominal equivalente (aproximadamente) al 40 % de su

recaudación de GP y BP en el año base. Dicha suma se estima en \$679 M. d) Las restantes provincias serán acreedoras a los recursos del FERS de acuerdo a lo establecido en 7.1.d y en el Cuadro 1.e) Los *aportes totales al FERS serían de \$ 6852 M*, realizados así: \$ 3773 M por la ciudad de Buenos Aires (1545 de GP, 1208 de IVMC y 1020 de absorción de servicios nacionales); \$ 679 M por la provincia de Buenos Aires (GP) y 2400 por la Nación. Estos aportes de la Nación surgirían principalmente de impuestos indirectos, o sea que en última instancia se originan en un 60 % en las dos jurisdicciones mencionadas y en otro 20 % en Córdoba, Mendoza y Santa Fe. *Resulta así que estas últimas tres provincias obtienen un resultado casi neutro, mientras que la ciudad de Buenos Aires aporta, directa o indirectamente, cerca de dos tercios de los fondos movilizados por FERS y la provincia de Buenos Aires aproximadamente un 20 %.*

7.3. *Comentarios finales sobre el FERS.* a) El diseño del FERS permite hacer evidente aquello que es obvio sólo para los entendidos: las transferencias entre "la Nación" y "las provincias" del esquema vigente de coparticipación son, en realidad, transferencias entre ciudadanos de distintas jurisdicciones. b) Dado que la evasión impositiva es, probablemente, más elevada en las provincias con menores ingresos, la cesión de las bases tributarias con los datos actuales, aun corregidas, implica para ellas mayores ganancias potenciales de recaudación. c) Considerado en perspectiva histórica, el FERS aporta un camino de solución al conflicto "Buenos Aires vs. el Interior", originado en el mismo momento del nacimiento de la Argentina.

8. *Fondo para el desarrollo de los recursos humanos y la igualdad de oportunidades.* Para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 75, inciso 2, de la Constitución respecto del logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, la Nación, la ciudad de Buenos Aires y las provincias se comprometen por diez años a destinar no menos del 40% del incremento de sus recaudaciones a la educación, la salud, la nutrición y la ciencia y técnica. Esta cláusula, si bien en conflicto con la correspondencia fiscal, se justifica en por la necesidad de alcanzar una masa crítica de capital humano, en contraste con la realidad de subinversión en el mismo (J.P.Nicolini, P. Sanguinetti y J. Sanguinetti, Ministerio de Educación, 2000). Permitirá, asimismo, mayores aportes de la Nación a las provincias más pobres.

9. *Fondo de Ahorro Público.* Con el fin de dotar al país de un instrumento de política macroeconómica del que hoy carece, la ley convenio establecerá también la creación de Fondos de Ahorro Público, en la Nación y en cada una de las provincias, al que se afectará el 30 % de los incrementos de sus recaudaciones.

10. *Coparticipación municipal e impuestos locales.* Las provincias se comprometen a dictar nuevas leyes de coparticipación municipal coherentes con la presente ley convenio y que garanticen que los municipios recauden por sí mismos una proporción significativa de sus recursos totales. Podrán ceder a ellos, a tales fines, las bases tributarias del IVMC para establecimientos pequeños. Los municipios se comprometen, a su vez, a no gravar con impuestos extraordinarios, aun bajo la denominación de "tasas", a las actividades productivas.

11. *Transparencia del gasto público: informe anual de gestión.* Para posibilitar un cumplimiento transparente de la nueva ley tanto la Nación como las provincias, la ciudad autónoma de Buenos Aires y los municipios deberán presentar, a los tres meses de vencido cada ejercicio, un informe de gestión que incluya los recursos por impuestos; los aportes o retiros del FERS; los gastos públicos por finalidad y función; los organigramas, cargos y plantas funcionales con sus respectivas remuneraciones; los servicios prestados, tanto medidos en pesos como en unidades físicas (enfermos atendidos, alumnos, sentencias judiciales); los logros en

indicadores de desarrollo humano; la gestión de la coparticipación municipal; los resultados financieros y el endeudamiento. Las 25 jurisdicciones deberán preparar, asimismo, presupuestos trienales, con programación de metas físicas y financieras

12. *Organismo Fiscal Federal.* Se crea este organismo, de acuerdo a lo previsto por la Constitución, como entidad extrapoderes, y que informará anualmente tanto al Poder Ejecutivo Nacional como al Honorable Congreso acerca del cumplimiento de la ley convenio. El OFF estará integrado por representantes de la Nación y de las provincias, pero todos ellos deberán acreditar antecedentes profesionales específicos y suficientes para el ejercicio de sus cargos.

13. *Transición.* Durante un período de transición no mayor de dos años la AFIP ofrecerá a las provincias la cobranza de sus nuevos impuestos, a saber, ganancias personales, bienes personales y ventas minoristas de consumo. Asimismo, en el período entre la sanción de la ley convenio y su efectiva puesta en vigencia, la AFIP y las administraciones tributarias provinciales simularán el funcionamiento del nuevo sistema, determinando los padrones de contribuyentes; estos estarán obligados a realizar las respectivas declaraciones tal como si los impuestos estuvieran vigentes; se montarán los sistemas de fiscalización del IVMC, con una cuenta corriente computarizada para cada uno de los sujetos obligados; se fijarán las obligaciones de las tarjetas de compra; se establecerán los sistemas de devoluciones; se acelerará la instalación de cajas registradoras fiscales y se delimitarán con precisión los roles recaudatorios de la AFIP y de las direcciones de rentas provinciales y municipales. Todo esto permitiría realizar una transición suave, no traumática y sin saltos al vacío.

14. *La nueva correspondencia fiscal.* La propuesta aquí presentada significa un avance significativo en la correspondencia fiscal, como puede verse en el Cuadro 2. El porcentaje de financiamiento con recursos propios aumenta en todas las provincias, variando entre un 6 % para la ciudad de Buenos Aires y un 43 % para las provincias de Buenos Aires y Córdoba. El número de provincias con un autofinanciamiento superior al 50 % pasa de 4 a 18. Otras dos, Corrientes y Jujuy, están por encima del 45 %. La falta de correspondencia fiscal, en fin, continúa siendo crítica en provincias muy pobres como Catamarca, Chaco, Formosa y Santiago del Estero. No obstante, dado que la propuesta prevé que los retiros del FERS sean una suma nominal y constante en el tiempo, la *correspondencia fiscal marginal* es del 100 %. En otras palabras, las provincias que quieran aumentar el gasto deberán financiarlo con recursos propios²⁴. Lo mismo vale, en el otro extremo, para la ciudad autónoma de Buenos Aires que, no obstante comenzar con una proporción muy baja de apropiación de los recursos que origina, podría ir corrigiendo esta situación en el margen, por lo que la correspondencia fiscal será creciente también allí. Como se mostró en el capítulo 3, uno de los criterios decisivos para afirmar la existencia de correspondencia fiscal es, precisamente, que los ciudadanos-contribuyente perciban, claramente y en el margen, el impacto de las decisiones de aumentar el gasto de "su" gobierno subnacional.

CUADRO Nº 2
LA CORRESPONDENCIA FISCAL: ACTUAL VS. PROPUESTA

Jurisdicciones	(1) Recursos propios / totales: actual (%)	(2) Recursos propios / totales: esta propuesta (%)	(3) = (2) - (1) Aumento de la correspon- den- cia fiscal
Ciudad Aut BA	94,1	100,0	5,9
Prov. Bs. Aires	56,8	100,0	43,2
Catamarca	17,9	33,1	15,2
Córdoba	46,9	90,0	43,1
Corrientes	24,8	45,1	20,3
Chaco	22,7	39,9	17,2
Chubut	49,3	81,7	32,4
Entre Rios	35,5	59,8	24,3
Formosa	11,8	23,2	11,4
Jujuy	30,4	47,1	16,7
La Pampa	41,0	59,1	18,1
La Rioja	44,5	56,8	12,3
Mendoza	49,5	84,9	35,4
Misiones	31,1	55,3	24,2
Neuquén	71,5	89,6	18,1
Río Negro	40,5	71,5	31,0
Salta	32,6	53,5	20,9
San Juan	23,5	55,8	32,3
San Luis	35,0	58,4	23,4
Santa Cruz	59,1	72,9	13,8
Santa Fe	46,5	87,3	40,8
Sgo. del Estero	21,2	35,1	13,9
Tierra d. Fuego	43,0	64,9	21,9
Tucumán	31,4	58,3	26,9

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

15. *El equilibrio fiscal de la Nación.* Como se mostró en el Cuadro Nº 1 las reformas propuestas redundan, en principio, en una pérdida de recursos para las provincias de \$2400 M. Esta cifra puede descomponerse en una pérdida para el resto de provincias (salvo las grandes) de \$3420 M y una ganancia para la ciudad autónoma de Buenos Aires de \$1020 M. Tomando en cuenta esta restricción, la condición de equilibrio de las finanzas públicas nacionales puede plantearse así. En ausencia de coparticipación federal, los recursos nacionales (RN) coinciden con la recaudación de impuestos nacionales (RIN):

(0) RN = RIN

Dada la existencia de las leyes y acuerdos de coparticipación lo relevante a los fines de este análisis es la recaudación de impuestos coparticipables. Por eso se

descompone RN entre RINC (no coparticipables) y RIC 1, que son los impuestos coparticipables nacionales actuales (año 2000) y que sumaron \$ 39,2 mM, a los que se deduce el compromiso federal 1999 vigente (CF):

$$(1) RN = RINC + RIC1 - CF^{25}$$

La ley convenio aquí propuesta se expresa del siguiente modo:

$$(2) RN = RINC + RIC2 - IVMC - GP - BP - FERS + TCABA + X$$

donde RIC2 es la recaudación propuesta de impuestos coparticipables, que asciende a \$ 39,8 mM; IVMC es la base de IVA cedida a las provincias para poder cobrar este impuesto (\$11,5 mM)²⁶; GP es la base cedida de ganancias de las personas (\$4,5 mM); BP es la base cedida de bienes personales (\$0,8 mM); FERS es el aporte bruto que debe hacer la Nación al FERS (\$3,4 mM); TCABA es la transferencia de servicios nacionales, sin recursos a la ciudad autónoma de Buenos Aires (\$1,0 mM) y X es la variable cuyo monto hay que determinar y que equilibra las finanzas públicas en ambos acuerdos²⁷.

Para identificar esa condición de equilibrio de la Nación igualamos las ecuaciones (1) y (2), o sea los recursos para la Nación antes y después de la ley convenio, previa eliminación de los RINC en ambas por no ser relevantes para este análisis:

$$(3) RIC1 - CF = RIC2 - IVMC - GP - BP - FERS + TCABA + X$$

Y despejando ahora X:

$$(4) X = RIC1 - CF - (RIC2 - IVMC - GP - BP) + FERS - TCABA$$

donde los paréntesis se han puesto para ayudar a identificar la situación de los recursos nacionales antes y después del acuerdo, pero antes del FERS. Sustituyendo por los respectivos valores (en miles de millones) obtenemos:

$$(5) X = 39,2 - 16,2 - (39,8 - 11,5 - 4,5 - 0,8) + 3,4 - 1,0 = 2,4^{28}$$

16. *Alternativas de política para el equilibrio fiscal de la Nación.* Una vez cuantificada la condición de equilibrio surgen las siguientes alternativas de política.

a) *La propuesta en este trabajo: incorporarlo al IVA nacional.* En esta alternativa se añaden los \$2,4 mM de la condición de equilibrio al IVA residual de \$7,5 mM que quedan para la Nación después del acuerdo. Se obtiene así un total de 9,9 mM de IVA que debería recaudar la Nación, lo que implica una alícuota del IVA del 8,6 %²⁹.

b) *No eliminar ingresos brutos y mantener la misma cesión de la base impositiva IVA-IVMC.* En esta propuesta, el ingreso adicional neto para las provincias no sería de \$ 8,5 mM, sino de \$ 11,5 mM. En este caso, la Nación no aportaría nada al FERS, por lo que este Fondo sería, aun más pura y nítidamente, un sistema de transferencias desde las provincias más ricas a las más pobres. Las provincias tendrían un exceso de recursos de \$0,6 mM y la alternativa más lógica sería que rebajaran alrededor de medio punto la alícuota del IVMC. La Nación, por su parte, quedaría en equilibrio y sólo necesitaría el IVA que le queda después del acuerdo, que es de \$ 7,5 mM y que requiere una alícuota de 6,5 %. Con esta propuesta, aunque aumentaría la correspondencia fiscal se perdería una parte significativa de su impacto positivo sobre la competitividad de la economía. Hay que tener en

cuenta, además, que en todos los cálculos realizados no se incluyeron los reintegros a las exportaciones. Ello fue así por entender que la eliminación de ingresos brutos en las etapas intermedias constituye un incentivo a las exportaciones más genuino y significativo y, lo que es muy importante, no recurrible ante la OMC³⁰.

17. *Las alícuotas: comparación con la situación actual.* En el Cuadro N° 3 se presentan los resultados de la comparación entre la situación actual y la propuesta. En todos los casos, se suman las alícuotas del IVMC y la del IVA nacional. Sólo en la cuarta columna se incluye la eliminación de ingresos brutos en etapas intermedias.

CUADRO N° 3
ALÍCUOTAS SUMADAS DEL IVMC Y EL IVA NACIONAL REQUERIDAS
PARA LA NEUTRALIDAD FISCAL DE LA PROPUESTA

	(1) Con exenciones vigentes	(2) Sin exenciones	(3) Con exenciones propuestas	(4) Con exenciones propuestas y sin IB interm.
Evasión 30 %	19,0	16,7	18,3	21,2
Evasión 20 %	16,7	14,6	16,0	18,6
Evasión 10 %	14,8	13,0	14,2	16,5

Notas y fuentes. Estimación propia en base a los siguientes datos: a) Recaudación necesaria \$18,4 mM (sin eliminación de ingresos brutos, columnas (1) a (3) ó \$21,4 mM (con eliminación de ingresos brutos, columna (4); base impositiva con exenciones vigentes \$ 138,0 mM (1); base impositiva sin exenciones \$ 157,0 mM (2); base impositiva con exenciones propuestas \$ 144,0 mM (3) y (4).

Como puede verse, la gama de alícuotas es muy amplia, fluctuando entre 13,0% y 21,2%, dependiendo crucialmente de los niveles de evasión y de las exenciones. *El objetivo al que apunta la propuesta del trabajo es una alícuota del 18,6 %.* No sólo es inferior a la del IVA vigente, sino que simultáneamente se obtienen las ganancias de competitividad asociadas a la eliminación del impuesto a los ingresos brutos en las etapas intermedias y a la reducción de la alícuota del IVA del 21% al 8,8 %³¹. Respecto de la evasión hay que tener en cuenta que la propuesta introduce un cambio decisivo en el incentivo a recaudar por parte de los gobiernos subnacionales, por lo que pueden plantearse objetivos mucho más ambiciosos que en el pasado.

El reemplazo (parcial) del IVA por un impuesto a las ventas minoristas de bienes de consumo (IVMC)

Una ventaja competitiva para la Argentina: tres alternativas. Dadas las distorsiones del IVA, su reemplazo total o parcial por un impuesto tipo IVMC sería

una ventaja competitiva para la Argentina - tan necesaria hoy como el pan y el agua. En J.J.Llach y L.Llach (2000b) se plantearon tres alternativas teóricamente posibles para superar los problemas que plantea el IVA.

La utopía ortodoxa. La primera consistiría en eliminar o reducir drásticamente el IVA, acompañándolo con una pareja reducción del gasto público. Se mencionaron los méritos de esta propuesta por recordar la importancia del problema del nivel de gasto público de la Argentina, tal como se ha puesto de manifiesto en 2001. Al mismo tiempo, se destacaron los problemas políticos que presentaba su ejecución, acentuados ahora dado que la política de déficit cero ya ha requerido rebajas significativas de los salarios públicos y de las jubilaciones sin que pudieran reducirse simultáneamente los impuestos. Se plantearían al mismo tiempo dificultades insalvables respecto de las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias³².

"Curar" el IVA. Esta alternativa está en curso desde la sanción de la Ley de Competitividad y normas complementarias y se inspira en los lineamientos establecidos en J.J.Llach y L.Llach (2000b). Se ha rebajado el IVA sobre bienes de capital al 10,5 %, reduciendo así la distorsión originada en la acumulación de saldos técnicos por inversiones; se ha creado el impuesto a las transacciones financieras (ITF), apuntando a cambiar el régimen del IVA desde el sistema de factura-devengado hacia un sistema de cobro bancario-percibido; se ha anunciado la creación de un fondo fiduciario cuyo activo serían las acreencias de la AFIP contra los contribuyentes y cuyo pasivo sería un bono a entregarse por el valor de los saldos acumulados en la AFIP que daría liquidez a los mismos (propuesta también en IERAL, 2001); se ha anunciado una reducción gradual de las retenciones, percepciones y pagos a cuenta del IVA, aunque no en forma inmediata y, en fin, se ha manifestado la intención de reducir la alícuota del IVA al 16 %.

Las medidas anunciadas reducirían significativamente la distorsión anti-competitiva del IVA. En el Cuadro Nº 4 se muestra una estimación del impacto de las medidas anunciadas, comparándolas tanto con la situación previa como con la que resultaría de la propuesta de este trabajo.

CUADRO Nº 4
LA DISTORSIÓN DEL IVA: ACTUAL, "CURANDO EL IVA"
Y MÁS ALLÁ DEL IVA. En millones de pesos

Situaciones comparadas	Actual	Curación del IVA	Más allá del IVA
IVA expo:6 meses	3602	2490	1356
IVA inv:12 meses			
IVA expo:2 meses	2492	1827	877
IVA inv:6 meses			

Notas: a) IVA expo e IVA inv: período medio de recuperación de los IVA compras respectivos. b) Tasa de interés mensual: 1,5 %. c) El cobro por lo percibido hace que el plazo medio de la recuperación del IVA sobre las ventas internas se reduzca a 15 días

Para la alternativa de curación del IVA se consideró la reducción de la alícuota sobre bienes de capital al 10,5 % y la aplicación del criterio de percibido como hecho imponible. Para la propuesta de este trabajo se supuso una alícuota del

IVA del 9 % y también lo percibido como hecho imponible. En fin, se consideran sólo los efectos distorsivos sobre las exportaciones y sobre la inversión, los más importantes pero no los únicos asociados al IVA. Como puede verse, el impacto de las reformas en curso es significativo, reduciendo alrededor de un 30% la distorsión del IVA en cada hipótesis. Por su parte, la propuesta de este trabajo reduce dichas distorsiones un 50% *adicional*. Obsérvese que si ella se combina con una aceleración de las devoluciones, aunque no tan acentuada como la de Chile, la distorsión se reduce en \$2725 M por año (3602 - 877), casi un 1 % del PIB.

A pesar de sus efectos positivos, la "curación" del IVA tiene tres limitaciones importantes. La primera es su gradualismo y la consecuente demora de las ganancias de competitividad propias de un cambio de régimen como el aquí propuesto. La segunda es que, aun superada la tensión actual, la Argentina tendrá altas tasas de interés por mucho tiempo. La tercera es que esta alternativa deja sin resolver la crucial cuestión de la correspondencia fiscal.

El impuesto a las ventas minoristas de consumo (IVMC): fundamentos y precisiones

Por las razones aludidas, y a pesar de las mejoras recientes o en proyecto, se considera muy superior, en una primera etapa, el reemplazo parcial del IVA por un impuesto a las ventas minoristas de consumo (IVMC).

Denominación del impuesto. Estrictamente, lo que se propone es un impuesto al consumo (IC). Pero como la literatura da este nombre al impuesto a las ganancias con exenciones al ahorro, se lo llama aquí impuesto a las ventas minoristas de bienes y servicios para consumo, con la sigla IVMC.

Base imponible. La base imponible del IVMC son las ventas para el consumo de los hogares, idéntica a la que tendría el IVA en ausencia de distorsiones. *Todas las transacciones intermedias y las inversiones quedan exentas de todo tipo de impuesto específico.* Esto es así porque, según se anticipó, la propuesta genera espacio fiscal para eliminar el impuesto a los ingresos brutos en las etapas intermedias. Por ello las materias primas, los insumos y los bienes de capital, incluyendo las construcciones, no pagan ningún impuesto a las transacciones, ni en su compra, ni en su venta.

Bienes alcanzados y devoluciones. Para evitar los problemas señalados por Ring (1989 y 1999) y Mikesell (1998) para los EEUU, a saber, la elevada participación de las ventas intermedias, se plantean dos alternativas. Una es la de Zodrow (1999), que sugiere un impuesto a las ventas con devoluciones impositivas a los compradores de insumos intermedios o bienes de capital. Esta posición se considera insuficiente, porque generaría problemas análogos a los que se plantean hoy con el IVA. Por ello la base imponible debe ser precisada al máximo, de tal modo de reducir las devoluciones a un mínimo. El hecho imponible es la compra de bienes de consumo para su utilización final, en el lugar que la misma se realiza. Para el comercio electrónico, siguiendo el principio de destino de este tipo de impuestos, se considera el domicilio del comprador³³. Surge de inmediato la cuestión de definir qué son bienes de consumo y se considera preferible el enfoque de *listas negativas: excluir del gravamen a todas las compras de insumos y bienes de capital.* Esto debe estar incluido taxativamente en la ley convenio, para evitar la desnaturalización del impuesto. De todos modos, se plantearán sin duda *zonas grises*³⁴ cuya aclaración, más allá de lo indicado, quedará librada a la decisión de las autoridades provinciales³⁵. Con todo, será necesario mantener un "área de devoluciones", pero ella no superaría un 5 % de las alcanzadas hoy por el IVA compras. No es inconveniente, sin embargo, que quede esta zona de devoluciones

porque para obtenerlas sería necesario registrarse como empresa -lo mismo que para el IVA nacional- con el consiguiente efecto de blanqueo de la economía.

Alícuota. Como se indicó antes, la propuesta incluye una alícuota *máxima* del 10 % por un período de cinco años, quedando a partir de allí las provincias, en el nuevo contexto de casi plena correspondencia fiscal, en libertad de acción para fijar también alícuotas superiores. Esta cláusula no es esencial para la propuesta.

Exenciones. En cuanto a las exenciones, por ser un impuesto al consumo quedan exentas sólo las inversiones en capital humano (educación, salud y venta de leche, por las razones ya explicadas). Todos los demás bienes de consumo pagarían, a su vez, la misma alícuota. Un fundamento adicional para la eliminación de las restantes exenciones es que el reemplazo del IVA generaría una presión deflacionaria, genuina y de oferta, que compensará a los consumidores el encarecimiento de los bienes exentos.

"IVMC incluido" ó "+ IVMC". Una cuestión a dilucidar es si resulta más conveniente que los precios figuren en los comercios sin el IVMC y luego se lo adicione en la factura (+ IVMC o *plus tax*) o bien si es mejor que los precios figuren con el IVMC ya incluido (IVMC incluido o *tax included*). En los EEUU, cuna y baluarte del impuesto a las ventas, se aplica una u otra variante según los estados. La ventaja del primer procedimiento es una evidencia más nítida para el consumidor, y por lo tanto para la correspondencia fiscal aunque, por otro lado, esto se resolvería en parte obligando a discriminar el impuesto en la factura. La ventaja del IVMC incluido, por su parte, es que dificultaría la evasión realizada bajo la forma de "te lo dejo a precio de góndola". El tema lo resolverán las autoridades tributarias de cada jurisdicción, pero debe ser obligatorio, en ambas alternativas, que aparezca el impuesto en todas las facturas y comprobantes de pago.

IVMC = IVA a tasa cero en las etapas intermedias. Para entender porqué el IVMC es un impuesto no distorsivo es útil pensarlo como un *IVA de devolución instantánea*, es decir, un IVA en el que el impuesto a las compras intermedias se devolviera en el mismo momento de realizarlas. Al igual que en el IVA, esto no ocurriría en la etapa final, dado que al consumidor no se le devuelve el IVA compras.

Otras ventajas del IVMC. 1) Hay tradición de los gobiernos subnacionales en impuestos a las ventas. 2) Hay conocimiento de las realidades de consumo de cada zona, tanto más si se reemplazan también los esquemas de "coparticipación municipal", que tienen los mismos vicios que el federal, por una cesión de bases tributarias desde la provincia a los municipios, análoga a la que hace la Nación a las provincias. 3) La creciente participación de las grandes bocas de expendio en la venta de bienes de consumo facilita esta tendencia. 4) Lo propio ocurre con el creciente uso de las tarjetas de crédito. 5) Motivará a todos los fiscos del país a acelerar la obligatoriedad de los registros electrónicos de pagos (cajas registradoras fiscales, aprovechamiento de los códigos de barras, etcétera), lo que contribuirá a un blanqueo general de la economía.

La cuestión de la evasión. En J.J.Llach y L.Llach (2000b) se mostraron, por un lado, hechos contundentes respecto de la evasión en el IVA - particularmente en lo que concierne a la *fabricación de facturas* - y, por otro lado, análisis comparativos de los incentivos a evadir bajo un IVA o un IVMC. Respecto del primer punto, mientras las ventas declaradas a la AFIP (agosto 1998-julio 1999) son sólo un 8% inferiores a las reales, haciendo suponer un excelente comportamiento del impuesto, las compras declaradas *exceden* a las reales en un 9%. Como resultado, mientras que los "débitos fiscales netos para la AFIP" suman 12.800 M\$, los "débitos fiscales netos de la economía real" suman 22.800 M\$, de tal modo que aquéllos son apenas un 56 % de los reales. Parece indudable que el mecanismo anti-evasión incorporado

al IVA, o sea pedir la factura de compras, puede actuar en la práctica como un sobreincentivo. Esto ya había sido destacado por Bird (1993):

El IVA es singularmente susceptible al fraude porque la factura de compras o el certificado de exportación constituyen, de hecho, un cheque girado contra el gobierno e, inherentemente, un objetivo tentador para quienes desean estafar al fisco.

En lo que respecta a los incentivos comparados a evadir, en J.J.Llach y L.Llach (2000b) se mostró lo siguiente. a) Ya sea que se trabaje con o sin factura, *hay una zona de colusión en la que tanto el comprador como el vendedor se benefician con la evasión*. b) En la zona fiscalmente relevante, una vez que las ventas son al menos iguales a las compras, los beneficios marginales de evadir en compras y en ventas están dados por la tasa impositiva asociada al monto bruto de la compra y de la venta, y no al valor agregado. Lo relevante para las decisiones de evasión son las tasas marginales, y esa tasa es exactamente la tasa del IVA. *Es decir que el incentivo a evadir en la etapa minorista es igual bajo un IVA que bajo un impuesto a las ventas*. Una prueba indirecta al respecto es la presentada por Mikesell (1998), quien a pesar de su posición favorable al IVA reconoce el alto cumplimiento del *sales tax*, con niveles de 98,3% en el estado de Washington y del 95,9% en Tennessee. c) La irrelevancia del argumento de "divide y recaudarás", que incluso puede ser al revés en tanto controlar a menos empresas, como sería con un IVMC, es menos costoso. d) El argumento más potente respecto del riesgo de evasión es el de la dificultad de controlar a las empresas de menor tamaño. Pero hay que tener en cuenta también que los montos de evasión involucrados en el caso de las grandes empresas son mucho mayores, lo mismo que su poder de negociación administrativa y judicial. Por otro lado, la etapa minorista muestra una sostenida tendencia a la concentración, por el auge de los supermercados y de los centros de compras. Pero la consideración más importante es que, *si un país acepta como un "hecho de la naturaleza" que no se pueden cobrar impuestos en la etapa final, está aceptando también que toda una franja media económica y socialmente no pagará ningún tipo de impuestos (ganancias, impuestos al trabajo)*.

Cómo reducir la evasión. Quizás el hecho más notable de toda la literatura tributaria, no sólo la referida al IVA, es la casi total ausencia del análisis de los incentivos a recaudar. No obstante, parece no haber dudas que la clave para reducir la evasión consiste en reestablecer la separación de fuentes, lograr así una correspondencia fiscal marginal próxima al 100% y, consecuentemente, modificar de cuajo el incentivo a recaudar de las autoridades en los tres niveles de gobierno.

Los saldos técnicos y de libre disponibilidad acumulados. En cualquier alternativa de mejoramiento del IVA se plantea la cuestión de qué hacer con los créditos fiscales acumulados por los contribuyentes, que alcanzan a 8500 millones de pesos. La situación actual tiene mucho de ficción, porque aunque algunos contribuyentes van recuperando sus créditos fiscales IVA su monto total sigue aumentando. El anuncio de las autoridades respecto de la creación de un fondo fiduciario que instrumentaría en bonos las deudas de la AFIP pone en evidencia que es posible encontrar soluciones a la etapa de transición. En un contexto de cambio de régimen como el aquí propuesto sería más factible establecer un sistema de reintegro gradual de los créditos fiscales, por cierto, después de una muy exigente auditoría.

5. Conclusiones y agenda futura

La propuesta presentada no es un remedio coyuntural para salir de una situación difícil y muestra que es posible dar una respuesta conjunta y duradera a los problemas de competitividad, correspondencia fiscal, incentivos a recaudar y limitación del gasto público, cuya solución es imprescindible para lograr la solvencia fiscal y el crecimiento de la economía. Sus rasgos esenciales son los siguientes.

a) Se reestablece el principio de *separación de fuentes*, vigente hasta la crisis de 1890 y cuya supresión está en la raíz de todos los problemas vinculados a la coparticipación federal. Una consecuencia inmediata es el reestablecimiento del principio "el que gasta, debe recaudar", aumentando así sustancialmente el incentivo a recaudar de las autoridades subnacionales.

b) Se cambia el sistema de toma de decisiones fiscales, construyendo uno nuevo de abajo hacia arriba al reunir en la misma persona al ciudadano, al contribuyente y al beneficiario del gasto. En el margen, la correspondencia fiscal es del 100 %.

c) Se mantiene el criterio de vigente de transferencias interjurisdiccionales, pero al eliminarse los innecesarios vaivenes del dinero, el nuevo Fondo de Equidad Regional y Social manejará sólo \$6.800 M, es decir casi \$10.000 M menos que la actual coparticipación.

d) El impacto de la propuesta sobre la equidad se refuerza al crear un Fondo para los recursos humanos y la igualdad de oportunidades, a integrarse durante diez años con el 40 % del aumento de los ingresos fiscales de todas las jurisdicciones. En el caso del aporte de la Nación, este Fondo permitirá un beneficio adicional para las provincias más pobres.

e) La obligación para todas las jurisdicciones de realizar un informe anual de gestión aumentará adicionalmente la transparencia de las cuentas públicas.

f) El Fondo de Ahorro Público a crearse en cada jurisdicción permitirá una recuperación gradual de las finanzas públicas como instrumento de política .

g) La eliminación del impuesto a los ingresos brutos en las etapas intermedias, unida al reemplazo parcial del IVA, permitirán reducir los costos de producción en cerca de \$5.800 M (2% del PIB), actuando de un modo análogo a una devaluación.

h) La reforma planteada da respuesta a problemas análogos a los que se están planteando en muchos otros regímenes federales, incluida la Unión Europea.

i) La propuesta coincide con las recomendaciones de la creciente literatura sobre federalismo fiscal respecto de temas tales como desbalances fiscales verticales, carencia (y necesidad) de correspondencia fiscal, viajes gratuitos en fuentes de recursos comunes, características de los impuestos subnacionales, restricciones presupuestarias débiles y sistemas de transferencias intergubernamentales.

j) Finalmente, una de las ventajas de la propuesta es que, desde el punto de vista político, puede sentar las bases de una superación permanente del conflicto Interior-Buenos Aires.

Agenda futura

A pesar de su naturaleza ambiciosa, la propuesta no resuelve la regresividad del sistema tributario argentino, demasiado apoyado en gravámenes al consumo. Por eso debería aspirarse, en una segunda etapa, a: i) eliminar el IVA nacional, reemplazándolo por un mejor cumplimiento del impuesto a las ganancias de las empresas; ii) reducir a la mitad la alícuota del IVMC provincial, reemplazándolo por un mejor cumplimiento del impuesto a las ganancias personales.

6. Bibliografía

- Artana, Daniel y Oscar Libonatti (2000), "Es una mala idea reemplazar el IVA", *Ambito Financiero*, 3 de noviembre.
- Avila, Jorge; Enrique Bulit Goñi, Oscar Libonatti, Horacio Piffano, Mario Salinardi y otros (1999), *Propuesta de federalismo fiscal*, Buenos Aires, Consejo Empresario Argentino.
- Bird, Richard M. (1993), "Review of Principles and Practices of Value Added Taxation: Lessons for Developing Countries", *Canadian Tax Journal*, XLI (6) (noviembre-diciembre).
- Bird, Richard M. (1999), "Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment", Washington, Fondo Monetario Internacional, Departamento de Asuntos Fiscales, diciembre.
- Bolkestein, F. (2000), "Taxation and competition: the realisation of the internal market", *The Key*, 12 (julio).
- Comisión de las Comunidades Europeas (1996): "A Common System of VAT: A Programme for the Single Market", Bruselas.
- Fenochietto, Ricardo y Carola Pessino (2000), "The Shared Value Added Tax. How it works and why it is the Best Tool for Optimal Fiscal Federalism in Countries with Consumption Based Taxes", Buenos Aires, CEMA.
- Finer, S. E (1997), *The History of Government*, Oxford, Oxford University Press.
- FMI (Fondo Monetario Internacional,2000), Departamento de Asuntos Fiscales, *Recent Experience with the Value-Added Tax. An Overview* (aprobado por Vito Tanzi), EBS/00/14, Washington, 7 de febrero.
- Fontaine, Ernesto A y Osvaldo Schenone (2000), *Nuestra economía de cada día*, México, Alfaomega.
- Foro de Instituciones Fiscales - Mariano Tommasi y Matías Iaryczower (1999), "Consensos básicos sobre relaciones fiscales federales y coparticipación", Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad, CEDI.
- Gold, Steven D. (1996), "Issues Raised by the New Federalism", *National Tax Journal*, 49, 2 (junio).
- Hayek, Friedrich (1945), "The Economic Conditions of Interstate Federalism", reimpresso en *Individualism and Economic Order*, Chicago: University of Chicago Press.
- Hoeller, Peter; Marie-Odile Louppe y Patrice Vergriete (1996), Fiscal Relations within the European Union", OCDE, Working Papers, N° 163.
- IERAL-Fundación Mediterránea (1997), *La reforma tributaria en la Argentina*, mimeo.
- IERAL-Fundación Mediterránea (2001), *Una reforma tributaria integral para el crecimiento de la Argentina*, mimeo.
- Llach, Juan J. (1997), Otro siglo, otra Argentina, Buenos Aires, Ariel-Planeta.
- Llach, Juan J. y Lucas Llach (2000a), "Reemplazar el IVA: una reforma para creer y crecer", *La Nación*, 27 Y 28 de octubre.
- Llach, Juan J. y Lucas Llach (2000b), *¿ Qué hacer con el IVA ? Una reforma para creer y crecer*, Buenos Aires, Sociedad Rural Argentina y ACTA.
- Llach, Juan J., Lucas Llach, Horacio Piffano, Cristina V. de Flood y M.Marcela Harriague (2001), *Más allá del IVA. Una reforma impositiva para mejorar la competitividad, la responsabilidad fiscal, el federalismo y la democracia representativa*, Buenos Aires, Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria y Cámara de Exportadores.
- Manent, Pierre (1987), *Historia del pensamiento liberal*, Buenos Aires, Emecé, 1990.
- Mc Lure, C. (1999a), "The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy", Seminar on Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management, Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social del Real Gobierno de Thailandia-Banco Mundial, Chiang Mai, Thailandia, 24 de febrero al 5 de marzo.
- Mc Lure, C (1999b), "Protecting Dual VATs from Evasion on Cross-Border Trade: An Addendum to Bird and Gendrom".

- McLure, C. (2000): "Implementing Subnational Value Added Taxes on Internal Trade: The Compensating VAT (CVAT)", *International Tax and Public Finance*, 6.
- Metcalf, Gilbert E. (1995), "Value-Added Taxation: A Tax Whose Time has Come?", *Journal of Economic Perspectives*, 9, 1.
- Mikesell, J. (1998), "Changing the Federal Tax Philosophy: A National Value-Added Tax or Retail Sales Tax", *Public Budgeting and Finance*, Summer.
- Musgrave, Richard (1983), "Who Should Tax, Where and What ?", en *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. by Charles E. McLure Jr., Canberra, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.
- Nicolini, Juan P., Pablo Sanguinetti y Juan Sanguinetti (2000), Análisis de alternativas de financiamiento de la educación básica en Argentina en el marco de las instituciones fiscales federales, Buenos Aires, Ministerio de Educación.
- Olson, Mancur Jr. (1969), "The Principle of 'Fiscal Equivalence': the Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *American Economic Review*, 59 (2).
- Piffano, Horacio L. P. (1998), "La asignación de potestades fiscales en el federalismo argentino", Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad, CEDI, Documento 4.
- Piffano, Horacio L. P. (1999a), "Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina", Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad, CEDI.
- Piffano, Horacio L. P. (1999c), "El IVA Subnacional", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Rosario.
- Piffano, Horacio L. P. (1999d), "La Propuesta de Coparticipación Federal de Impuestos en un Escenario de Descentralización Fiscal", Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad, CEDI.
- Piffano, Horacio L. P. (2000), "Un Análisis Formal Simple sobre Distorsiones y Fraudes en el IVA Subnacional". *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XXXV Reunión Anual*, Córdoba.
- Piffano, Horacio L. P. (2001), "Problemas específicos del IVA en los países federales: el caso del IVA subnacional", en J.J.Llach et. al (2001).
- Quesada, Ernesto (1898), *La época de Rosas*, Buenos Aires, Ediciones del Restaurador, 1950.
- Ring, Raymond J. Jr. (1989), "The Proportion on Consumers' and Producers' Goods in the General Sales Tax", *National Tax Journal*, XLII, 2.
- Ring, Raymond J. Jr. (1999), "Consumers' Shares and Producer's Shares of the General Sales Tax", *National Tax Journal*, XLII, 1.
- Rodden, Jonathan (2000), *The Dilemma of Fiscal Federalism: Hard and Soft Budget Constraints around the World*, MIT.
- Rousseau, Jean Jacques (1835), *The Government of Poland*, Indianapolis: Hackett, 1985.
- Sargent, Thomas (1986), "The End of Four Big Inflations", en *Rational Expectations and Inflation*, New York, Harper & Row.
- Taylor, A. J. P. (1948), *The Habsburgs Monarchy: 1809-1918*, Londres, Penguin Books, 1990.
- Ter-Minassian, Teresa (editor) (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Tiebout, Charles (1956), "A Pure Theory of Local Government Expenditures", *Journal of Political Economy*, (octubre).
- Volvert, M. (2000), "Nouvelle stratégie TVA", *The Key*, 12 (julio)
- Weingast, Barry (1995), "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics and Organization*, 11.
- Wicksell, Knut (1896), "A New Principal of Just Taxation", en Richard Musgrave y Alan Peacock (editores), *Classics in the Theory of Public Finance*, Londres, Macmillan, 1964. Traducido por James Buchanan.
- Zodorow, George (1999), "The Sales Tax, the Vat, and Taxes in Between - or, Is the Only Good NRST a `VAT in Drag´", *National Tax Journal*, LII (3).

7. Notas

¹ Este trabajo se basa en J.J.Llach y L.Llach (2000, a y b) y en J.J.Llach, L.Llach, H.Piffano, C.V. de Flood y M.Marcela Harriague (2001).

² Tan central es un adecuado diseño del poder fiscal de los gobiernos que, como señala Taylor (1948), la democracia respresentativa es hija de la tributación, en tanto fue arrancada a los soberanos por quienes pagaban impuestos. Este hecho histórico es anterior al principio, igualmente importante, de los constitucionalistas americanos *no taxation without representation*, es decir, no hay o no debe haber impuestos si no son decididos por los representantes del pueblo.

³ La propia burocracia se desarrolló en sus orígenes para cobrar impuestos, no para prestar servicios (Finer). Weber, por su parte, puso mucho más énfasis en la cuestión de los saberes técnicos especializados, de tal modo que casi desde su propia formulación se trataba de una delegación.

⁴ Ver por ejemplo J.J. Llach (1987), capítulo 14.

⁵ Representado por autores como Rousseau (1835), Hayek (1945) o Tiebout (1956).

⁶ Los conceptos de Bird y McLure son relevantes por tratarse de autores partidarios de un IVA subnacional.

⁷ En 1996 el ministerio de Economía de la Nación elaboró un proyecto de ley que permitía a los gobiernos locales recurrir a un procedimiento de convocatoria de acreedores, pero no llegó a ser tratado ni siquiera a nivel del Poder Ejecutivo.

⁸ Utilizamos las expresiones *distorsión* (más usada en economía) y *sesgo* como sinónimas y denotando situaciones institucionales que generan cambios de precios o rentabilidades entre sectores o empresas de una economía.

⁹ Ver por ejemplo Metcalf (1995). El impuesto a los ingresos brutos en la Argentina es así una rémora del pasado.

¹⁰ Por ello para estimar el CF a nivel macroeconómico es necesario recurrir a la matriz de insumo-producto. Este costo se va trasladando hacia adelante a lo largo del proceso productivo y, por ello, el CF para una empresa no distingue entre los que vienen de arrastre y escondidos en el precio de los insumos de los que resultan propios de la operación de cada empresa.

¹¹ Sin embargo, Fontaine y Schenone (2000), muestran que los esquemas de devolución anticipada aplicados en Chile han dado lugar a nuevas distorsiones.

¹² Datos a diciembre de 2000. Los planes de competitividad del año 2001, aunque apuntan en la buena dirección, han aumentado entretanto la cantidad de situaciones sectoriales diferentes.

¹³ Puede mencionarse como excepción el desarrollo de técnicas de abastecimiento *just in time*, que ha contribuído a acortar los procesos productivos.

¹⁴ Salvo que esta desventaja quede compensada por mayores alícuotas del IVA en el país desarrollado, cosa que no siempre ocurre.

¹⁵ El costo de esta distorsión para la economía resulta ser así mayor que la suma de la recaudación efectiva de los impuestos a los intereses y a la renta presunta. Aunque es sólo entre un tercio y un 40 % de la recaudación de aportes patronales, el IVA tiene un sustituto natural - el impuesto a las ventas minoristas - cosa que no ocurre con los impuestos al trabajo.

¹⁶ Para el caso particular del agro se encontró que con un IVA de devolución instantánea la rentabilidad mejoraría entre el 11,4 % y el 62 % para el cultivo de trigo y entre 19,5 % y 93,7 % en el caso de la capitalización de novillos, a lo que se agregan casos que pasan de rentabilidad negativa a positiva.

¹⁷ La alícuota del 10 % está calculada para una evasión del 20 %.

¹⁸ En el caso de leche para consumo, por estar suficientemente comprobado su papel decisivo en la nutrición de los infantes así como el impacto de ésta en su desarrollo cerebral temprano.

¹⁹ Todos los cálculos de la sección 4 se refieren al año 2000, salvo indicación en contrario.

²⁰ Para la justificación de esta alícuota, ver el punto 15 más adelante. En el caso de prosperar la idea de tomar los aportes patronales a cuenta del IVA, la alícuota debería ser mayor.

²¹ Esta propuesta es compatible con la realizada por Avila y otros-Consejo Empresario Argentino (1999), aunque allí los autores proponen simultáneamente la transformación del impuesto a las ganancias en uno del tipo Hall-Rabushka. Aquí se propone que tal posibilidad quede en manos de las provincias, en el espíritu de maximizar la responsabilidad y la correspondencia fiscales.

²² La denominación "Regional" se adecua a lo establecido en el artículo 75, i 2 de la Constitución.

²³ En J.J.Llach y otros (2001) puede consultarse la metodología del origen por jurisdicciones del IVA, válida también para el IVMC. El origen geográfico del impuesto a las ganancias se tomó la estimación de Avila y otros (2000), pudiendo consultarse también en J.J.Llach y otros (2001).

²⁴ Aun admitiendo que en la negociación final del acuerdo con las provincias esta cláusula pueda relajarse parcialmente, la correspondencia fiscal marginal continuará siendo de todos modos muy elevada.

²⁵ Los recursos tributarios nacionales destinados a las provincias ascienden a 16,5 mM. Esta diferencia con los 16,2 mM del Compromiso 1999 compensa otras sumas no transferidas a provincias, por ejemplo en concepto de aportes del Tesoro nacional. Para simplificar el análisis, a lo largo de todo el capítulo se supone que la totalidad del compromiso federal se financia con recursos tributarios nacionales.

²⁶ Lo que hay que tomar en cuenta en este caso es el IVMC en términos brutos (\$11,5mM), es decir incluyendo los \$3,0mM de absorción del impuesto a los ingresos brutos en etapas intermedias.

²⁷ Las diferencias entre RIC 1 y RIC 2 son que entre los primeros se incluyen \$1025 M de bienes personales y \$10.455 M de ganancias personales y entre los segundos se incluyen sólo \$ 800 M de bienes personales y \$ 11.255 M de ganancias personales, en ambos casos por las razones explicadas en el texto.

²⁸ Es mera coincidencia que este valor coincida con el aporte de la Nación al FERS.

²⁹ Como en el caso del IVMC, se supone una base de \$144.000 M, exenciones para salud, educación y leche de consumo y evasión del 20 %.

³⁰ La eventual re-inclusión de los reintegros (eliminados desde el factor de empalme) no modifica nada esencial de la propuesta. Una última alternativa para lograr el equilibrio fiscal de la Nación sería no eliminar ingresos brutos pero ceder a las provincias sólo 8,5 mM de la base impositiva IVA-IVMC. Para las provincias, lo que ocurre en este caso es una reducción de la alícuota del IVMC del 10 % al 7,4 %, cuya disminución se reemplaza con ingresos brutos en las etapas intermedias que, como se sabe, es un impuesto mucho más distorsivo. El FERS queda básicamente como en el Cuadro N° 1. Pero como la Nación se beneficia en \$ 0,6 mM como resultado del acuerdo, puede cobrar un IVA menor al "residual" e igual al de la alternativa a). Esta propuesta es claramente inferior porque, comparada con la a), se limita a reemplazar un impuesto no distorsivo como el IVMC por uno distorsivo como ingresos brutos a las etapas intermedias.

³¹ Las alícuotas de las columnas (1), (2) y (3) son un poco más elevadas que las de Llach y Llach (2000b) por haberse excluído de la base imponible la renta de la vivienda propia.

³² La eliminación o reducción del IVA daría lugar a una caída de precios insuficiente para mantener el salario real. Por ejemplo, una rebaja de la alícuota del IVA al 12 % requeriría reducir el gasto público en unos 8.000 millones de pesos, de los que 6.500 millones deberían ser rebajas de salarios y jubilaciones. Los precios al consumidor disminuirían alrededor de un 6 %. Pero dado que los salarios públicos y las jubilaciones suman aproximadamente 50.000 millones, la reducción requerida en los mismos sería de 13% (!), implicando así una caída de las remuneraciones reales del 7,5 %.

³³ Para todo el comercio electrónico con entrega física, las empresas de correos pueden ser agentes de retención del impuesto, como si fueran aduanas. Las ventas sin entrega física, en cambio, plantean problemas más complejos que tampoco han encontrado aun solución satisfactoria en las administraciones tributarias más avanzadas.

³⁴ *Zonas grises.* a) Automotores. Quedarían gravados todos los que no son utilitarios ni camiones. Puede abrirse una zona de devoluciones para automóviles de uso empresarial, típicamente en el campo. b) Combustibles. Para el caso argentino, la cosa se simplifica bastante por la utilización del gasoil en la mayoría de las actividades-insumo. Este, junto a los restantes combustibles pesados, debería quedar desgravado y, en todo caso, resolver el tema del sesgo a

la utilización de gasoleros por la vía de patentes a los vehículos, que estaría también en manos de las autoridades provinciales. c) Bienes de consumo utilizados como insumos por empresas de servicios. Uno de los casos más notables es el de los alimentos comprados por una casa de comidas en el supermercado. Se sugiere gravarlas al momento de la penúltima venta y que las empresas compradoras puedan imputarlo como pago a cuenta del IVMC. Habría así un incentivo a declarar compras en un sector que es fuertemente evasor. d) Construcción. Todos los materiales de construcción comprados en negocios mayoristas quedarían desgravados. e) Servicios profesionales. Lo mejor parece gravarlos a todos y autorizar la devolución del impuesto cuando se acredite su utilización como insumos. e) Servicios financieros. En el contexto de costo de capital de la economía nacional, lo más conveniente es no gravarlos. Para dar legitimidad social a esta propuesta sería importante complementarla con el gravamen de toda renta financiera a los fines del impuesto a las ganancias. f) Bienes de capital de uso doméstico. El método de listas negativas dejaría exentos a los bienes de capital de uso doméstico, por ejemplo las computadoras. Pero está bien que sea así, es decir, que se facilite la capitalización de los hogares.

³⁵ Por ejemplo, sería admisible que las direcciones provinciales de rentas complementen las listas negativas exceptuando lisa y llanamente del impuesto a los comercios o prestadores de servicios típicamente mayoristas. O bien que construyan *listas positivas* de comercios o prestadores de servicios que están alcanzados por el impuesto en toda su actividad.