

3

APENDICE

I

SANCION DEL HONORABLE SENADO

Reforma impositiva

—El texto del proyecto de ley definitivamente sancionado es el que figura en la página 5352.

II

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR SENADOR TRILLA

Crisis del modelo

Hoy presenciamos una exteriorización más del agotamiento de un modelo económico, uno de cuyos datos esenciales ha sido la crisis del Estado, que ha dejado de ser el principal impulsor de la inversión a través de la inversión pública para convertirse en el obstáculo al proceso de crecimiento: la opción es apartar ese obstáculo o reformarlo para que cumpla sus funciones esenciales y opere como un impulsor del progreso en la concepción alberdiana, éste es el punto, nosotros pretendemos la reforma del Estado para que éste asuma ese rol.

Quede claro que consideramos que el modelo de la economía autárquica, el Estado corporativo, el capitalismo prebendario, ha quedado archivado en el desván de la historia; toda tentativa de revivirlo es absurda.

No dudo de que así como la figura del Estado empresario fue un estadio, una etapa necesaria en la evolución de las economías de Occidente, aun a contrapelo del signo ideológico de los gobiernos de turno, hoy los proyectos de privatización en algunos casos hasta se han vuelto populares y pueden tener éxito, pero ello depende del para qué y en no menor medida del cómo.

Quede claro también que achicar el Estado, privatizando como un fin en sí mismo, transfiriendo monopolios sin salvaguardas para los usuarios, admitiendo la concentración económica sin normas reguladoras de la actividad y órganos de control jerarquizados y con procesos de relativa transparencia sin tener en cuenta que privatizar tiene sentido si mejora el nivel de inversión, incorpora sectores sociales e intereses regionales, hace más eficientes los servicios.

Pues bien, estamos de acuerdo en reformar el Estado para que cumpla sus funciones esenciales: educación, salud, justicia, seguridad, defensa; pero esas funciones no pueden cumplirse sin un Estado ágil, fuerte, impulsor de la modernización.

El gobierno ha intentado reformas estructurales, ha seguido el camino que iniciáramos con Aerolíneas y ENTEL, ha iniciado un amplio proceso de reforma en la administración centralizada y en las empresas públicas. En su oportunidad hemos señalado aciertos y errores; hoy frente a esta nueva manifestación de la crisis queremos reflexionar. No dudamos del impulso del gobierno, tampoco de sus deseos. Sí dudamos de una metodología que en nombre de la urgencia suma errores y abre un interrogante sobre la transparencia.

Creemos sinceramente que los inversores se manejan por la tasa de riesgo y esa tasa de riesgo sólo puede ser disminuida por el incremento de la seguridad normativa, dada por el control parlamentario y órganos de control que no dependan de la voluntad del controlado. En este aspecto pido al gobierno que reflexione; tal vez ello motive alguna demora.

Como legisladores tenemos también que hacer nuestra autocrítica; pero es hora de ser un país en serio, como ha dicho el presidente, y los países en serio se construyen con sistemas en serio, donde el decretazo está ausente y el Congreso presente.

El problema fiscal

Estimo que el Poder Ejecutivo nacional ha intentado afrontar el problema fiscal con fuerza; creo que al ministro González podrá señalarse cierto enamoramiento del austral revalorizado a cuyo altar sacrificó crecimiento, creyendo que de él provendría el supremo don de la estabilidad, cayendo en un falso espejismo que la realidad rompió en diciembre y enero, realidad a la que también contribuyeron, justo es decirlo, factores de índole política y el juego de intereses exportadores que no fueron ajenos a las crisis soportadas por el gobierno de Alfonsín y del mismo Menem el año pasado.

Decía que no puede negarsele el sincero intento de reducir el gasto del período González, que el ministro Cavallo ha prometido continuar, pero es evidente que en este campo cada resultado adicional requiere un esfuerzo mayor, cada profundización encuentra mayor obstáculo, y quiero recordar que nuestro gobierno había tomado también este objetivo y pudo exhibir entre 1984 y 1989 una reducción de los gastos públicos en un 8,6 % del producto bruto interno.

Queda en claro entonces que la reforma del Estado tiene que abordar la ladera de los ingresos, y esta ladera es escarpada, implica superar muchos peligros y tiene muchos intereses, algunas veces legítimos, pues en un país que se achica ningún sector quiere perder, y quienes mejor se defienden son los más poderosos. De ahí la importancia de un Estado fuerte y eficiente que tienda a restablecer equilibrios y sobre todo, a disminuir los efectos de las pujas sectoriales que suelen decretar; sin la voluntad del Congreso y aun sin la del Poder Ejecutivo, el impuesto inflacionario que constituye la

detracción más cruel para los sectores de ingresos fijos, incrementando la tendencia a la concentración del modelo que prohija este gobierno.

Este es el punto, la reforma del sistema tributario y de la administración tributaria, y si convenimos que éste es el punto, esta cuarta reforma no es sino otro parche que se colocará, en nombre de la urgencia, en un bote que en poco tiempo volverá a hacer agua.

Esta reforma es regresiva, funcional con el modelo, que nos da como resultado este nuevo sopapo inflacionario, y esta tremenda coyuntura fiscal, pero también es insuficiente, porque está lejos de cubrir las expectativas que el plan requiere cumplir para lograr equilibrio. Nadie discute el valor de esta aspirina, baja la temperatura del Tesoro; como efecto colateral incrementa costos sociales y económicos. Pero una cosa es segura, no cura la enfermedad.

De sancionarse este paquete, queda una asignatura pendiente: la de un sistema tributario simple y una administración eficiente. Si no intentamos aprobarla este Senado seguirá viendo, cada vez con mayor periodicidad, un nuevo ministro con un nuevo paquete, que nos repetirá: esto no es lo mejor pero es lo que necesitamos ahora, y esgrimirá algún fantasma, una eclosión social esta vez.

¿Cómo mejorar los ingresos tributarios?

Nuestro partido ha sido concluyente: es necesario un cambio del rumbo económico —este modelo es disfuncional—, con el objetivo de volver a niveles de presión tributaria más altos, pero con equidad, donde el pacto fiscal subyacente contribuya a incrementar la recaudación y la transparencia permita su cumplimiento.

En este aspecto, la recaudación está en relación con el nivel de liquidez y también, en algún sentido con el de liquidez.

Otros aspectos de la economía no son ajenos a los resultados tributarios. El tipo de cambio, el salario real, son variables con incidencia en la presión tributaria y en su forma de expansión sectorial.

También las tarifas constituyen una variable a tener en cuenta, no sólo porque implican una detracción de fondos privados con cargo a ineficiencia o un impuesto implícito regresivo en otros casos, sino también por otros efectos, como por ejemplo, la menor recaudación que implica el incremento del crédito fiscal en el IVA vía tarifazos.

No dejo de apreciar que la actitud del individuo frente al fisco constituye el dato esencial de toda política fiscal, pero en sí misma no es sino un parámetro que nos indica el estado de la cohesión social y en última instancia, el grado de permanencia de cada individuo para con la comunidad y aun más el grado de representatividad de un Estado como expresión de la organización jurídico-política de la Nación.

En el sistema canadiense que se basa en los principios de autoliquidación y cumplimiento voluntario, se ha dicho que la aplicación de la ley tributaria es tan eficaz como los contribuyentes crean en la misma. La confianza pública lleva al cumplimiento voluntario que, a su vez, lleva al sistema de la autoliquidación.

Me pregunto sobre la confianza pública en nuestro país, donde la austeridad y la transparencia no han sido

los pilares de tal confianza; por eso mi insistencia sobre el control parlamentario y los órganos de control, por eso mi insistencia en menos reformas tributarias y más reforma de la administración tributaria.

Independientemente de ello, no hay duda de que tenemos un sistema impositivo tremendamente complicado, donde los mismos técnicos discuten sobre la vigencia, el sentido y el alcance de un plexo normativo de miles de incisos ubicados en leyes, decretos y resoluciones con interpretaciones disímiles.

Este tema viene desde Adam Smith, cuando enunciaba el clásico principio de la certeza de la imposición tributaria, que obliga al legislador a determinar claramente los elementos de la obligación tributaria y las facultades y derechos de los sujetos activos y pasivos de la misma. Quiero aclarar aquí que cuando digo el legislador lo hago en sentido amplio, porque también hay una complicada madeja normativa a nivel de decretos y resoluciones, que no sólo es complicada y amplia, muchas veces lindando con la inconstitucionalidad y otras con la ilegalidad, cuando no haciendo una interpretación *contra legem* o directamente erando tributos por decreto, una veces vía interpretación *contra legem* y otras apelando al decreto de necesidad y urgencia, necesidad y urgencia que a la postre aparecen desmentidas por los hechos, que demuestran que ha sido un parche que más que solucionar el bache fiscal, ha intentado un cambio de expectativas, sin pensar que en las finanzas públicas valen hechos y no imágenes.

Hoy podemos afirmar que no tenemos un sistema tributario, sino un conjunto amorfo de normas heterogéneas de objetivos contrapuestos, un poco lo que decía Wagner, que era un eufemismo llamar sistema tributario al caos de impuestos que estamos acostumbrados a ver. Necesitamos entonces definir una política tributaria, dotarla de una técnica tributaria con opciones técnicas homogéneas, para poder formular la estrategia de una administración tributaria eficiente.

Un sistema con pocos y productivos impuestos, una delimitación clara de la obligación tributaria, sujetos pasivos y responsables que sepan cuáles son sus obligaciones sin recurrir al curanderismo interpretativo y una administración que no cubra sus ineficiencias vía excesivas exigencias a los contribuyentes, pero ahora tenemos esta política económica y tenemos estos impuestos. Aun así queda mucho por hacer, queda por construir una nueva administración tributaria.

En este sentido, son pocos los resultados que hemos visto en estos últimos años; hace un año nos decían que había que incrementar el número de inspectores para hacer más fiscalización, pensábamos que más personas sobre una estructura deficiente y sin una base informativa sólo harían ruido pero pocas nueces. Los hechos parecen darnos la razón. Está es la segunda parte de la asignatura pendiente. Seguimos con una administración ineficiente pero algo más grande.

Hoy podría yo enumerar una serie de requisitos de una nueva organización, pero en función del tiempo me remito a mis intervenciones en cada debate tributario y a los múltiples señalamientos de los consejos profesionales. No se trata de hacer un programa de reforma de la administración; se trata de ejecutarlo.

Ya sabemos que hay que jerarquizar la institución, que hay que retribuir al personal conforme la función que realiza, que hay que informatizar la Dirección General Impositiva, que hay que descentralizarla, que hay que simplificar procedimientos, que hay que reducir for-

mularios, que hay que cambiar la atención al cliente. Bien, hagámoslo, y nos vamos a evitar estos paquetes apresurados donde quienes los presentan en este caso un prestigioso tributario, los fundamentan en la urgencia y no en la racionalidad.