

# Lineamientos para la Reforma Tributaria Nacional

## 1 INTRODUCCIÓN

- En la **Ley de Reparación Histórica y de Sinceramiento Fiscal** (Ley 27.260) promulgada en julio del corriente año, **se estableció la creación de la Comisión Bicameral para la Reforma Tributaria**, que tendrá como objeto el análisis y evaluación de las propuestas de reforma del sistema tributario nacional que elabore y remita el Poder Ejecutivo Nacional, y que estarán orientadas a:
  - i. Fortalecer la equidad de la presión tributaria;
  - ii. Profundizar su progresividad;
  - iii. Simplificar su estructura y administración;
  - iv. Fortalecer la complementariedad y coordinación federal;
  - v. Propender al establecimiento gradual de las reformas, dotando de mayor previsibilidad a la acción del Estado en la materia en función de reducir los grados de incertidumbre del contribuyente.

Asimismo, se establece que el PEN remitirá el o los proyectos de reforma al sistema tributario nacional dentro de los trescientos sesenta y cinco (365) días corridos a partir de la constitución de la comisión.

En consecuencia, más allá de la relevancia que este tema tiene per se, resulta indispensable contar con una posición partidaria para la instancia de discusión parlamentaria.

- **Sin embargo, el Gobierno inició un proceso de extinción del Impuesto a los Bienes Personal**, lo que va en la dirección contraria a los objetivos declamados.

Una situación similar sucede con la derogación de las retenciones a la minería.

Asimismo, actualmente se están discutiendo modificaciones al impuesto a las Ganancias, por lo que no tendría intervención la citada Comisión.

- A su vez, **del Presupuesto 2017 surgen algunas situaciones que no resultan auspiciosas:**
  - i. El IVA, el impuesto más regresivo de la estructura tributaria actual, aumenta su participación;
  - ii. Débitos y Créditos, que obstaculiza la formalización de la economía, crece 10 puntos porcentuales más que la inflación esperada;
  - iii. Derechos de Exportación, que afecta a la competitividad externa, aumenta más que la variación del tipo de cambio;
  - iv. El impuesto al patrimonio, Bienes Personales, cae abruptamente.

## 2 REFLEXIONES GENERALES

- **La función primaria de los impuestos consiste en obtener recursos para poder afrontar los gastos que demandan los bienes y servicios provistos por el Estado.** No hay que perder de vista esto, porque es usual que se ponga el foco en la función distributiva (progresividad del sistema), cuando en rigor este debe ser un objetivo de segundo orden (o sea, el sistema debe propender a la progresividad, pero no debe constituirse en su objetivo primario).
- Los Estados pueden ejercer políticas redistributivas a través del sistema impositivo, pero también pueden hacerlo a través de los gastos, e incluso de las regulaciones que establece (o sea, de las reglas de juego). Por lo tanto, **los objetivos de mejora en la redistribución pueden ser alcanzados mediante la acción coordinada de la estructura tributaria, la de gastos y el marco regulatorio.** Es más, no es recomendable pretender que todos los objetivos planteados se alcancen en uno solo de estos planos de acción.
- **Los impuestos**, aparte de ser instrumentos de captación de fondos públicos, actúan como incentivos que **afectan la conducta de los agentes económicos**, en tanto actores de la producción (empleadores y trabajadores), del consumo, y o generadores de ahorro/inversión.
- **Una cuestión clave a la hora de evaluar un impuesto consiste en la factibilidad de ser recaudado, y en la capacidad que tiene el Estado en fiscalizar su efectivo cumplimiento.** En otras palabras, de poco sirve un impuesto que no se puede recaudar. Es más, **cuando un impuesto es fácilmente eludible y no hay capacidad de identificar y/o sancionar esa conducta, incluso puede ser particularmente nocivo y contraproducente en términos de recaudación futura**, ya que tiende a hacer menos viable la actividad de los agentes cumplidores, y fortalece relativamente a los incumplidores (en el extremo, cierran los pagadores y quedan sólo los no pagadores –elusores y evasores-, lo que conduce a una situación de recaudación muy baja).
- **Muchas veces, decisiones que pueden resultar justas** (al menos en términos de sentido común), **pueden ser inconvenientes en términos dinámicos:** Por lo tanto, **previo a implementar un cambio impositivo, es clave evaluar la capacidad evitar los efectos indeseados de segundo orden.**
- **Los impuestos directos** gravan a las personas (físicas o jurídicas), y tienen relación directa con su capacidad contributiva (de ahí su nombre). Por su parte los impuestos indirectos gravan transacciones, que no necesariamente refleja la capacidad contributiva de los contribuyentes. Sin embargo, los primeros **se calculan a través de una acción declarativa, lo que implica que quienes apelan a figuras societarias y/o tecnología contable más sofisticada (los de mayores recursos), pueden tributar cantidades proporcionalmente menores.**

En consecuencia, para poder avanzar hacia una estructura con una mayor

incidencia de los impuestos directos, **es necesario contar con una capacidad de fiscalización y sanción que permita evitar conducta evasivas y/o elusivas.**

- **La proclama de que “Quienes más tienen, más deben pagar” no debe basarse solamente en el principio de solidaridad,** sino en el hecho de que son quienes más beneficios obtienen de un sistema (o conjunto de reglas de juego) cuyo sostenimiento tiene un costo. Dicho en otras palabras, garantizar y hacer cumplir el derecho a la propiedad privada tiene un costo para el Estado, que es usufructuado en una mayor proporción por quienes más bienes detentan.
- En síntesis, **podría decirse que el desafío consiste en alcanzar el sistema impositivo que permita financiar satisfactoriamente al Estado, propendiendo a la progresividad de la carga tributaria, pero sin constituirse en un lastre para el crecimiento de la economía.**

### Situación actual

- **Muchas decisiones de política tributarias han sido consecuencia de atender la coyuntura económica, política y social,** y por lo tanto, conspiraron contra el federalismo, la progresividad, la equidad, la legalidad, la igualdad, la simplicidad y la estabilidad del sistema.
- Con excepción de lo sucedido en los últimos años con el impuesto a las ganancias, **en general el sistema tributario nacional tiende a evitar el impuesto a los individuos** (el IVA y Créditos y Débitos no son visibles y es retenido por los comercios y por los bancos; los Derechos de Importación y Exportación lo pagan las empresas; por su parte, en Ganancias existe una tendencia a reducir la incidencia sobre los asalariados, etc.).
- **Evolución reciente de la estructura tributaria nacional:**

CONCEPTO	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015
SOBRE EL INGRESO, UTILIDADES Y GANANCIAS	4,9	4,8	4,7	4,7	5,3	5,9	6,6
SOBRE LA PROPIEDAD	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
SOBRE BIENES Y SERVICIOS	9,9	9,9	10,2	10,3	10,5	10,5	10,8
SOBRE COMERCIO INTERNACIONAL	2,8	2,8	3,9	3,4	3,0	2,5	1,9
OTROS	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOC.	2,8	3,4	4,6	6,1	6,8	6,7	7,1
<b>RECAUDACION NETA IMPUESTOS NACIONALES</b>	<b>20,6</b>	<b>21,2</b>	<b>23,6</b>	<b>24,8</b>	<b>25,9</b>	<b>25,7</b>	<b>26,7</b>
<b>RECAUDACION IMPUESTOS PROVINCIALES</b>	<b>3,7</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>	<b>4,1</b>	<b>4,6</b>	<b>5,2</b>	<b>5,4</b>
<b>RECAUDACION NETA TOTAL</b>	<b>24,3</b>	<b>25,0</b>	<b>27,5</b>	<b>28,9</b>	<b>30,5</b>	<b>30,9</b>	<b>32,1</b>

### 3 PROPUESTAS

#### Principios generales

- **El nuevo sistema tributario debe reunir las siguientes condiciones:**
  - i. Permitir el financiamiento de los gastos derivados de la totalidad de las políticas públicas;
  - ii. Ser progresivo, con el objetivo de tender a una sociedad más igualitaria (gravar proporcionalmente más a quienes tienen una mayor capacidad contributiva);
  - iii. Propiciar las actividades productivas en detrimento de las rentísticas, alentando la producción, el trabajo, las inversiones y las exportaciones;
  - iv. Privilegiar el consumo popular por sobre el consumo suntuoso, que habitualmente demanda divisas;
  - v. Alentar el ahorro a través del sistema financiero;
  - vi. Desalentar las actividades nocivas para la salud y el medio ambiente;
  - vii. Castigar los monopolios y toda práctica que lesione la competencia;
  - viii. Facilitar la administración tributaria al menor costo, castigando la evasión y la elusión.

**Una cuestión absolutamente clave consiste en que el cumplimiento de una condición casi siempre atenta contra alguna otra.** Es justamente en esta tensión entre objetivos donde radica el desafío de alcanzar el sistema tributario satisfactorio.

- **El Estado tiene que estar sostenido en la sociedad en su conjunto**, donde los sectores de más altos ingresos y patrimonio tengan una participación proporcionalmente mayor. No obstante, los sectores de ingresos medios, que son eminentemente asalariados, también deben tributar, e incluso los sectores de ingresos medios-bajos, aunque obviamente con proporciones menores, principalmente por los siguientes motivos:
  - i. el empoderamiento del Estado por parte de la población es mayor cuando se contribuye con su financiamiento;
  - ii. el efectivo cumplimiento del conjunto de normas y regulaciones que consagran los derechos laborales tienen un costo para el Estado;
  - iii. no hay sistema tributario en el mundo que se sustente exclusivamente en la riqueza (ya sea en términos de flujos –ingresos-

como de stocks –patrimonio-), lo cual, por otra parte, puede ser dinámicamente contraproducente.

- Para definir un nuevo régimen tributario, **es conveniente contemplar un nuevo régimen de coparticipación** (que a su vez, es un mandato constitucional), que deberá asegurar el federalismo fiscal y estar **basado en los criterios de equidad y solidaridad interjurisdiccional**. Dentro de este nuevo sistema las provincias deberán asumir un rol más activo y coordinado con el gobierno nacional.
- **El esquema tributario de las provincias y municipios deberá evitar la competencia tributaria entre jurisdicciones**, dado que estas situaciones tienden a reducir la recaudación global, afectando al gasto público y beneficiando a las empresas medianas y/o grandes, que son las que pueden relocalizar su producción.

## Propuestas

### a) Impuesto al Patrimonio

- **El impuesto al patrimonio debe ser reformulado**, de modo de que cobre mayor relevancia en la estructura tributaria nacional, alcanzando a los niveles patrimoniales acordes a una situación de cierta prosperidad. Actualmente, a valor de mercado, prácticamente todos los inmuebles están alcanzados, y por la metodología de valuación que contempla, incurre en fuertes inequidades, ya que dos personas con igual patrimonio pueden tributar montos muy disímiles.
- **Una ventaja del impuesto al patrimonio consiste en que puede constituirse en una herramienta estratégica de la política económica**, ya que permite direccionar el ahorro hacia diferentes tipos de activos, mediante la aplicación de alícuotas diferenciales (de hecho actualmente se exime al patrimonio colocado en plazos fijos, de modo de incentivar al sistema financiero, pero con un alcance limitado dado la reducida cantidad de contribuyentes).
- Complementariamente al carácter progresivo y a su condición de herramienta estratégica, **también puede utilizarse como un instrumento de política anticíclica**, estimulando la demanda de los bienes registrables (inmuebles y vehículos) mediante su eximición por un determinado lapso para las transacciones realizadas en períodos recesivos. De esta forma, se incentiva la compra de ese tipo de activos, pero distribuyendo el costo

fiscal en los ejercicios futuros, evitando que éste recaiga íntegramente en el período contractivo, que es cuando se dispone de menos recursos.

- En su mayor parte, estos impuestos se tributan a partir de declaraciones de los propios contribuyentes, y por lo tanto, **resulta indispensable contar con una significativa capacidad de fiscalización y sanción**. En ese sentido, se sugiere evaluar la factibilidad de fiscalizar el cumplimiento de este gravamen a partir de los bienes registrables, e implementar un marco normativo que condicione el cambio de titularidad del bien en función del pago del impuesto.
- También **se propone la implementación del impuesto a la herencia y la transmisión gratuita de bienes (donaciones)**, aplicado bajo el criterio de la progresividad, y siempre que se garanticen instrumentos de fiscalización efectivos, que no permitan su evasión y/o elusión (de lo contrario, sólo terminan tributando los que no cuentan con recursos para acceder a mecanismos contables y societarios de elusión).

#### **b) Impuesto a las Ganancias**

- **El impuesto a las Ganancias debe ser reformulado**. En los últimos años perdió la condición de impuesto progresivo, ya que una porción significativa de las personas físicas alcanzadas tributan la alícuota máxima. En la Argentina el impuesto a las ganancias se sustenta en partes iguales entre personas físicas y empresas, a diferencia de lo que sucede en los países donde este impuesto tiene una incidencia significativa en la estructura tributaria, donde recae sobre las personas físicas.
- **Se proponen las siguientes cambios:**
  - i. **modificación de las escalas para personas físicas**, reduciendo las alícuotas para los salarios más próximos al mínimo no imponible y elevando los correspondientes a salarios más altos.
  - ii. **gravar la renta financiera y las ganancias de capital**, exceptuando sólo de ser necesario las operaciones que podrían desalentar los mercados de intermediación financiera, siempre que constituyan montos asociados a pequeños ahorristas. Se propone definir una escala, donde se determine la eximición de montos relativamente bajos de renta real (tasa nominal menos inflación efectiva), y alícuotas crecientes.

- iii. se propone evaluar la conveniencia de que la imposición sobre los salarios se realice mediante un impuesto específico, bajo un esquema de escalas que refleje el principio de progresividad.

**c) Impuesto al Valor Agregado**

- La alícuota del 21% constituye una tasa elevada (se encuentra por encima del promedio internacional), fomentando la evasión y la regresividad del sistema. Para contrarrestar este último efecto, **se propone iniciar un proceso de reducción de la alícuota sobre los bienes de la canasta básica.**

**d) Impuestos a los Débitos y Créditos**

- Este impuesto constituye un obstáculo para la bancarización de las transacciones, lo que fomenta la existencia de la economía en negro. Sin embargo, en un contexto de elevado déficit fiscal, no resulta factible su eliminación. No obstante, **se propone que en la medida de las posibilidades fiscales, progresivamente se reduzca su incidencia, hasta llegar a eliminarlo.**

**e) Empleo no registrado**

- **La mayoría de las propuestas para combatir el empleo no registrado apelan a la reducción del costo del empleo registrado**, bajo la creencia de que cuanto más barato resulta tener a los empleados en blanco, pasa a ser mayor el riesgo de tenerlos en un régimen informal. **Sin embargo**, muchas veces esta lógica no resulta efectiva, ya que **la causa de la informalidad laboral no siempre pasa por una cuestión de costo laboral, sino por la imposibilidad de justificar el bajo nivel de facturación con la dotación real de personal.** En otras palabras, si una empresa no factura una porción significativa de su producción, no puede exteriorizar la cantidad de empleados con que cuenta, así el costo laboral sea cero. **En gran medida, el problema del empleo no registrado es una consecuencia de la economía en negro.**
- **Por lo tanto, resulta imperioso realizar un especial esfuerzo en mejorar la inteligencia fiscal**, a partir del análisis de la declaración de los insumos comprados y de los niveles de producción facturados, de modo de reducir al mínimo la economía en negro.

**f) Incrementos de impuestos**

- **Se propone llevar al máximo nivel posible los tributos a la actividad del juego, así como a las actividades vinculadas a la explotación de recursos naturales no renovables, respetando las competencias de las jurisdicciones provinciales al respecto.**