



ANÁLISIS Y PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introducción	3
Resumen y Conclusiones	4

PARTE 1: ANÁLISIS DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Situación a nivel Nacional	10
Cuadro Resumen con la Recaudación	11
Descripción de cada uno de los impuestos sobre los ingresos	12
Descripción de cada uno de los impuestos sobre el trabajo	17
Descripción de cada uno de los impuestos sobre el patrimonio	20
Descripción de cada uno de los impuestos sobre las transacciones	22
Descripción de cada uno de los impuestos sobre el comercio internacional	29
Situación a nivel Provincial	31
Cuadro Resumen consolidado con la Recaudación Provincial	31
Descripción de los impuestos provinciales	32
Situación a nivel Municipal	34

PARTE 2: PROPUESTA DE REFORMA

Principios básicos de política fiscal	36
Los tributos en la historia global y en Argentina	37
Propuesta de Reforma	43
Cuadro comparativo antes y luego de la Reforma	51

ANEXO I

El laberinto de la Coparticipación Federal de Impuestos	54
---	----

INTRODUCCIÓN

Este documento de la Fundación Libertad y Progreso (“LYP”) consta de dos partes. En la **primera parte** se describe la situación actual (año 2017) del sistema impositivo en Argentina, y **en la segunda parte** se plantea una propuesta de reforma apuntando a un esquema más eficiente, que atraiga inversiones, permita la generación de empleo, disminuya la presión tributaria y sea sustentable en el tiempo.

En la primera parte se muestra cómo se financia el estado, tanto nacional, provincial como municipal, y cómo se co-participa (distribuye) la recaudación de algunos tributos entre las distintas jurisdicciones. Este análisis permite ilustrar e identificar problemas, a partir de los cuáles se pueden sugerir soluciones, cambios y mejoras, que se tratan en la segunda parte.

Debido a crisis recurrentes, en las últimas décadas, en lugar de encarar una solución integral y sustentable, se fueron creando nuevos impuestos, aumentando alícuotas, negociando el reparto entre las jurisdicciones, implementando blanqueos, pero posponiendo la solución de fondo como la reducción del gasto que esta recaudación debe financiar. Peor aún, ha aumentado. Así es que la presión tributaria consolidada (total de ingresos tributarios /PBI) pasó de un 13,7% en 1990, a un 19,8% en el año 2000, un 29,1% en el 2010, un 32% al final de la Administración Kirchner (2015), y aún se mantuvo en un 31,3% en el año 2016.¹

Adicionalmente al monto o cuantía que se paga de impuestos en Argentina, observamos la existencia de una maraña de normas y regulaciones muy complejas, para su liquidación y pago, la forma en que los mismos se coparticipan entre Nación y Provincias y entre Provincias y Municipios, agravando la situación para el contribuyente, generando incentivos a la evasión, y restando eficacia al sistema implantado.

¹ Fuente: OCDE, et al. (2018), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr. GDP ratio in 2015. Nota : Las cifras excluyen los ingresos de gobiernos locales pero incluyen ingresos de las provincias.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Debido a crisis recurrentes, casi todas provocadas por razones endógenas y de raíz fiscal, en las últimas décadas, en lugar de encarar una solución integral y sustentable, se fueron creando nuevos impuestos, aumentando alícuotas, negociando el reparto entre las jurisdicciones e implementando blanqueos, entre otros instrumentos de las finanzas públicas.

Todo ello, por no encarar la solución de fondo que implica la reducción del gasto público. Peor aún, el peso del Estado creció. De ese modo, La presión tributaria consolidada (total de ingresos tributarios /PBI) aumentó 1,3 veces en 25 años: pasó de un 13,7% en 1990, a un 32% en 2015 y se mantiene en niveles similares. Adicionalmente al monto que se paga de impuestos en Argentina, observamos la existencia de una maraña de normas y regulaciones muy complejas para su liquidación y pago.

Si bien la Argentina es un país federal, el Estado Nacional concentra la mayor parte de la recaudación, transfiriendo a los Estados Provinciales una parte por el llamado sistema de coparticipación federal de impuestos. Las Provincias hacen lo propio con sus Municipios. Cada una con un régimen propio y diferente.

En el trabajo se describen todos los impuestos, la ley o decreto que lo estableció, y su magnitud o relevancia. Hemos clasificado los mismos en impuestos sobre los ingresos, sobre el patrimonio, el trabajo, las transacciones o consumo y sobre el comercio exterior.

De los impuestos que gravan al Ingreso, el más relevante es el Impuesto a las Ganancias que grava a personas jurídicas y a personas humanas. Su recaudación equivale a 5,4% del PBI. La tasa para las empresas del 35% se reducirá a un 25% en forma gradual según la reforma sancionada en diciembre de 2017, pero se incorpora un tributo a la distribución de dividendos del 7% al inicio y luego del 13%, elevando la tasa final al 38%

Cabe aclarar que este impuesto está incrementado en su tasa efectiva al no permitirse el ajuste por inflación de los estados contables.

Las personas aportan un tercio de la recaudación. Se las grava con un criterio de progresividad con una escala que va del 5% hasta un 35% con 7 niveles intermedios. Una persona comienza a pagar impuesto a las ganancias cuando sus ingresos netos mensuales superen los \$ 29.856 y alcanza la escala máxima cuando sus ingresos superan los \$ 61.553 mensuales

Hay privilegiados como los empleados y funcionarios del Poder Judicial que están exentos de abonar este impuesto, excepto los incorporados en 2017, y los residentes en la Patagonia que abonan un menor tributo por mayores deducciones.

Otros tributos que gravan los ingresos son: sobre premios de juegos de sorteos y a la realización de apuestas, sean éstas presenciales u on-line y el impuesto a la Ganancia Mínima Presunta que está en extinción gradual.

Además de a las Ganancias, Argentina también impone tributos a los ingresos por trabajo. Es quizás uno de los factores que causa mayor falta de competitividad a la producción local y que provoca informalidad e ilegalidad.

El número de impuestos y contribuciones vigentes para un trabajador en relación de dependencia alcanzan a la decena e impactan, en promedio más del 40% de su salario bruto, aún sin considerar la prima por cobertura de riesgos del trabajo.

Los ingresos de las personas que no están en relación de dependencia se gravan mediante un régimen simplificado llamado Monotributistas, quienes deben abonar una cuota mensual fija que tiene 3 componentes, uno impositivo, otro previsional y otro para el Sistema Nacional del Seguro de Salud. El personal doméstico tiene un régimen similar con otras escalas y valores.

El Impuesto a los Bienes Personales grava el patrimonio de las personas al cierre de cada año. Su alícuota se viene reduciendo y al cierre de 2018 quedará en 0,25%. La intención del gobierno era que desapareciera en 2019, pero su extinción definitiva no fue aprobada por el Congreso. La recaudación en el 2017 fue el equivalente al 0,21% del PBI.

Argentina grava al consumo y a las transacciones de diversas maneras.

Entre ellos tenemos el Impuesto a los Créditos y Débitos bancarios. La alícuota es del 6 por mil por cada importe debitado o acreditado. En el año 2017 su recaudación fue el equivalente a 1,7% del PBI.

Pero el impuesto estrella, aquel que encabeza la presión tributaria en Argentina es el Impuesto al Valor Agregado o IVA. Si bien su alícuota general es del 21% sobre el valor agregado en cada instancia de la cadena productiva, existe una alícuota superior del 27% para ciertos servicios públicos a empresas subsidiados y una alícuota reducida del 10,50% para algunos alimentos primarios y algunos servicios. La recaudación total del IVA en 2017 fue equivalente al 7,4% del PBI. Existen también los denominados Impuestos Internos que afectan al consumo de determinados bienes y servicios. Las alícuotas van desde el 4% hasta el 70% del precio de venta e incluye bienes tan diversos como Aguas Minerales y Aviones. Destaca, por su magnitud, la tasa sobre la venta de cigarrillos: 70%. La recaudación conjunta de los Impuestos Internos es algo superior al 0,65% del PIB.

Otros tributos sobre la venta de bienes y servicios gravan: servicios de comunicación audiovisual, venta de pasajes al exterior incrementado en 2016, sobre la venta de combustibles, gas oil, gas licuado, entradas al cine

Argentina también grava al comercio exterior. Los productos importados, están alcanzados con tasas que van del 0 al 35%. Los derechos de importación cobrados durante 2017 equivalen a un arancel promedio del 7,5% sobre el total de las importaciones. Por su parte, el país impone tributos sobre su propia exportación, los

cuales se conocen como Derechos de Exportación. Las alícuotas alcanzan al 100%, en el caso extremo del Gas Natural, pero se ubican entre un mínimo de 1% y un máximo de 30%. Por este concepto se recaudó el equivalente a 0,64% del PBI. El ingreso más relevante proviene de la soja cuya alícuota del 30% a fin de 2017 se reduce mensualmente hasta su extinción en 2023.

Hay una Tasa de Estadística que grava con una alícuota del 0,50% a las importaciones no provenientes del Mercosur.

Las **24 Provincias** de la República Argentina tienen muy poco incentivo para recaudar sus impuestos, habiéndose habituado a que la mayor parte de su gasto se financia con recursos que vienen de la Nación vía el sistema de coparticipación federal de impuestos.

El principal impuesto que administran y recaudan las Provincias es el de Ingresos Brutos, el cual representa un 75% de su recaudación en promedio. Es un impuesto muy distorsivo por ser “en cascada”, gravando todas las etapas de la producción y comercialización. Hay una variedad de alícuotas según Provincias y según actividades.

Le sigue en orden de importancia el Impuesto a los Sellos, el cual representa el 9% de la recaudación. Presenta alícuotas muy variadas. El Impuesto Inmobiliario, con el 7,70% es el tercer tributo provincial. Resulta llamativo ver que es casi el mismo monto que se recauda por el Impuesto Automotor, siendo unos y otros activos de valores muy disímiles.

Además, tanto las Provincias como los Municipios aplican diferentes sobre tasas sobre las facturas de servicios públicos como electricidad, gas o agua. Esta política agrava la distorsión existente entre las tarifas de dichos servicios y los subsidios que el estado debe otorgar a las empresas prestadoras para mantener bajas las tarifas.

Entrando ahora en la realidad de la órbita **Municipal**, cabe indicar que Argentina hay 2.171 municipios.

Los recursos más comunes de los municipios son las tasas como las de Alumbrado, Barrido y Limpieza; las de Seguridad e Higiene y las de Publicidad. En el consolidado de todos los municipios obtienen recursos tributarios y no tributarios por el equivalente a un 55% del gasto que realizan. El 45% restante lo obtienen de la Provincia o Nación por el sistema de coparticipación Federal de impuestos. El consolidado del gasto municipal es poco relevante en el total de la presión tributaria nacional, habiendo sido del 3,6% del PBI en 2016.

Esta Propuesta de Reforma Tributaria apunta a la mayor eficacia en la recaudación, la mayor productividad del capital invertido en Argentina, el aprovechamiento de la tecnología y la creación de empleo mediante incentivos.

Hemos tenido en cuenta algunos principios básicos en materia fiscal como los sugeridos por Adam Smith,: Equidad, Certidumbre, Comodidad para el contribuyente y Economía entre costos y beneficios de la recaudación.

La tributación en el Mundo, pero particularmente en Argentina, ha fundamentado su accionar en la maximización de la recaudación olvidando, cínicamente a veces, alguno o todos estos principios. Desde la recomendación de Colbert a Luis XIV de ver al contribuyente como un pavo al que hay que desplumar de a poco, para que sus graznidos no molesten; hasta la propuesta de nuestro contemporáneo Richard Musgrave de la Teoría de la Hacienda Múltiple para que el despojo pase inadvertido, la fortaleza moral del análisis de Smith ha sido sustituida por una hipocresía amparada en razones prácticas.

En el análisis de un autor contemporáneo argentino identificamos tres paradojas que, en carácter de tales, desafían la “sabiduría popular”. La primera de ellas establece que después del límite máximo de tributación admisible (al que denomina punto de inflexión), el Gasto Público deja de ser redistributivo. De ello, se deriva la segunda paradoja que determina que, a partir de ese punto de inflexión, los incrementos de impuestos generan una sociedad más pobre. Mientras que la tercera comprobación paradójica es que, sin una austeridad republicana que las contenga, las necesidades del Estado serán crecientes; nunca estarán satisfechas.

Juan Bautista Alberdi tuvo presentes buena parte de estos y otros conceptos cuando diseñó las bases para la Constitución Nacional de Argentina a mediados del Siglo XIX. No es historia solamente sino, sobre todo, candente actualidad.

Pasando a las propuestas concretas, cabe comenzar con un aspecto central de las finanzas públicas actuales de Argentina: la Nación recauda en exceso de sus gastos y le coparticipa parte de la recaudación a las Provincias con un sistema muy enmarañado. Las provincias reciben un porcentaje fijado en el año 1988 sin ningún criterio técnico, ni dinámico que permitiera ser modificado a lo largo del tiempo. Por su parte, las Provincias han adoptado sistemas dispares, pero también sin mayor sustento ni movilidad, con sus municipios.

Nuestra propuesta de Reforma se basa en un trípode de cambios, a saber: Modificaciones de aspectos normativos y operativos, Disminución de alícuotas y Eliminación de tributos.

Las **Modificaciones** propuestas son:

- Eliminar todas las retenciones y percepciones que terceros hacen sobre ingresos del contribuyente.
- Modificar el régimen de coparticipación federal de impuestos a favor de un esquema que devuelva a las Provincias la potestad para determinar y recaudar sus propios tributos, de modo tal de autofinanciar sus gastos públicos. Este principio es esencial para alinear correctamente los incentivos para que se gaste menos y se gaste mejor. Para ello, la Nación deja de establecer y percibir los siguientes impuestos, que pasan a la órbita provincial:
 - A las Ganancias sobre las Personas Humanas.
 - A los Bienes Personales
 - A la Transferencia de Combustibles

- Internos

Proponemos que con la recaudación del impuesto a la transferencia de combustibles y los impuestos internos se integre un Fondo de Redistribución horizontal entre provincias que permita lograr una asignación complementaria a las provincias de menor posibilidad recaudatoria para que no se produzca con el cambio del sistema una alteración súbita de recursos. Se pretende un empalme en el que ninguna provincia pierda o gane participación porcentual respecto del régimen que se sustituye. Los porcentajes de redistribución así determinados se mantendrán luego constantes. De esta manera aquella provincia que quiera incrementar su gasto deberá aumentar la presión impositiva sobre sus propios ciudadanos.

- Unificar el cobro de la patente automotor en los Municipios. Siguiendo la sabia política de subsidiariedad, y para lograr una mayor correspondencia fiscal entre ingresos y gastos de cada jurisdicción, es conveniente que cada Municipio recaude este impuesto y aspire a la mayor autonomía, minimizando la dependencia de la Provincia en cuanto a recibir fondos coparticipados.

Se propone **disminuir** los siguientes impuestos

- Disminuir la tasa general del IVA del 21% al 10%. Esta disminución tendrá dos impactos muy importantes: mejorar el poder adquisitivo del salario al disminuir el costo de sus productos y disminuir el incentivo a la evasión. Esta reducción tiene también por propósito generar un espacio para que los gobiernos provinciales puedan aumentar la alícuota del impuesto a las ventas finales. Si no es de esta manera, la reasignación de impuestos que proponemos no permitiría empalmar con la situación de recursos nacionales y provinciales ahora vigente.
- Reducir aranceles de importación, apuntando a tener una tasa uniforme y baja para todos los productos. Vemos conveniente acercar el arancel promedio a las importaciones todo lo más posible sin transgredir las disposiciones del Mercosur.
- Disminuir el total de aporte y contribución que se realiza para la jubilación a un 10% y que cubra una jubilación básica o mínima, liberando el resto de los recursos para que cada empleado contrate el seguro de retiro que desee o ahorre en lo que considere mejor para su vejez. Se aplicará a la totalidad de los asalariados, incluyendo funcionarios del estado dando fin a las irritantes jubilaciones de privilegio. Esta medida generará una desfinanciación decreciente hasta extinguirse del stock actual de jubilados que se financiará con un préstamo de largo plazo.

Por último, proponemos **eliminar** los siguientes Tributos:

De inmediato

- A la distribución de utilidades, en el impuesto a las Ganancias sobre Personas Jurídicas,
- A la Ganancia Mínima Presunta,
- Tasa de Estadística,

- Otros de menor relevancia macroeconómica pero alto impacto en sus actividades, como lo son el Adicional de emergencia sobre cigarrillos, el Fondo Especial del Tabaco, el que grava las Entradas al Cine, Impuesto Interno a la Telefonía Celular, Impuesto Interno a las Pólizas de Seguros y el tributo sobre el capital de las Cooperativas destinado a un Fondo para la Educación.

Eliminar gradualmente

- A los Bienes Personales
- A los débitos y créditos bancarios
- Derechos a la Exportación

Una mención especial merece la eliminación de los diversos **Impuestos al Trabajo** ya que son contrarios a las políticas de creación de nuevo empleo, disminución concomitante de la desocupación y la pobreza, y mejora de la competitividad argentina. Por ello, proponemos **eliminar**:

- Aporte para la Obra Social de jubilados (PAMI).
- Aporte “solidario” al sindicato ya que no corresponde que los no afiliados tengan que aportar al sindicato

En la órbita provincial, nuestra propuesta incluye **derogar o sustituir de inmediato** los siguientes impuestos:

- A los Ingresos Brutos porque es un impuesto muy distorsivo ya que grava todas las etapas de producción y comercialización en cascada, sin deducir el valor agregado en cada etapa. Dadas su magnitud e importancia, proponemos sustituir este impuesto por uno a las ventas finales. Cada Provincia tendría la facultad de establecer la alícuota y procurar su recaudación. Ello haría más eficiente el sistema y más competitiva la economía.
- Otros tributos como el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, el de Sellos y las tasas provinciales y municipales sobre diversos servicios públicos.

La amplia reforma aquí planteada, descrita cuantitativamente y con detalle en el documento completo, propone una rebaja de la presión tributaria general de casi 9 puntos del PBI. Los impuestos cuya recaudación se transfiere a las Provincias equivalen a la mitad del monto que reciben por la coparticipación actual. Les resta obtener recursos por el equivalente a unos 4 o 5 puntos del PBI, según los ahorros que puedan lograr con una mejor administración o reducción de gastos.

Se genera una pregunta hacia el seno de la madurez de nuestro sistema federal respecto del financiamiento de esa brecha. Las Provincias deberán decidir si presionan con impuestos locales a medida de sus necesidades, o si, por el contrario, reducen el gasto provincial a financiar o si combinan ambos efectos.

PRIMERA PARTE: ANÁLISIS DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO

Situación a nivel Nación

Si bien la Argentina es un país federal, el Estado Nacional concentra la mayor parte de la recaudación, transfiriendo a los Estados Provinciales una parte por el llamado sistema de coparticipación federal de impuestos (Ley 23.548 de 1988 y sus enmiendas y modificaciones). El mismo sistema deriva una parte de los fondos (por ejemplo 1% del total más un 2% de lo recaudado por impuesto a las ganancias), al Ministerio del Interior que administra el Fondo de Aporte del Tesoro Nacional a las Provincias, conocido como ATN.. Ello ha generado en más de una oportunidad la sospecha que los fondos van más a las jurisdicciones administradas por gobernantes afines, o por negociación de votos en el Poder Legislativo.

En el siguiente cuadro exponemos los números de la recaudación de impuestos por parte del Estado Nacional durante los años 2016 y 2017 según información de la Administración Nacional de Ingresos Públicos (AFIP).

Al final del cuadro, la línea de recaudación provincial es la publicada por INDEC para 2016 y estimada para 2017 ajustando los valores de 2016 en un 25% (la inflación de ese año fue del 24,8%). Los datos de recaudación municipal se estiman con el mismo criterio partiendo de datos reales de 2015.

Cifras en Millones de \$	Real	
	2016	2017
Impuesto		
Ganancias empresas	290.048	371.865
Ganancias personas 33%	142.859	183.158
GMP deja en 2017	3.246	2.560
Monotributo impositivo	6.873	10.544
IVA	589.149	785.842
Sobre créditos y débitos bancarios	131.669	172.838
Combustibles y GNC	75.664	102.846
Combustibles liq excepto gas oil, k	32.123	46.591
GNC y otros combust	13.243	20.246
Al gas oil	26.846	31.988
Fondo Hidrico de infraestructura	3.264	3.815
Recargo consumo de gas	188	206
Internos	46.991	68.985
Tabaco / cigarrillos	32.692	46.801
Bebidas sin alcohol	2.537	
Bebidas alcoholicas	1.193	
Cerveza	1.196	
Sobre automóviles	277	
Sobre telefonía celular	2.989	
Sobre aduana /importados	4.155	
Otros internos (seguros, etc)	1.952	
Adic emergencia cigarrillos	4.238	5.750
BBPP	19.541	22.165
Radiodifusió p/TV, AM y FM	2.364	3.134
A la transf de inmuebles	2.052	4.091
Fdo p/educ y prom Cooperativa	435	621
A los premios juegos de azar	762	1.067
A entradas cine y s/videos	380	424
OTROS (sello, tasas judiciales, y)	107.322	42.762
Devoluci, reintegros y reembolsos	-20.915	-45.459
Devoluciones de iva	-5.932	-20.506
Reintegros fiscales	-14.983	-24.953
SEGURIDAD SOCIAL	723.953	946.601
Contribuciones	324.235	424.268
Aportes	212.744	279.186
Obras sociales	108.666	142.003
Riesgo de trabajo	63.811	80.368
Monotributo seg social	14.040	20.093
Seguro colectivo de vida	459	683
RECURSOS ADUANEROS	146.416	162.421
Comercio Exterior	127.875	136.757
Derechos a la exportación	71.509	66.121
Derechos a la importación	55.305	69.259
Estadística	1.060	1.376
IIBB y otros	18.541	25.665
TOTAL	2.273.048	2.842.217
<i>Recaudación Provincial</i>	424.539	530.674
<i>Recaudación Municipal</i>	106.806	133.508
CONSOLIDADO	2.804.393	3.506.398

Ahora analizaremos las características de cada uno de los impuestos, su origen y norma que lo regula:

IMPUESTOS QUE GRAVAN EL INGRESO

1 – Impuesto a las Ganancias

Este impuesto surgió en Argentina el 30 de diciembre de 1932 al sancionarse la Ley 11682. Se lo llamó impuesto a los réditos y se establecía por sólo 2 años, ya que el principal motivo era para paliar las secuelas de la crisis de 1929. Tuvo sucesivas prórrogas hasta que en 1973 la ley 20628 lo modifica y denomina impuesto a las ganancias. La última modificación es del 27 de diciembre de 2017² con la ley 27430 que normó las características actuales.

Se recaudaron \$ 555 mil millones en 2017, equivalentes al 5,4% del PBI.

El último informe (septiembre de 2017) de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, de la Subsecretaría de Ingresos Públicos, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda, define el ámbito espacial o alcance de este impuesto así:

*a) **Residencia.** Los residentes tributan sobre su renta mundial. A fin de evitar la doble imposición internacional, se les otorga un crédito por los impuestos análogos efectivamente pagados en el exterior sobre las rentas de fuente extranjera, hasta el monto del incremento de la obligación tributaria originado por la inclusión de las mismas.*

*b) **Territorialidad de la fuente.** Los beneficiarios del exterior tributan exclusivamente sobre sus rentas de fuente argentina, en general, mediante el procedimiento de retención con carácter de pago único y definitivo.*

Existe un **régimen de retención** al hacer pagos por la compra de bienes, o servicios, pago de alquileres, rentas, etc. Quien hace el pago, extiende un Certificado por la retención, y en la quincena siguiente debe presentar un Formulario a la AFIP y el pago correspondiente.

El impuesto se liquida anualmente como presentación de declaración jurada, 5 meses después de haber cerrado el ejercicio. Las personas toman año calendario y presentan en abril (o junio según circunstancias), y luego de dicha presentación deben hacer pagos de **anticipos** a cuenta de la ganancia del año en curso, cuya presentación final será el año siguiente.

Existe un criterio diferente en la aplicación del impuesto a personas jurídicas (empresas, sociedades), del que se aplica a personas humanas.

1.1 – Impuesto a las ganancias de personas jurídicas.

El criterio para la aplicación de este impuesto siempre ha sido el de la **proporcionalidad**, siguiendo la sana doctrina en materia fiscal. La alícuota del impuesto es del 35% y su carácter **proporcional** implica que todos pagan en la misma

² Actualiza y ordena texto de Leyes 20628 y 26078 del 27/12/73 y de 1997.

proporción a su ganancia sin importar la magnitud de la ganancia. Durante mucho tiempo se consideraba que un alícuota superior al 33% era confiscatorio³. La reforma sancionada a fin de 2017 reduce la tasa del 35% al 30% para los ejercicios iniciados en 2018 y 2019, pero se incorpora una tasa del 7% a la distribución de dividendos. (37% si se distribuye toda la utilidad). Para los ejercicios iniciados a partir de 2020 la tasa bajará al 25% y un 13% a la distribución de dividendos (38% para distribución total).

Cabe aclarar que este impuesto está incrementado en su tasa efectiva al no permitirse el ajuste por inflación de los estados contables. Es decir que se tributa una ganancia sobre un resultado ficticio, inflado por la suba general de precios y no por un beneficio efectivamente percibido por el contribuyente. Si los estados contables estuvieran corregidos por el efecto inflacionario (provocado por el mismo Estado que reclama los impuestos) las utilidades contables de las empresas serían sensiblemente inferiores.

Si bien hay unas 550 mil empresas registradas en la Inspección General de Justicia (IGJ), en el año 2015 solo 259.365 hicieron presentaciones para el Impuesto a las ganancias, de las cuales a 160.156 tenían que pagar el impuesto que por ese año implicó \$ 201.169 millones.

Están exceptuadas de este impuesto las instituciones religiosas, entidades de bien público y las cooperativas. Este último tipo de organizaciones se ha prestado para abusos, generando por otra parte una competencia desleal en la realización de negocios, con las sociedades anónimas o similares.

1.2 – Impuesto a las Ganancias de personas humanas.

Acá el criterio seguido para su aplicación ha sido el de la **progresividad**, y no el de la **proporcionalidad**. Por progresividad se entiende gravar con tasas más altas las mayores ganancias, así quien tiene éxito y gana cada vez más, se lo castiga más fuerte. Es en cierta forma un freno o restricción al progreso y al ascenso social y económico. Fue Karl Marx quien recomendó el criterio de progresividad en lugar de la proporcionalidad. Debería revisarse la equidad de aplicar tasas crecientes, ya que tasas iguales generan mayor tributación cuanto mayores son los ingresos. Eso es justo y equitativo.

En Argentina a principios de 2018 se aplican diferentes tasas o alícuotas para gravar las ganancias de las personas, imponiendo tasas más altas en la medida que los ingresos sean mayores. Las alícuotas van desde el 5% para ingresos que superen los \$ 388.124 anuales, hasta un 35% para los ingresos superiores a los \$ 800.188 anuales. En el medio hay 7 niveles diferentes de escalas/ alícuotas. Esto es para empleados solteros. Si están casados, con hijos, o tienen personal doméstico, se suman importes para deducir o tributan menos.

Esas deducciones máximas anuales son:

³ E. Zaffaroni y Carmen Argibay 12 junio 2008.

- a) Por cónyuge que gane menos de \$ 52 mil \$ 62.385
- b) Por cada hijo menor de 18 años \$ 31.461
- c) Por tener servicio doméstico \$ 66.918
- d) Por el 40% del alquiler \$ 66.918

Los residentes en la **Patagonia** tienen el privilegio de tener todos los montos de mínimo no imponible y deducciones un 22% superior a los montos arriba indicados.

Hay otras deducciones admitidas como el pago de intereses por créditos hipotecarios, o el pago de alquiler para vivienda, o gastos por seguros o sepelio, pero son muy bajos o insignificantes.

Hay una diferencia o discriminación hacia los **autónomos**, quienes empiezan a pagar ganancias cuando sus ingresos superan los \$ 200 mil anuales⁴, neto de aporte previsionales y deducciones admitidas. Los ingresos por **jubilaciones** están exentos de ganancias hasta los \$ 565 mil anuales. Por encima de dicho monto tributan.

En síntesis, un **empelado soltero** sin ninguna deducción especial empieza a pagar impuesto a las ganancias cuando su ingreso neto mensual excede los **\$ 29.856**, y un **casado con 2 hijos** cuando su ingreso mensual excede los **\$ 39.495**.

El régimen de presentación de la Declaración Jurada (DDJJ) es muy complicado y en general requiere la contratación de un contador tributarista, quien se beneficia de esa complejidad y del frecuente o continuo cambio de normas, a veces por temas mínimos, pero que exigen estar actualizados.

En 2015 hubo 933.752 presentaciones de personas para este impuesto. Las personas que tenían saldo a pagar arrojaron un importe por \$ 101.228 millones. Este monto representó el 33% del impuesto a las ganancias pagado ese año. El 71% de estas personas eran varones.

El **privilegio o exención** al pago de este impuesto, alcanza a las remuneraciones de todos los diplomáticos extranjeros, y a empleados y funcionarios del Poder Judicial, excepto los incorporados desde el año 2017.

En lo que concierne al impuesto a las ganancias, la reforma sancionada a fin de 2017 tiene además de lo mencionado los siguientes impactos:

- a) Incorpora la renta financiera para ser gravada, hasta ahora exenta con una tasa del 15% sobre la renta de activos financieros en moneda extranjera o indexados, y una tasa del 5% sobre activos nominales en moneda local (inflación ronda el 25% anual);
- b) Sustituye el impuesto a la transferencia de inmuebles (ITI) que era del 1,5% sobre el valor de la transacción, por un impuesto del 15% sobre la ganancia

⁴ Con la reforma de diciembre 2017, sino pagarían a partir de \$ 133 mil anuales.

generada (diferencia entre precio de venta y de compra actualizado). Esto se aplica a los inmuebles adquiridos a partir de 2018.

2 – Gravamen de emergencia sobre premios de determinados juegos de sorteos y concursos deportivos.

Están alcanzados los ingresos obtenidos por premios de sorteos, loterías, rifas, o apuestas (excepto carrera de caballos). La ley 20.630 del año 1974 impuso este gravamen.

La alícuota es del 31%, con un mínimo no imponible de \$ 1.200.

La recaudación total de este impuesto fue de \$ 1.067 MM (millones) en 2017, o el 0.01% del PBI.

2.1- Impuesto sobre la realización de apuestas.

La ley 27.346 de diciembre de 2016⁵ estableció este impuesto que grava las apuestas hechas a través de máquinas electrónicas, de juegos de azar y de apuestas automatizadas. Los sujetos del gravamen son las personas humanas y las personas jurídicas que exploten este tipo de máquinas, bajo cualquier forma, instrumentación o modalidad en el territorio argentino

La alícuota es del 0,95% sobre el monto apostado. La expectativa de recaudación por los impuestos creados por esta ley y relacionados con los juegos de azar era de \$ 6.000 millones anuales, pero no se cumplió

Quienes explotan este tipo de máquinas deben liquidar el impuesto en forma quincenal.

2.2– Impuesto indirecto sobre apuestas on-line

La misma ley que en el caso anterior, establece un impuesto del **2%** sobre el valor bruto de cada apuesta que se curse por plataformas de internet, debiendo el intermediario o la empresa administradora de la tarjeta de débito o crédito, liquidar el impuesto en forma quincenal.

El sujeto del gravamen, en este caso, es el apostador.

En 2017, primer año de vigencia completa no se recaudó absolutamente nada. Habría problemas operativos (apuestas fuera del ámbito geográfico de Argentina) y normativos (los juegos de azar los regulan las provincias).

⁵ En su Título III Capítulo I, art 5.

3 – Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.

La Ley 25.063 dispuso este tributo en su Título V.

Este impuesto **está en extinción gradual**, eliminándose para los ejercicios fiscales de empresas chicas (menos de 300 empleados) iniciados a partir de 2017. Para el resto de las empresas extinguirá en el año 2020 (ejercicios iniciados en 2019)

Este impuesto grava la tenencia de Activos al cierre del ejercicio, que estén ubicados en Argentina o en el exterior (en forma permanente), y alcanza todo tipo de sociedades, y asociaciones.

Respecto de las personas humanas, solo son alcanzadas por la tenencia de inmuebles rurales.

Hay exenciones, como los bienes radicados en Tierra del Fuego, los comprendidos en régimen minero, y los de entidades exentas por AFIP.

La alícuota es del 1% con un mínimo no imponible de \$ 200.000. El pago de este impuesto es a cuenta del impuesto a las ganancias.

IMPUESTOS AL TRABAJO

4 – Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social.

Existe un tratamiento diferente para empleados en relación de dependencia, de aquellos que trabajan en forma independiente.

4.1 En el caso de los **empleados en relación de dependencia**, una parte de los impuestos o cargas sobre su ingreso, le son retenidas por el empleador que luego los ingresa al fisco (“aportes”); y otra parte la aporta el empleador como obligado y se designa como “contribuciones”.

Los impuestos vigentes son:

- a) Para jubilación. Ley 24.241 **21,17%** (11% el empleado⁶ y 10,17% el empleador)
- b) Para Obra Social jubilados (PAMI). Ley 19.032 **5%** (3% el empleado y 2% el empleador)
- c) Para Obra Social obligatoria. Ley 23.660 **7,65%** (2,55% el empleado y 5,1% el empleador)
- d) Régimen Nacional del Seguro de Salud. Ley 23.661 **1,35%** (0,45% el empleado y 0.90% el empleador)
- e) Régimen Nacional de Asignaciones Familiares. Ley 24.714 **4,44%** el empleador
- f) Fondo nacional de empleo. Ley 24.013 **0,89%** el empleador
- g) ART (Accidente por riesgo de trabajo). Ley 24.557 entre 0,45% y 17,7%⁷
- h) Aporte solidario a sindicato. Ley 14.250 1 a 4%**
Este aporte comenzó a aplicarse en febrero de 2006, luego de la negociación paritaria del Correo, en que el gobierno autorizó se aplique un descuento del 3% a todos los empleados del gremio que no estén afiliados. Si bien es muy cuestionable su legalidad, se basaron en la ley 14.250 **del año 1953**, en cuyo artículo 9, se dice que “...las contribuciones a favor de la asociación de trabajadores participantes serán válidas no sólo para los afiliados, sino también para los no afiliados comprendidos en el ámbito de la convención”.

⁶ El aporte retenido a empleados es hasta una remuneración máxima de \$81.918,55 a sep 2017, ajustado a \$ 86.596 a partir de marzo 2018

⁷ Según cálculos promedio efectuados por la Superintendencia de Riesgos de Trabajo. Su análisis cubre todas las actividades ordenadas según el C.I.I.U. (Clasificador Internacional Industrial Uniforme). El promedio inferior (que refleja la actividad de menor riesgo para el trabajador) es el correspondiente a SERVICIOS DE BANCA MINORISTA y el mayor se refiere a EXPLOTACIÓN DE MINAS DE CARBÓN

Así todos los gremios fueron reclamando este aporte, y tenemos que para bancarios es del 1%, para Utedyc del 2%, Correo 3%.

En síntesis, sobre el sueldo bruto de un empleado, pesa un **42% de impuestos**, de los cuáles al empleado se le retiene un 19% (dependiendo del aporte obligatorio al sindicato, aunque NO este afiliado), y un 23% que tributa el empleador.

4.2 Las personas independientes o autónomos (profesionales, socio-gerentes de sociedades de responsabilidad limitada (SRL), directores de sociedades anónimas (SA, etc.) pagan un impuesto fijo mensual según tramos de ingresos, existiendo diferentes escalas, pero que surgen de calcular la siguiente alícuota:

- a) Para jubilación. Ley 24.241 **27%**
- b) Para Obra Social jubilados (PAMI). Ley 19.032 **5%**

Por ejemplo, para una persona con ingresos mensuales de 4.201 (u\$s 221), debe pagar \$ 1.344 por mes⁸. La categoría más alta es la que pauta ingresos mensuales por \$ 18.484, y debe pagar \$ 5.915 por mes. Como es muy probable que sus ingresos excedan los pautados para esa categoría, aparenta tributar menos que un empleado en relación de dependencia, pero al momento de jubilarse, este tipo de personas reciben la jubilación mínima, o muy cercana a la mínima.

En el país se registraron 523.855 aportantes autónomos en el año 2016 y en 2017, 860 mil autónomos pagaron impuesto a las ganancias.

5. Las personas independientes o monotributistas

Hay un Régimen Simplificado para las personas independientes que perciban ingresos anuales inferiores a \$ 1.344.065 por la venta de bienes o menos de \$ 896.044 por la prestación de servicios.

Existen determinadas escalas según tramos de ingresos. Por ejemplo, los niveles mínimo y máximo de la tabla son:

A ingresos hasta \$ 107.525/año paga \$ 1.007 por mes (incluye \$ 87 por impuesto)

K ingresos hasta \$ 1.344.065/año, paga \$ 7.580 por mes (incluye \$ 6.048 por impuesto)

Estas personas deben abonar una cuota mensual fija que tiene 3 componentes, uno impositivo (los exime de inscribirse en IVA y de presentar impuesto a las ganancias), otro previsional para el SIPA, y otro para el Sistema Nacional del Seguro de Salud. Quienes reciben además un sueldo o jubilación, pueden pagar solo el componente impositivo

⁸ Esta es la categoría más baja

En el año 2016 se registraron 1.678.677 personas monotributistas y la recaudación por la parte impositiva fue de \$ 6.873 millones. Mientras que en 2017 se recaudaron \$ 10.544 millones.

También existe una categoría de monotributo social, destinado a personas vulnerables cuyos ingresos anuales sean inferior a \$ 12 mil, o para emprendimiento de 2 o 3 personas acumulando sus ingresos. La cuota mensual que deben abonar es mínima, pero les permite estar en la legalidad y acceder a otros beneficios sociales como la Asignación Universal por Hijo.

6. Régimen para el personal de casas particulares (domésticos).

Los empleados no pagan “aportes”, ya que no se les retiene monto alguno. Todo lo paga el empleador, y son montos fijos dependiendo de la cantidad de horas de trabajo semanal.

Hay 3 niveles de importes a pagar según la carga horaria semanal:

- a) Menos de 12 horas semanales: se debe pagar \$ 176 cualquiera sea la remuneración. Dicho importe incluye el seguro de ART.
- b) Entre 12 y 16 horas semanales: Se debe pagar \$ 252 por mes.
- c) Mas de 16 horas semanales, se debe pagar \$ 684 por mes.

Los empleadores adheridos a este régimen pueden tomar una deducción en el impuesto a las ganancias por el total de los importes abonados (remuneración + impuesto), con un tope equivalente a la ganancia no imponible anual. (\$ 66.918 para 2018)

En el país se registran 455 mil personas empleadas en casa de familia.

IMPUESTOS SOBRE EL PATRIMONIO

7 – Impuesto a los Bienes Personales.

Este impuesto grava la posesión de bienes al 31 de diciembre de cada año. Dado que se recauda poco y su fiscalización es costosa, no cumple con el principio de “economicidad” que sostiene la doctrina tradicional. A pesar de ser un tributo cuya desaparición fue varias veces preanunciada por diferentes administraciones, aún sigue en pie. Así en mayo de 2016 el Congreso sancionó la ley enviada por el presidente de la Nación, quien había insinuado su eliminación “gradual”, disminuyendo y unificando la alícuota (antes había 2 o 3 tramos con criterio progresivo). Así quedó en un 0,75% para el 2016 (saldo de bienes al 31 de diciembre); 0,50% para el 2017 y 0,25% para el 2018 y siguientes periodos. La intención era que desapareciera en 2019, pero su extinción definitiva no fue aprobada por el Congreso.

Este impuesto está normado por las leyes 23.966 y la 27.260⁹

En su concepción y origen tuvo una raíz de distribución de la riqueza de manera forzada e intermediada por el Gobierno. Lo pagaban muy pocos, ya que la imposición regía sobre quienes tenían una propiedad grande o varias pequeñas, cuyo valor o patrimonio fuera significativo. Eso se fue desvirtuando con el tiempo ya que los mínimos no imposables se ajustaron menos que la depreciación de la moneda.

Hay un mínimo no imponible que es de \$ 950 mil para el 2017, o sea u\$s 51 mil. En Uruguay se parte de los u\$s 250 mil para un matrimonio.

En el año 2015 hubo 1.277.729 presentaciones para este impuesto, pero solo 522.248 tenían impuesto determinado por \$ 10.216 MM. La recaudación en el 2017 fue de \$ 22.165 millones que equivale al 0,21% del PBI. Dada la baja programada de la alícuota que va de 0,75% en 2017 a 0,50% en 2018 y 0,25% en 2019, para el 2018 se estima recaudar \$ 13.802 MM según la Ley del Presupuesto Nacional.

8 – Contribución especial sobre el Capital de las Cooperativas.

Este impuesto establecido por la ley 23.427, fija una alícuota del 2% sobre el Patrimonio Neto (Activos menos Pasivos) de las Cooperativas al cierre de su ejercicio fiscal. *“Del capital se deducen las sumas otorgadas a miembros del consejo de administración y la sindicatura en concepto de reembolsos de gastos y remuneraciones, las habilitaciones y gratificaciones al personal pagadas o puestas a disposición dentro de los cinco meses siguientes al cierre del ejercicio”*¹⁰

⁹ En su Libro II, Títulos III y IV

¹⁰ Informe de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Septiembre 2017

A pesar de la irrelevancia en el monto o incidencia en la recaudación tributaria, esta forma de hacer negocios genera cierta distorsión en el mercado, y una suerte de competencia desleal.

Están exceptuados las Cooperativas y los bienes localizados en la provincia de **Tierra del Fuego**.

Se pagan 11 anticipos mensuales del 9% cada uno, y los pagos del impuesto por débitos y créditos bancarios pueden tomarse a cuenta.

En el país hay 34.218 Cooperativas registradas¹¹, habiendo generado una recaudación fiscal de \$ 621 millones en el año 2017 que equivale al 0,006% (6 por 100 mil) del PBI.

9 – Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas y Sucesiones

Este impuesto lo impone la ley 23.905 en el Título VII.

Grava con el **1,5%** del valor, toda transferencia de inmuebles en el territorio nacional que se efectúe a título oneroso y la realicen personas humanas o sucesiones. Con la reforma impositiva de diciembre de 2017 este impuesto desaparece y es reemplazado por un impuesto a la ganancia que se produzca entre el valor de adquisición actualizado y el de enajenación con una alícuota del 15% sobre dicha ganancia ajustada por inflación.

En el año 2017 se recaudaron \$ 4.091 millones por este impuesto, equivalentes al 0,04% del PBI.

¹¹ Según diario La Nación del 1 de julio de 2017.

IMPUESTOS AL CONSUMO Y/O TRANSACCIONES

10 – Impuesto sobre los Créditos y Débitos en cuentas bancarias y otras operatorias.

La ley 25.413 y el Decreto 380/01 establecieron este impuesto.

Grava todos los débitos y créditos en cuenta corriente de las entidades financieras con una alícuota del 6 por mil (0,60%) por cada importe debitado y otro 6 por mil por cada importe acreditado.

Hay excepciones como cuando los fondos se destinan a inversiones en plazo fijo o Letras del gobierno. Todos los niveles del gobierno están exentos. Hay tasas reducidas para intermediarios financieros, corredores de cereales, consignatarios, etc.

En el año 2017 se recaudó **\$ 172.838 millones**. (1,7% del PBI). Este impuesto se estableció en forma provisoria por ser considerado un impuesto distorsivo. El 34% de lo pagado por impuesto a los créditos bancarios puede ser imputado a cuenta del impuesto a las ganancias.

A pesar de que hay consenso en que este impuesto debería eliminarse, la facilidad y cuantía de su recaudación conspiran para que ello ocurra. Algunos proponen que la totalidad de este sea imputada a cuenta de ganancias, pero ello beneficiaría solo a los que pagan impuesto a las ganancias, dejando en la situación actual y desventajosa a las organizaciones sin fines de lucro, hospitales, escuelas, consorcios, que seguirían tributando. Podría argumentarse un trato desigual frente a la ley, o inequitativo.

11 – Impuesto al Valor Agregado – IVA

Este impuesto se rige por la ley 23.349 y recae en todas las fases del ciclo de producción y distribución.

El mismo se aplica sobre la venta de cosas muebles, obras, locación y prestación de servicios, importaciones. Rige un criterio de territorialidad, o sea se aplica en todo el país.

Las exenciones abarcan lo siguiente:

- a) **Ventas de:** Libros, folletos, diarios, revistas, y publicaciones periódicas. Agua ordinaria natural, leche sin aditivos, medicamentos, aeronaves para el transporte de pasajeros y/o cargas destinados a la defensa y seguridad, las embarcaciones cuando el adquirente sea el estado nacional, y el acceso a eventos deportivos amateur.
- b) **Prestaciones de servicios:** educativos, asistencia sanitaria prestada por obras sociales, actividades teatrales, transporte internacional (pasajeros o

carga), seguros de vida, locaciones para vivienda, locaciones rurales, locaciones cuando el locatario sea el estado en cualquiera de sus niveles.

- c) **Importaciones:** efectuadas por instituciones religiosas y por instituciones de beneficencia cuyo objeto principal sea la realización de obra médica asistencial, o la investigación científica y tecnológica, destinada a la actividad académica o docente.
- d) **Exportaciones:** se permite el recupero del IVA abonado en el proceso de producción de bienes exportados.

Hay 3 alícuotas. La general es del **21%**

Hay un alícuota superior **del 27%** sobre la prestación de ciertos servicios públicos como el gas, energía eléctrica, agua y telecomunicaciones, para uso comercial (no sobre viviendas).

Suena extraño haber distorsionado las tarifas, subsidiar el consumo de algunos servicios públicos y castigarlos con un IVA adicional, y en varios de estos servicios hay tasas y contribuciones provinciales y/o municipales que agravan más la situación. Se podrían evitar distorsiones si los Municipios y Provincias dejan de aplicar sobretasas sobre el consumo de servicios públicos. Ello daría lugar a que se cobre la tarifa plena, eliminando subsidios con el consecuente costo de administrarlos. Incluso para el estado nacional parece mejor sacrificar el IVA que cobrarlo y otorgar subsidios al consumo.

La alícuota **reducida es del 10,5%** y tiene el siguiente alcance:

- a) Trabajos realizados sobre vivienda ajena;
- b) Intereses y comisiones sobre préstamos;
- c) Animales vivos (bovinos, ovinos, camélidos, y caprinos) y sus carnes;
- d) Frutas, legumbres, hortalizas, cereales (excluido arroz), oleaginosas, y miel de abejas
- e) Determinadas obras y servicios vinculados con la obtención de los bienes mencionados en c y d.
- f) Servicio de pasajeros terrestres, acuáticos o aéreos, excepto taxis o remises en recorridos menores a 100 km que están exentos.
- g) Servicios de asistencia médica, excepto consultas privadas sin derecho a reintegro.
- h) Algunos bienes de capital incluidos en listado específico.
- i) Propano, butano, gas licuado de petróleo y fertilizantes para uso agrícola.
- j) Harina de trigo, pan, facturas y pastelería.

El periodo fiscal es el mes calendario. Al mes siguiente se presenta la Declaración Jurada y se paga si corresponde o queda un saldo a favor del contribuyente que es muy difícil obtener su devolución. En todo caso se admite compensar en periodos futuros siempre sin indexar conviviendo con altísimos niveles de inflación. Esta arbitrariedad es flagrante: cuando debe el contribuyente, su pasivo queda sujeto a intereses por mora. Cuando debe la AFIP, su pasivo queda congelado. Con inflación

baja (2% anual) es inocuo, pero con una del 25% es confiscatorio. Los Tribunales deberían proteger al contribuyente de este atropello.

Al igual que en el IG, hay un régimen de retención, y percepción.

Los impuestos a servicios de radiodifusión, sobre los combustibles y sobre las entradas al cine, pueden tomarse como pagos a cuenta en el IVA según la ley.

Las contribuciones patronales y los vales alimentarios pueden tomarse como crédito fiscal en el IVA.

La recaudación total del IVA en 2017 fue de \$ 765.336 MM, equivalente al 7,4% del PBI, constituyéndose en el principal impuesto del país.

Con datos de 2016, la OCDE elaboró el informe citado anteriormente y que permite hacer algunas comparaciones con otros países:

- Argentina recaudó por IVA por el equivalente a 7,2% de su PBI y constituyó el 23,1% del total de ingresos tributarios allí calculados.
- El promedio de países OCDE (datos 2015) = 6,7% del PBI y 20% del total.
- El promedio de A. Latina y Caribe = 6,2% del PBI y 29,3% del total.
- Brasil = 7,1% de su PBI y 22% del total de ingresos tributarios.
- Chile = 8,4% de su PBI y 41,3% del total.
- México = 4,1% de su PBI y 23,9% del total.

12 – Impuestos Internos sobre bienes

Estos impuestos se rigen por la ley 24.674

Es un impuesto al consumo de determinados bienes y la alícuota es proporcional, aunque presentan una gran diversidad según el tipo de producto

Los bienes afectados y sus alícuotas modificadas con la reforma de diciembre 2017 son:

12.1	Cigarrillos	70%
12.2	Cigarros	20%
12.3	Tabaco	25%
12.4	Bebidas alcohólicas ¹²	26%
12.5	Cervezas	14% ¹³
12.6	Bebidas analcohólicas y Aguas minerales	8% (4% con jugo de limón)

¹² Excepto vino y cervezas

¹³ Cerveza artesanal permanece al 8%

12.7	Objetos suntuarios	20%
12.8	Automóviles mayores a \$ 900 mil	20%
12.9	Motociclos y Velocípedos mayor a \$ 140 mil	20%
12.10	Embarcaciones mayores a \$ 800 mil	20%
12.11	Aeronaves	20%
12.12	Productos electrónicos	10,5% ¹⁴

El impuesto se liquida y paga por mes calendario, excepto en el caso de los cigarrillos que se hace cada 10 días la liquidación y el pago.

Los productos que se exportan están exentos de este impuesto, dando similar tratamiento que el IVA.

Es muy relevante la recaudación sobre la venta de **cigarrillos** que alcanzó \$ 46.801 millones en 2017 (0,45% del PBI). Por el resto de los impuestos internos mencionados se recaudó \$ 22.184 millones.

13 - Impuesto adicional de emergencia sobre cigarrillos

Este impuesto se estableció en enero de 1996 como un impuesto de emergencia por 3 años, hasta fin de 1998, por la ley 24.625. La alícuota es del 7% y 20 años después sigue vigente.

Cabe preguntarse si no sería más práctico aumentar la alícuota del impuesto interno que recientemente se redujo del 75% al 70%. La recaudación de este impuesto fue de \$ 5.750 MM en 2017, equivalente a aumentar el impuesto interno del 70% al 77%.

14 - Impuesto para el Fondo Especial del Tabaco

Este Fondo se creó en 1972 por la ley 19.800 y tiene una alícuota del 8,35% del precio de venta de los cigarrillos. Su origen fue para difundir y mejorar la producción y siembra de las distintas variedades de tabaco. Hubo intentos de derogarlo en la década del 90, pero el lobby del sector lo impidió.

Parece un contrasentido el espíritu y fundamento de su existencia con los tiempos que vivimos desde principio de este siglo, ya que cada vez más se combate el hábito de fumar. Así se ha prohibido la publicidad, el consumo en lugares públicos y concientizados a la población sobre los daños en salud y el consiguiente gasto público para su tratamiento.

La recaudación de este impuesto fue de \$ 7.647 millones en 2017. *El mismo no lo recauda Nación y no figura en la Recaudación tributaria nacional.*

Estos fondos van a las Provincias tabacaleras y a la Obra Social Empleados del Tabaco de la República Argentina (OSETRA). Las Provincias destinan un 80% de los

¹⁴ Se ira reduciendo gradualmente hasta su extinción en dic 2023

fondos a distintos planes para productores, para mejorar las variedades de tabaco, incrementar su producción, mejorar aspectos de los productores, etc. Un 15% lo destinan a complementar el precio del tabaco pagado por las tabacaleras, y un 3,5% va para la Obra social.

Muchos productores argumentan que, sin el FET, la actividad no sería rentable, pero si desaparece el FET, esa diferencia de precio que paga a cada productor lo pagarían las tabacaleras, quienes tendrían un mayor ingreso por eliminar este impuesto y seguramente el ingreso final del productor y de la industria serían mayores.

15 – Impuestos Internos sobre servicios

Los servicios afectados con este tipo de impuesto y sus alícuotas son:

15.1 Seguros – Se gravan las primas de todos los seguros sobre el territorio nacional.

Hay exenciones para los seguros agrícolas, seguros de vida, accidentes personales y los que cubren gastos de internación, cirugía o maternidad.

La alícuota general es del **0,1%** (uno por mil), pero el impuesto varía en los:

Seguros de accidentes de trabajo	2,5%
Seguros de compañías radicadas fuera del país	23%

15.2 Telefonía celular y satelital,

Su alícuota subió del 4% al 5% con la reciente reforma impositiva. La recaudación nacional fue de \$ 2.989 millones en 2016.

15.3 Impuesto sobre el abono de telefonía celular

La ley 26.573 dispuso gravar con el **1%** el abono de los servicios que prestan las empresas de celulares, para financiar el ENARD (Ente Nacional de Alto Rendimiento Deportivo). Con la reforma de diciembre de 2017 se dispuso eliminar este impuesto y transferir \$ 900 millones al ENARD del Presupuesto Nacional.

16 – Impuesto a las entradas al cine.

En mayo de 1968 se sancionó la ley 17.741 para fomentar la industria del cine nacional, imponiendo un impuesto a las entradas de cine. Esta ley se modificó en 1994 por la ley 24.377, creándose el INCAA, que se financia con un impuesto del **10%** sobre el precio de entradas al cine, y con dichos fondos otorga subsidios a quienes lo solicitan para producir películas.

¿Podemos evaluar o juzgar el acierto de estas medidas? ¿Después de 50 años, el cine argentino tuvo mejor desarrollo y éxito que el de Hollywood? Cabe preguntarse si no hay que cambiar.

Por este impuesto y el que sigue sobre videogramas se recaudó \$ 424 MM en 2017, que equivale al 0,004% del PBI. (4 diez milésimos)

17 – Impuesto a los videogramas grabados.

Se rige por la misma ley que grava las entradas al cine y tiene la misma alícuota del 10%.

Se grava la venta o alquiler de videos que se exhiban en forma pública o privada. Suena un poco desactualizado ya que casi no se alquilan videos y hasta cerró la cadena Blockbuster.

18 – Impuesto a los servicios de comunicación audiovisual.

Este impuesto surge en 2009 con la ley 26.522, y grava a los medios de comunicación audiovisual con un porcentaje de su facturación bruta generada en sus ingresos, ya sea por: publicidad, programas, contenidos, abonos, señal.

El mismo se aplica con un criterio de discriminación según localización, o de alícuotas progresivas según tamaño de la ciudad donde se opera, existiendo 4 categorías:

- A - CABA,
- B - Ciudades con más de 600 mil habitantes;
- C - Ciudades con menos de 600 mil habitantes; y
- D - Ciudades con menos de 100 mil habitantes.

La alícuota del impuesto son para la **televisión** abierta del 5% para A, del 3,5% para B, 2,5% para C y 2% para D. Los servicios satelitales y no satelitales tienen las mismas alícuotas.

Las **radios** tienen alícuotas que van del 2,5% al 0,5% en AM y del 2, % al 1% en FM.

La recaudación total por este impuesto fue de \$ 3.134 MM en 2017.

19 - Impuesto sobre la venta de pasajes al exterior

La ley 25.997 de enero del 2005 crea el Consejo Federal de Turismo, y el Instituto Nacional de Promoción Turística, y en su artículo 24 impone un gravamen del 5% a la venta de todos los pasajes al exterior.

En noviembre de 2016 el actual gobierno elevó dicha alícuota al 7%. (Ley 27.341).

Adicionalmente se aplican tasas como la Tasa de embarque y Migraciones. Estos tributos referidos a servicios migratorios son, por ejemplo, en el caso de viaje por buques de entre 2 y 10 dólares por pasajero y, por tasas de embarque, para el mismo caso, entre 1,50 y 4,70 dólares por pasajero y entre 2 y 5 dólares por vehículo.

20 – Impuesto sobre gas oíl y gas licuado.

Las leyes 26.028, 26.454 y 26.942 y el Decreto N.º 564/05 gravan la transferencia de gas oil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya, y el gas licuado para uso automotor.

Como es costumbre, la exportación está exceptuada y la importación gravada.

La alícuota es del 22%, y se liquida en forma mensual. En 2017 se recaudó por este impuesto \$ 31.988 MM, que equivale a un 0,31% del PBI.

21 – Impuesto sobre naftas y gas natural destinado a GNC

Las leyes 26.181y 26.784 regulan este impuesto con vigencia hasta fin del año 2035.

Grava la transferencia o importación de naftas con una alícuota del 4%, y del gas natural comprimido para uso como combustible con el 9%.

Se liquida en forma mensual, y hay un régimen de anticipos. En 2017 se recaudó por este impuesto \$ 66.837 MM. Si sumamos todos los conceptos sobre combustibles, líquidos o gaseosos, la recaudación alcanza el 1% del PBI (\$ 102.846 MM)

22 – Recargo al Gas natural

Las leyes 25.565 y 25.725 del año 2002, establecieron este impuesto que es un recargo en la tarifa del gas natural de \$ 0,004 por cada m3 de 9.300 kilocalorías, y tiene vigencia hasta marzo de 2021.

Su finalidad fue para compensar / subsidiar tarifas en la región patagónica, Malargüe y la zona de la Puna.

En 2017 la recaudación fue de \$ 206 MM o 0,002% del PBI (2 por cien mil).

IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES

23 – Derechos de Importación

Los Derechos de importación a todos los productos se redefinieron en el Decreto 509 de mayo de 2007. Luego hubo algunos Decretos que hicieron algunas modificaciones como el 100 de 2012 y el 673/674 de agosto de 2017.

Así los productos importados, están alcanzados con tasas que van del **0 al 35%**. Por ejemplo, los bienes de Informática y Telecomunicaciones no tienen arancel (**0%**).

Los bienes de capital que se producen en el país tienen un impuesto del **14%** y los que no se fabrican, un **2%**.

En 2017 se recaudaron \$ 69.259 MM por derechos de importación, que equivale a un **arancel promedio del 7,5%** sobre el total de las importaciones. Dicho arancel promedio no refleja la dispersión que existe, con alícuotas muy altas para ciertos productos y sin arancel para otros. Hay que tener en cuenta las restricciones que impone ser integrante del Mercosur.

24 – Derechos de Exportación

Los mismos se rigen por el Decreto 509/2007, y los Decretos 133 y 160/2015 y 349 y 361/2016.

La exportación de los siguientes productos está gravada con la alícuota indicada:

Gas Natural	100%
Poroto de soja	30% ¹⁵
Harina y aceite de soja	27%
Papel o cartón para reciclar	20%
Cueros y pieles	10% o 5% según proceso de elaboración.
Corcho Natural en bruto	10%
Biodiesel	8% ¹⁶
Corcho Natural descortezado	5%
Chatarra de fundición	5%
Objetos de Arte y Antigüedades	5%
Hidrocarburos	1% ¹⁷

Los impuestos a la exportación sumaron \$ 66.121 MM equivalente a un 0,64% del PBI.

¹⁵ Esta alícuota se irá disminuyendo en medio punto porcentual por mes desde enero de 2018.

¹⁶ Subsecretaría de Ingresos Públicos. Modificaciones a la ley 27430 de dic 2017

¹⁷ Los Derechos de exportación de los Hidrocarburos dependen del Precio Internacional del Petróleo en Brent. Si es menor a u\$s 71 se aplica 1%, si es mayor una fórmula que eleva el arancel.

25 – Tasa de Estadística

Ley 23.664 y sus modificaciones fijaron esta tasa que abarca a todos los productos importados fuera del Mercosur.

También están exentos los bienes de capital, de informática, telecomunicaciones y combustibles.

La alícuota es del 0,5% del valor que se importe, con un tope máximo de u\$s 500.

La recaudación por este impuesto en 2017 fue de \$ 1.376 millones.

SITUACIÓN A NIVEL PROVINCIAL

Las 24 Provincias de la República Argentina tienen muy poco incentivo para recaudar sus impuestos, habiéndose acostumbrado a que la mayor parte de su gasto se financia con recursos que vienen de la Nación vía el sistema de coparticipación federal de impuestos.

El **siguiente cuadro** muestra la recaudación de las Provincias del año 2016 publicado en la web del Ministerio de Hacienda, donde se observa que el principal impuesto que recaudan las Provincias es el de Ingresos Brutos, que representa un 75% de su recaudación en promedio. También llama la atención la baja recaudación por el impuesto inmobiliario, en relación con el impuesto automotor. Respecto a este último impuesto en algunas jurisdicciones lo recauda la Provincia y en otras los Municipios.

Los datos de 2017 fueron estimados, incrementando los de 2016 en un 25% (la inflación fue del 24,8%)

PROVINCIAS	INGRESOS BRUTOS	INMOBILIARIO	SELLOS	AUTOMOTORES	OTROS	TOTAL
BUENOS AIRES	114.691.522	12.312.444	12.911.066	12.332.941	6.973.470	159.221.444
CATAMARCA	1.467.211	45.897	145.335	149.564	198	1.808.205
CÓRDOBA	23.868.033	2.096.283	3.760.458	1.161.009	0	30.885.783
CORRIENTES	3.116.070	153.530	455.000	0	0	3.724.600
CHACO	4.295.038	47.864	517.395	0	264.293	5.124.590
CHUBUT	4.781.487	0	568.373	0	87.467	5.437.326
ENTRE RÍOS	5.931.390	1.998.300	610.330	1.031.620	828.840	10.400.480
FORMOSA	1.329.779	28.590	153.325	0	47.313	1.559.007
JUJUY	2.039.423	131.979	356.183	0	0	2.527.585
LA PAMPA	2.190.512	335.580	358.478	271.937	14.039	3.170.547
LA RIOJA	997.123	19.495	105.092	118.303	0	1.240.014
MENDOZA	12.797.855	664.895	1.843.256	1.162.757	29.760	16.498.523
MISIONES	6.982.300	129.710	475.850	67.390	29.140	7.684.390
NEUQUÉN	9.540.399	408.862	1.097.760	0	0	11.047.021
RÍO NEGRO	4.261.872	277.419	511.628	630.411	233.436	5.914.766
SALTA	5.101.049	66.140	512.689	0	281.945	5.961.823
SAN JUAN	2.093.132	178.790	259.613	330.072	465.259	3.326.865
SAN LUIS	2.790.524	210.206	346.343	243.459	3.332	3.593.865
SANTA CRUZ	4.422.087	4.032	274.116	0	3.451	4.703.686
SANTA FE	23.757.829	2.709.264	3.310.985	206.663	71.938	30.056.678
SGO. DEL ESTERO	1.829.592	291.517	299.169	135.615	212.605	2.768.497
TUCUMÁN	8.239.886	578.857	843.386	537.552	488.985	10.688.666
TIERRA DEL FUEGO	2.550.068	5.431	210.166	0	575.511	3.341.176
PROVINCIAS	249.074.181	22.695.086	29.925.996	18.379.293	10.610.981	330.685.537
C.A.B.A.	69.292.631	10.074.845	7.799.588	5.561.719	1.124.566	93.853.349
TOTAL	318.366.812	32.769.931	37.725.584	23.941.012	11.735.548	424.538.887
<i>Estim 2017</i>	397.958.515	40.962.414	47.156.980	29.926.265	14.669.435	530.673.608

26 – Impuesto a los Ingresos Brutos

A pesar de ser este impuesto muy distorsivo (por ser un impuesto en cascada que grava todas las etapas de la producción y comercialización), es el de mayor relevancia en la recaudación de las provincias. Las tres cuartas partes de su recaudación provienen de este tributo en promedio, con extremos en Santa Cruz donde representa el 94% de su recaudación y en el otro extremo Entre Ríos cuya incidencia es del 58%.

Hay una variedad de alícuotas según Provincias y según actividades. Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires todos los ingresos provenientes de la producción agropecuaria tributan el 1%, pero los ingresos por arrendamiento de la tierra pagan un 6%.

27 – Sellos

Este impuesto representa el 9% de la recaudación promedio de las 24 Provincias. El mismo se aplica sobre contratos, Formularios, y tiene alícuotas variadas. Es un impuesto considerado antiguo (de la época colonial), y muchos especialistas consideran debería eliminarse

28 – Inmobiliario

Este impuesto aporta un 7,7% a la recaudación de las Provincias. Resulta llamativo ver que es casi el mismo monto que se recauda por el impuesto automotor. Se supone las propiedades urbanas y rurales tienen mayor valor que los automóviles. También acá se intuyen distorsiones. Es probable que el impuesto sobre las propiedades urbanas sea relativamente bajo (concentración de votos), y más altos en las propiedades rurales y barrios cerrados o countries. *Habría que relevar más este tema para poder cuantificarlo.* La paradoja es que en los countries y barrios cerrados el estado no ha invertido en mejoras, ni en mantenimiento o prestación de servicios (seguridad, iluminación, recolección de residuos), pero suelen aplicar impuestos bastante más altos que los vecinos fuera de dichos barrios y que son más beneficiarios de los servicios del estado.

En algunas Provincias es probable que exista alta morosidad, bastantes tierras fiscales y puede ser un valor relativamente bajo (tierras áridas o desiertas).

En síntesis, parecería que un análisis y revisión de este podría incrementar la recaudación Provincial por este tributo.

29 - Patente automotor

La patente automotor la cobran los estados provinciales excepto en algunas Provincias donde lo cobran los municipios. Esas Provincias son : Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, Neuquén, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Las demás Provincias, que recaudan este impuesto, lo coparticipan con sus respectivos municipios, cada una con diferentes criterios. El total recaudado por estas 15 Provincias en 2016 fue de \$ 23.941 millones (ver Cuadro mas arriba) y correspondió a un parque de 12,5 millones de autos. Entonces el promedio de la patente fue de \$ 1.915 por año con mucha dispersión, siendo mas del doble para la ciudad de Buenos Aires (CABA), y menos de \$ 200 para la Provincia de Santa Fe.

Otros Tributos.

Tanto las Provincias como los Municipios aplican diferentes sobre tasas sobre las facturas de servicios públicos como electricidad, gas o agua. Esta política agrava la distorsión existente entre las tarifas de dichos servicios y los subsidios que el estado debe otorgar a las empresas prestadoras para mantener bajas las tarifas. Algunos ejemplos de lo mencionado:

30 – Tasa sobre Factura de Electricidad - (Ej. Eden de Provincia de Buenos Aires, recarga 5 impuestos provinciales según ley 7290 un 10%, ley 9038 un 5,5%, ley 11769 un 5%, ley 11969 un 6% y misma ley art 72 bis un 0,60%, además del IVA y de una tasa municipal, lo que equivale a casi un 50% de recargo en la tarifa por presión impositiva. En **Misiones** además del IVA, aporte para el Fondo Nacional de Energía Eléctrica Ley 25957, Resolución Provincial 293/17 de \$ 40, Decreto Provincial 2101/12 \$ 40, un aporte para jubilados del 1,5%, y una Tasa Municipal)

31 – Tasa sobre Factura de Gas (Ej: Prov de BA 9%, Municipio de Tigre 6%, además del 21% de IVA, totalizando un 36,5% de recargo por la presión impositiva)

SITUACIÓN A NIVEL MUNICIPAL

En Argentina hay 2.171 municipios. Las provincias con mayor cantidad de municipios son Córdoba con 428, y Santa Fe con 363. En el otro extremo está Tierra del Fuego con solo 2 municipios.

Los recursos más comunes de los municipios son los siguientes:

32 – Tasas de alumbrado, barrido y limpieza.

33 – Tasa de seguridad e higiene

34 – Tasa de publicidad

35 – Patente Automotor (solo en 9 Provincias, como se mencionó anteriormente)

Algunos aplican otras tasas o tributos. En el consolidado de todos los municipios obtienen recursos tributarios y no tributarios por el equivalente a un 55% del gasto que realizan. El 45% restante lo obtienen de la Provincia o Nación por el sistema de coparticipación Federal de impuestos.

La Nación asiste principalmente en las obras de infraestructura.

El Consolidado del gasto municipal es poco relevante en el total de la presión tributaria nacional, habiendo sido del 3,6% del PBI en 2016.

SEGUNDA PARTE: PROPUESTA DE REFORMAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO

En esta parte del trabajo se formula una Propuesta de Reforma Tributaria apuntando a la mayor eficacia en la recaudación, mayor productividad del capital, la tecnología y el empleo, e incentivos a la generación de empleo.

Antes de formular la Propuesta consideramos oportuno repasar algunos principios básicos en materia tributaria, y su implicancia en la evolución histórica tanto global como en nuestro país.

Principios básicos de política fiscal

El origen de los principios que han sido respetados y observados, tanto por la doctrina como por los legisladores, se encuentra en las ideas formuladas por el pensador (economista) escocés, Adam Smith en su obra *“Una investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones”* publicado en 1776.

Adam Smith definió cuatro principios a los que debe sujetarse la política tributaria de un país, para que alineen la productividad, el esfuerzo y la imaginación creativa como fuentes de riqueza. Esos principios son los de:

- a) Equidad o proporcionalidad;
- b) Certidumbre;
- c) Comodidad; y
- d) Economía

De acuerdo con el primer principio, *“todos los sujetos deberían contribuir al sostenimiento de los gastos del estado en proporción a sus ingresos, que gozan bajo la protección del estado”*.

De allí se interpreta que se grava el ingreso por encima de un monto mínimo exento, considerado como el monto necesario para la subsistencia. Se considera que un impuesto es justo y equitativo cuando es general y uniforme para todos, que todos contribuyen en la **misma proporción** (misma tasa o alícuota). Es decir que no haya excepciones ni trato diferente de unos contribuyentes (privilegios) respecto de otros. Esto es **equidad**.

Respecto al segundo principio, un impuesto debe tener un monto cierto y no arbitrario. O sea, debe haber **certidumbre** en cuanto al monto, forma y fecha de pago. Debe ser claro y transparente para todos. No debe ser confuso o complicado el cálculo para determinar el mismo, o que genere interpretaciones diferentes según quien lo calcula o interpreta.

El tercer principio referido a la **comodidad** se refiere a que el contribuyente pueda pagar sus impuestos en la fecha y modo que le sean más cómodos. De esta forma el legislador debe contemplar los flujos de ingresos de los contribuyentes, para que los vencimientos se adecuen a los momentos en que le resulte más cómodo o fácil el pago al contribuyente. Basado en este principio Adam Smith, justifica los impuestos internos al consumo de productos de lujo o de determinados productos, que el contribuyente los paga si desea consumir esos productos. El impuesto así es voluntario y la fecha en que paga el ciudadano es cómoda.

El cuarto de estos principios es el de **economía**, que consiste en *“que toda contribución debe percibirse de tal forma que haya la menor diferencia posible entre las sumas que salen del bolsillo del contribuyente y las que ingresan al tesoro público”*. Es decir que el costo de recaudar el impuesto no sea elevado, en proporción a lo que se recauda.

a. **Los tributos en la historia del Mundo. Tipos y usos.**¹⁸

No pretendemos con este trabajo determinar cuál es el mejor impuesto, sino simplemente mostrar algunos aspectos de los debates que se fueron dando a lo largo de los dos últimos siglos para justificar cada alza impositiva.

Se utilizaron los más diversos argumentos para favorecer algunos impuestos para reemplazar a otros con diferentes análisis; pero a la larga el ansia de recaudación fiscal hizo que los impuestos originalmente reemplazados fueran reimplantados, sin tomarse la precaución de eliminar los que habían sido creados para su reemplazo.

De ese modo nuevos impuestos fueron sumándose a los anteriores, y con cada crisis surgieron nuevos argumentos utilizados para aumentar las alícuotas.

Las rebeliones fiscales quedaron como único método disponible para postergar, pero sin lograr impedir la proliferación de altos impuestos.

La forma de pensar que ha prevalecido es la de aumentar la recaudación impositiva intentando evitar las rebeliones, ceder cuando la rebelión estalla, y volver a aumentar los impuestos poco tiempo después con una mejor excusa.

El gran maestro de esta tesis fue Jean Baptiste Colbert (1619-1683) que aconsejaba a Luis XIV: *“Majestad, el arte de cobrar impuestos consiste en utilizar la misma técnica que se emplea para desplumar a un ganso: hay que sacarle de a poco y en distintas partes del cuerpo, la mayor cantidad de plumas con la menor cantidad de graznidos.”*

Pero tal vez la persona que mayor influencia ha tenido en la materia, desde la publicación de su tratado sobre finanzas públicas en 1959, haya sido Richard Abel Musgrave (1910-2007), economista norteamericano de origen alemán. Su “Teoría

¹⁸ Extracto adaptado del documento presentado por Agustín Etchebarne en 2012 bajo el título “La Complejidad y Desmesura Impositiva” en la Academia de Ciencias Políticas y Morales”....

múltiple de la hacienda pública” sigue estrictamente el consejo de Colbert, de manera de poder extraer la mayor cantidad de recursos de la población. *“Para eludir el argumento de la doble imposición, los gobiernos debieran adoptar la teoría de la hacienda múltiple, creando impuestos en distintas fuentes, buscando todas las manifestaciones de riqueza y aplicando el poder fiscal en diversas jurisdicciones con el fin de gravarlas varias veces sin levantar resistencia, para lo cual cada tributo no debiera superar un cierto límite técnico legal”.*

Musgrave se refiere al argumento en contra de la doble imposición esgrimido por John Stuart Mill que en 1859 sostenía que: *“Hacer que quienes más ganen, deban pagar más impuestos es impedir que los pobres puedan aspirar a una movilidad social que los libere de la miseria. Gravar las rentas más altas con una alícuota mayor que las rentas más bajas es imponer un castigo a la gente que ha trabajado más duro y ahorrado más que sus vecinos. Si con su trabajo alguien obtiene una renta y le cobran impuestos, soporta un primer nivel de imposición. Pero si ahorra una parte y lo invierte en títulos, no tendrían que volver a cobrarle impuestos cuando gana intereses, porque estarían castigando el ahorro gravándole dos veces la misma renta.”*

Con la pretensión de superar esta crítica, Musgrave menciona un argumento moral que permitiría justificar esta cita, que de otro modo parecería excesivamente cínica, *“La única forma de usar sin riesgos los términos de la doble imposición consiste en relacionarlos con la equidad. De este modo se podrán señalar discriminaciones a favor o en contra de determinados contribuyentes según un índice dado de igualdad. Así podremos afirmar que la crítica a la doble imposición –como hecho de gravar más de una vez una misma cosa– es un principio falaz y no científico, abriendo camino a la imposición múltiple.”*

b. Los tributos en la historia argentina hasta la llegada de la Administración Kirchner.¹⁹

El Gasto Público no es un componente del sistema económico sino es -- esencialmente— una transferencia.

La actividad económica es originaria, natural y propia de la Sociedad Civil y no es una función del Estado.

En todas las sociedades, el volumen de transferencias del sistema económico hacia el Estado, medido como porcentaje del PBI, tiene un límite. Pasado ese límite, o “punto de inflexión”, cada incremento marginal en las transferencias del sector productivo al sector público genera efectos disfuncionales sobre la economía --y sobre la sociedad en su conjunto-- que previo al punto de inflexión no sólo no existían, sino que era impensable que pudieran ocurrir.

Ese límite, a partir de un análisis de diversas fuentes, puede ser situado para Argentina en una presión fiscal del 25% del PBI.

¹⁹ Extractos adaptados del libro de Antonio Margaritti “Impuestos y pobreza”

En nuestro país, durante la década de los 1990s –para dar sólo un ejemplo muy conocido-- el gasto público consolidado en dólares creció 140%, mientras que el PBI creció 42%, es decir que el gasto creció tres veces más que la economía y necesariamente ese incremento se hizo a expensas del sector privado.

El Estado gastó más, pero sin crear valor económico, sino todo lo contrario: destruyendo valores económicos, después sociales y finalmente morales. El resultado final de esa década fue desocupación, disminución de la productividad y pérdida de competitividad.

Finales de proceso parecidos al recién mencionado se han repetido desde 1974 hasta el 2001 aproximadamente cada 8 años. Lamentablemente, en el imaginario colectivo está presente un mito, una falsa creencia o mala conciencia que hace difícil comprender ese simple hecho: que las transferencias al sector público, cuando superan un límite, se convierten en una verdadera Caja de Pandora. No es la alta presión impositiva la que genera el bienestar del pueblo, sino que, en realidad, es el mayor bienestar que gozan los individuos lo que permite soportar una mayor presión impositiva.

El Estado no hace la economía, sino que aprovecha este fenómeno de creación privada de riquezas y toma una parte para sí y por esa misma razón, un sistema impositivo sustentable es aquel que la economía pueda aguantar sin perder competitividad.

La idea que comportamientos tan naturales como frecuentes –como el pago de los impuestos –puedan mutar en comportamientos social y culturalmente tóxicos es difícil de comprender. Para facilitar su comprensión, se plantean estas paradojas.

Primera paradoja: Después del punto de inflexión, el Gasto Público deja de ser redistributivo.

Que los impuestos sean progresivos, es decir que una contribución mayor corresponda a quienes poseen un ingreso mayor, deja de ser una opción viable a medida que el Gasto Público se aleja del punto de inflexión. Por ejemplo, imaginemos una sociedad donde el 10% de la población perciba el 33% de la renta nacional. Si el gasto público fuese del 10% del PBI, su totalidad podría cargarse sobre el 10% más rico de la población. Pero si el gasto fuese de 50% del PBI, será imposible solventarlo con los ingresos de los más pudientes porque ni todos los más ricos juntos tendrán la capacidad financiera para hacerlo.

Por ese motivo, cuando la presión fiscal supera ese punto de inflexión, el Estado se ve obligado a financiarse con impuestos que recaen en toda la población sin hacer diferencia en función de su status económico. Así, por ejemplo, el impuesto que más recauda en Argentina es el IVA, el cual arrancó en la década del '80 con una tasa del 13%, luego subió al 18% y finalmente llegó al 21% todo eso en los primeros 20 años de su aplicación. Y en la actualidad los sindicatos de empleados nucleados en la CGT

hacen paros para que baje la presión tributaria sobre los sueldos de sus afiliados, algo impensable algunos años atrás.

Segunda paradoja: después del punto de inflexión, los incrementos de impuestos generan una sociedad más pobre.

Esta paradoja fiscal también podría expresarse de la siguiente forma “cuanto más ayuda el Estado, peor se vive”. En 1946 al inicio de la primera presidencia de Juan Domingo Perón la diferencia entre el quintil de mayor ingreso respecto del de menor en Capital Federal era de 7,8 veces. Veintiocho años más tarde al producirse su muerte en 1974, la diferencia ya era de 12,3 veces. Durante la hiperinflación de 1989 la diferencia llegó a 23,1. A medida que aumenta el componente social en el gasto público la población más rica sigue ganando participación.

La explicación de la paradoja del asistencialismo es que los nuevos impuestos para pagar ese nuevo gasto se originan en la ampliación de la base fiscal, de manera que para dar algo a alguien se debe empobrecer a su vecino y el conjunto no mejora sino – finalmente- lo contrario.

Una manera de percibir este fenómeno de empobrecimiento colectivo disfrazado de asistencialismo es la relación ingresos provenientes del Estado versus ingresos provenientes de la actividad privada que en el 2015 era de 2. Es decir, dos personas reciben ingresos del Estado por cada persona que sostiene al Estado con sus impuestos además de proveerse a sí mismo.

Resulta evidente que la movilidad social se ve entorpecida en estas circunstancias. La alta presión impositiva impide la acumulación de capital para que algunos de los asalariados se conviertan en emprendedores: el camino más obvio y natural para el crecimiento de la actividad económica.

Tercera paradoja: la ley de necesidades crecientes del Estado

El italiano Luigi Einaudi la expresa así “Carece de sentido preocuparnos por conocer cuánto debe ser el monto máximo del gasto público, ya que siempre que un gobierno disponga de una determinada cantidad de dinero sobrante, los políticos encontrarán rápidamente el modo de gastarlo, con independencia de si los gastos son necesarios o no para la sociedad”.

En el caso argentino esta ley adquiere ribetes más dramáticos porque se manifiesta de un modo especialmente dañino: el despilfarro en el sector público se combina con un comportamiento impositivo marcadamente agresivo contra el sector privado. Esta ecuación es en sí misma una receta segura para la decadencia.

Los niveles de extracción de recursos que el Estado realiza a la Sociedad Civil pueden ocasionar estragos. El citado Luigi Einaudi en “Mitos y Paradojas de la Justicia Tributaria” se refiere a la caída del Imperio Romano. Las naciones, los reinos y los

imperios crecen o decaen por razones morales o espirituales, pero también los impuestos pueden ser factores de estabilidad o decadencia. En el momento que los tributos pasan de un cierto límite, en lugar de fomentar la estabilidad se convierten en provocadores de la decadencia de las naciones y ello es decisivo para la muerte del Estado.

En algunas sociedades la respuesta histórica a la inequidad fiscal ha sido la rebelión. Rebeliones que contribuyeron a la Carta Magna limitando las atribuciones de la Corona Británica, a la caída del Antiguo Régimen en Francia y a la Independencia de EEUU, entre tantos ejemplos.

Y en California en 1978, donde la clase política no quería involucrarse en un tema que afectaba directamente a sus bolsillos y mostraba indiferencia y hostilidad a la idea de rebajar impuestos y sistemáticamente bloqueaba el tratamiento legislativo de cualquier propuesta de reducción impositiva o disminución de gastos públicos. La rebelión popular comenzó teniendo éxito en los medios de prensa y posteriormente en la organización de un sindicato de contribuyentes denominado United Organization of Taxpayers que pasó a dirigir la lucha. El factor decisivo sobrevino cuando los contribuyentes recibieron boletas de impuestos con un 50% de aumento respecto del año anterior. La lucha consistió en declarar una huelga hasta que no fuesen aprobadas dos enmiendas (bajar los impuestos y los gastos públicos y poner un límite constitucional a los incrementos futuros). Después de 8 meses de lucha, la burocracia política claudicó. Este impulso llegó a Washington durante la presidencia Ronald Reagan y los frutos pudieron verse después de 20 años en la presidencia Bill Clinton, cuando el gobierno federal alcanzó finalmente el equilibrio presupuestario.

No sería descabellado imaginar que, de no resolverse la actual situación argentina de hipertrofia estatista y presión tributaria impagable, lo cual combinado genera déficit y emisión monetaria excesiva, surja en nuestro país un movimiento político que bien podría denominarse PC: Partido de los Contribuyentes.

Entonces si queremos mejorar el sistema, y partimos de cero, debemos acudir a la **Constitución Nacional** que estableció en su artículo 4, que *“el gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación de las aduanas, del de la renta o locación de tierras ... de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a su población imponga el Congreso federal y...”*

Resulta interesante ver cómo se preguntaba y respondía Juan Bautista **Alberdi** acerca de los recursos fiscales: *“¿Qué es la renta pública? Una parte de la renta pRIVAdA de los habitantes del país, y mejor para la doctrina que vamos a exponer, si es una parte del capital o haber cualquiera de los particulares. Es la unión de las porciones de rentas que los particulares satisfacen al cuerpo social en que viven, para asegurar el orden, que les protege el resto de su renta, el capital, la vida, la persona y su bienestar. Luego hay renta pública donde quiera que hay rentas y capitales*

particulares”²⁰. Más adelante dice que si las ganancias privadas son pobres, también serán pobres las rentas públicas “Será pobre el gobierno como son pobres los gobernados, pero si hay rentas para estos, no podrá faltar para aquel”. Alberdi sostiene que los principios básicos para imponer tributos “deben tenerlos a la vista todo legislador, todo estadista, todo publicista argentino, cada vez que pongan la mano en la organización de un recurso fiscal o rentístico”. “Esos derechos en que reposa el sistemason la propiedad, la libertad, la igualdad, la seguridad en sus relaciones prácticas con la producción, distribución y consumo de las riquezas”.

²⁰ El sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina – Parte Tercera, Cap 3, Punto V.

PROPUESTA DE REFORMA

En la PARTE 1 de este trabajo, vimos la vigencia de muchos impuestos, los cuales, de pormenorizarse el análisis podrían alcanzar al centenar, tanto en el orden nacional, provincial como municipal.

Cada vez agobian más al ciudadano, quien comienza a sublevarse, a veces con enojos y protestas contra los empleados públicos, otras contra funcionarios, o directamente dejando de pagar los tributos.

Como en este estudio no nos detuvimos en el gasto público, concentrándonos sólo en la recaudación, no destacamos la enorme asimetría que existe entre la recaudación y el gasto en las distintas jurisdicciones. Así es que la Nación recauda en exceso de sus gastos y le coparticipa parte de la recaudación a las Provincias con un sistema muy enmarañado²¹. Las provincias reciben un porcentaje fijado en 1988 sin ningún criterio técnico, ni dinámico para que pueda modificarse en el tiempo.

Las Provincias han adoptado sistemas dispares, pero también sin mayor sustento ni movilidad, con sus municipios. Cada vez con mayor frecuencia, lejos de haber encarado una solución, se han implantado parches provisorios frente a problemas puntuales o coyunturales. **Esas enmiendas han resultado según el poder político de cada parte interviniente, más que ser el producto de una visión objetiva, externa y desinteresada como la que queremos proponer y plantear en este trabajo.**

EL TRÍPODE DE LA REFORMA PROPUESTA

Nuestra propuesta de Reforma se sustenta en los siguientes cuatro grandes pilares:

- a) **Modificaciones** sobre aspectos normativos y operativos incluyendo la **devolución de potestades tributarias a las provincias**
- b) **Disminución de alícuotas;**
- c) **Eliminación de tasas e impuestos**

a) Modificaciones Normativas y Operativas

1 – Eliminar todo tipo de retención y/ percepción por parte de terceros de los impuestos. (Ganancias, IVA, ingresos brutos, etc.).

La complejidad y carga administrativa de estos regímenes, que tienen como principal objetivo combatir la evasión en una economía cuya presión tributaria ya pasó el punto

²¹ Ver en Anexo I el laberinto de la coparticipación federal de impuestos.

de inflexión que identifica Margaritti, complica el normal desenvolvimiento de los negocios y la genuina creación de valor. Además, hoy en día está todo el sistema y el organismo de contralor (AFIP) muy informatizado. Para bajar la evasión tributaria nada mejor, es esta situación, que bajar las alícuotas y reducir el número de impuestos.

2 – Modificar el régimen de **coparticipación federal** de impuestos:

Del actual sistema, en el que el gobierno nacional recauda impuestos en un monto que excede sus necesidades y transfiere a las provincias una parte de esa recaudación, se propone evolucionar a otro en el que se redistribuyen las potestades tributarias de manera que la Nación recaudará sólo lo necesario para cubrir su propio gasto, devolviendo a las Provincias la potestad de determinar y recaudar sus propios recursos

Las provincias recaudarán en su conjunto lo necesario para su gasto conjunto, y se introducirá un fondo de redistribución entre ellas. *Es decir, abandonar el esquema de coparticipación vertical y yendo a uno de mayor correspondencia fiscal. Para permitir un empalme entre el viejo y el nuevo sistema sin que ninguna provincia se perjudique o beneficie, se crea un Fondo de Redistribución alimentado por el impuesto a los combustibles y los Impuestos Internos. Esta es una forma de permitir la viabilidad política del cambio*

Un compromiso de fuertes reducciones en el gasto debe abarcar a los gobiernos provinciales y municipales, dado que han el número de empleados públicos, de planta y contratados, ha aumentado extraordinariamente entre los años 2003 y 2015. Todos ellos son parte del país y deberían participar y contribuir a la solución del problema.

La propuesta contempla:

2.1 Transferir la legislación tributaria y la recaudación del **impuesto a las ganancias sobre las personas humanas** a cada una de las Provincias. Si bien actualmente las personas pagan aproximadamente un tercio del total de la recaudación por ganancias, al llevar la gestión de recaudar más cerca de la gente es muy probable que la recaudación aumente. En las ciudades y pueblos del interior la gente se conoce, saben cómo viven, disminuyendo la posibilidad de evadir impuestos. Por otra parte, está el aliciente que lo que se paga queda en la provincia. Además, esta medida remarca un espíritu federal, permitiendo que las distintas jurisdicciones compitan, estableciendo cada una las tasas de imposición que consideren conveniente, así como el criterio si debe ser proporcional (recomendable) o progresivo.

2.2 Transferir la recaudación del Impuesto a los Bienes Personales mientras no se elimine

2.3 Transferir la recaudación del **impuesto a los combustibles** al conjunto de las Provincias para que sea utilizado en el Fondo de Redistribución entre ellas. Este es un impuesto distorsivo y sería mejor eliminarlo, pero eso debería

posponerse hasta que las Provincias encuentren equilibradas sus cuentas. Eliminando este impuesto se podría acercar a la gente y los productos entre los distantes puntos del país, por un menor costo de transporte.

2.4 Transferir la recaudación de impuesto internos a las Provincias

2.5 Crear un Fondo de Redistribución entre Provincias, administrado por un Consejo Federal designado por las Provincias. Los recursos de este fondo se constituirán por lo recaudado de los Impuestos Internos y del Impuesto a los Combustibles Para facilitar la aprobación de este cambio, los porcentajes de redistribución a cada provincia serán definidos de modo de producir un empalme con la actual coparticipación.

En un futuro, de existir espacio político para su implementación, nuestra recomendación técnica se basa en establecer porcentajes de redistribución con criterios similares al de la brecha de desarrollo que preveía la ley 20221 de 1973, con la flexibilidad de revisar y modificar cada 10 años según cambie la realidad. Esos porcentajes podrían surgir de la combinación ponderada de parámetros relacionados con Educación, Salud, Comunicación y otros indicadores sociales. A menor grado de desarrollo, mayor participación en los recursos del Fondo; de modo tal de compensar la mayor capacidad recaudatoria de las provincias actualmente más desarrolladas

3 – Unificar el cobro de la patente automotor en los Municipios. Hay 9 Provincias que ya lo hacen, pero hay 15 que los recauda la Provincia y participa de alguna forma con los Municipios. Siguiendo la sabia política de subsidiariedad, y para lograr una mayor correspondencia fiscal entre ingresos y gastos de cada jurisdicción, es conveniente que cada Municipio recaude este impuesto y aspire a la mayor autonomía, minimizando la dependencia de la Provincia en cuanto a recibir fondos coparticipados.

b) Disminuciones de alícuotas

1 – Disminuir la tasa del IVA del 21% al 10%. Esta disminución permitirá a las provincias un mayor espacio para su impuesto a las Ventas Finales y además tendrá dos impactos muy importantes.

- a. En primer lugar, podría mejorar el poder adquisitivo del salario al disminuir el costo de sus productos, salvo que las Provincias necesitaren imponer un IVA provincial.
- b. Además, al reducir la tasa, disminuye la evasión o intento de hacerlo. El impacto bruto²² de esta medida sería de \$ 400.890 millones menos para la Nación según cifras del 2017.

²² Este concepto de “importe bruto” se refiere a aplicar, a la misma base imponible anterior (ventas declaradas), la nueva y menor alícuota. Sin embargo, la menor evasión, como respuesta a una tasa

2 - Aranceles de importación. Reducir las alícuotas más altas, apuntando a tener una **tasa uniforme** y baja para todos los productos.

De la recaudación del 2017 se infiere una tasa promedio del 7,50% sobre el total de las importaciones. Tomando en cuenta que, de ese total de importaciones, aproximadamente la cuarta parte proviene de países del Mercosur con arancel cero, se deduce que la verdadera alícuota promedio, para las importaciones de fuera del Mercosur, se aproxima al 10%.

Proponemos abrir la economía, competir para superarse y mejorar tanto en calidad como en costos. Ser competitivos e innovar. El arancel promedio de un país competitivo y vecino como Chile es de alrededor del 3%. Dada la protección natural que tienen los productores locales de bienes importables por la distancia con los productores del resto del mundo, donde los fletes actúan como amortiguadores, vemos conveniente acercar el arancel promedio a las importaciones todo lo más posible a la alícuota chilena, sin transgredir las disposiciones del Mercosur.

Desde el punto de vista de la recaudación, se presume que la baja del arancel promedio generará un aumento de volumen de importaciones tal que no se vea afectado significativamente el ingreso tributario total por compras al extranjero.

3 – Disminución del aporte para la jubilación. Disminuir el total de aporte y contribución que se realiza para la jubilación a un 10% y que cubra una jubilación básica o mínima, liberando el resto de los recursos para que cada uno contrate el seguro de retiro que desee o ahorre en lo que considere mejor para su vejez. Esto debería abarcar a la totalidad de los asalariados, incluyendo funcionarios del estado de sus 3 poderes (Judicial, Legislativo y Ejecutivo), dando fin a las jubilaciones de privilegio. El cambio debería afectar a todos los menores de 55 años, dado que el cálculo se hace tomando los últimos 10 años. Esta medida generaría una desfinanciación del stock actual de jubilados que habría que financiarla con un préstamo de largo plazo, pero solucionaría un problema contingente y evidente que mas tarde o temprano expondrá la realidad de su inviabilidad.

c) Eliminar impuestos:

Para una mejor administración de la política fiscal, hay que concentrar la recaudación en pocos impuestos, de volumen relevante, simples para recaudar y fiscalizar.

Así la Nación debería focalizarse en el IVA, Ganancias a las empresas, y aranceles a las importaciones. Todos los otros impuestos, habría que eliminarlos de la órbita nacional, para dejarlos a criterio de las Provincias.

menor del IVA, aumentará las ventas declaradas. El “importe neto” de pérdida de recaudación podrá ser bastante inferior a un mero cálculo proporcional.

1 - Derogar, dentro del impuesto a las Ganancias sobre Personas Jurídicas, el tributo referido a la **distribución de utilidades** que para ejercicios iniciados en 2018 y 2019 está fijado en un 7% y en el 13% a partir de 2020. De no modificarse esta reglamentación, los accionistas serían perjudicados por doble tributación. Por otra parte este tributo conspira contra la inversión extranjera que tanto desea el gobierno que venga para generar empleo, progreso y desarrollo.

2 – Impuesto a la ganancia mínima presunta. Por su bajo monto de recaudación y su injustificada base imponible, el gobierno ha anunciado un cronograma para su eliminación.

3 – Tasa de estadística. Esta tasa que se aplica sobre las importaciones, en algunas oportunidades ha actuado como un arancel disfrazado. Su monto es escaso y no cumple con los principios básicos de tributación por falta de economicidad.

4 - Adicional de emergencia sobre cigarrillos. No tiene sentido tener dos impuestos en paralelo sobre el mismo objeto. Debería unificarse con el impuesto interno que ya es elevado (70%). Además, la emergencia no puede ser una situación permanente.

5 – Impuesto de sellos. Este es un impuesto que aplican las Provincias y viene de antaño (época colonial). Del total que recaudan las Provincias este impuesto representa el 8,9% con cierta dispersión ya que en Jujuy representa un 14,4% de su recaudación, mientras que en Entre Ríos y Santa Cruz es menos del 6%.

De forma similar al Impuesto a los Ingresos Brutos, se trata de un tributo distorsivo cuya única virtud es la facilidad de recaudación. En el año 1993 las provincias y la Nación firmaron un Pacto Fiscal que en el que se proyectaba su eliminación. Resultó un fracaso, por el atractivo de su sencilla aplicación. La Administración Macri vuelve a firmar un Pacto similar con los Gobernadores, prometiendo una reducción gradual en el tiempo.

Nuestra propuesta consiste en su derogación inmediata, a partir de devolverles a todas las provincias la potestad de determinar y recaudar otros tributos menos dañinos.

6 -Las tasas provinciales y municipales sobre servicios públicos: electricidad, gas, agua y telefonía. Estas tasas encarecen las tarifas de servicios públicos provocando distorsiones groseras como en la provincia de Buenos Aires que hay 5 tasas adicionales sobre la factura de electricidad de EDEN. Que sumados a una tasa municipal y el IVA, implican un recargo del 50% sobre la tarifa que termina pagando el usuario. Todas las tarifas deben cubrir el costo más una ganancia razonable. Si luego hay espacio, puede ir el IVA que en esta propuesta baja al 10%. No tiene sentido recargar con más impuestos y no cubrir el costo, debiendo el estado entregar cheques de subsidios a las empresas con el costo asociado de administrar esos subsidios.

7 - Fondo especial del tabaco (FET). Parece un contrasentido cobrar un impuesto desde el gobierno, para financiar un fondo que fomenta la siembra y mejora de la calidad del tabaco, cuando, por otra parte, el mismo gobierno busca que la gente deje de fumar por razones de salud. Se ha invertido mucho dinero público para concientizar

a la población que disminuya ese hábito. Se ha prohibido la publicidad, y el fumar en todos los espacios públicos, por lo tanto, este fondo debería desaparecer.

Un porcentaje del Fondo se destina a completar el precio que las compañías tabacaleras pagan al productor. Sin el Fondo, las compañías deberían pagar el 100% del precio. Tal vez sean las propias tabacaleras las que impiden su derogación.

8 – Impuesto sobre las entradas al cine y sobre alquiler de videos. Este impuesto no afecta las cuentas del estado nacional. Lo recibe y administra el INCAA (Instituto Nacional del Cine y Artes Visuales).

Proponemos que el Instituto se convierta en una Fundación, donde los amantes del cine aporten donaciones. Así, en lugar de cobrar compulsivamente un impuesto al espectador, podría ponerse una alcancía en la boletería y el que desea hace su aporte voluntario.

Por otra parte, este impuesto tiene un aspecto muy negativo al dejar al gobernante de turno una injerencia en direccionar y subsidiar lo que se debe hacer en cine, transformando una actividad rentable per se en un campo fértil para la penetración ideológica.

Además, la normativa que regula este impuesto ha quedado desactualizada, ya que también grava el alquiler de videos que prácticamente han desaparecido.

9 – Fondo para educación sobre capital de Cooperativas. Este es otro caso que no cumple con el principio de economicidad. Es un mal impuesto para una buena causa, que debería financiarse de otra forma. Las Cooperativas que actúan como empresas, deberían tener el mismo trato que las empresas, o convertirse en sociedades comerciales

Eliminar con gradualidad:

10 – Bienes Personales. Si bien el gobierno disminuyó las alícuotas, y cambió el criterio progresivo por uno proporcional, habría que eliminar gradualmente este impuesto por su escasa magnitud, su complejidad para controlarlo y el desincentivo a la inversión en activos reales.

11 – El impuesto sobre los débitos y créditos bancarios. Este es un impuesto muy distorsivo y que ha desalentado la bancarización. Su derogación eliminará excusas y trabas para bancarizar la actividad económica. Actualmente una sexta parte (el 34% del impuesto a los créditos bancarios) se computa para el Impuesto a las Ganancias. Si el estado deja de percibir los otros 5 sextos, esos recursos incrementarán los ingresos de los particulares, de los cuáles una parte estará gravada por Ganancias y volverá al fisco. Sin considerar estos aspectos, el impacto neto de su derogación sería una disminución en la recaudación de \$ 144 mil millones según cifras de 2017.

12 – Retenciones o derechos a las exportaciones. Parece un contrasentido que se grave la exportación del propio país, máxime cuando se castiga la producción donde

se tienen ventajas comparativas o mayor eficiencia que el resto del mundo. Así habría que eliminar las retenciones a la soja y sus derivados hasta su extinción respetando el cronograma pautado.

También habría que eliminar las retenciones al resto de los productos sobre los que recaen, que actúan como una especie de prohibición de exportar, como el gas natural, papel, cueros, corcho y biocombustibles.

.

13 – Impuestos internos sobre:

a) *Telefonía celular*. En general la concepción de este tipo de impuesto es gravar artículos de lujo, o productos cuyo consumo se desea desalentar, tales como el cigarrillo y el alcohol. La telefonía celular puede haber tenido una connotación de lujo al principio, pero hoy en día es un elemento muy común y sumamente útil especialmente para las personas de menores ingresos.

b) *Pólizas de Seguros*. El monto que se cobra es muy bajo, por ende, no se justifica su existencia. No cumple con el principio de economicidad. Además, es un sector que necesita desarrollarse y tiene mucho para crecer. Esto actúa como un desincentivo.

.

14 - Impuestos al trabajo: Estos tributos son contrarios a las políticas de creación de nuevo empleo, disminución concomitante de la desocupación y la pobreza, y mejora de la competitividad argentina.

Entre las imposiciones al trabajo que deberían eliminarse, identificamos:

a) Aporte para la Obra Social de jubilados (PAMI). No tiene ningún sentido que los empleados en actividad estén pagando para contribuir a la Obra Social de los jubilados; mucho menos aún que sean los empleadores quienes lo financien. Esto conspira contra la generación de empleo. La existencia del PAMI en sí, genera todo un replanteo, ya que no puede ser viable, desde el punto de vista actuarial, una obra social (un seguro de salud, en definitiva) que tiene la parte de la población que mayor costo en cobertura médica genera estadísticamente. La salud debe atenderse con un criterio de prevención al riesgo, estadísticas, distribución de la población, probabilidades de ocurrencia de siniestros, en fin, es una actividad clásica de las compañías de seguro. Ninguna tomaría para su clientela exclusivamente a la población de mayor edad, ya que el 90 o 95% del gasto en salud lo generan las personas en sus últimos 5 años de vida. A su vez el PAMI es la Obra Social con más afiliados del mundo (más de 5 millones de personas), lo que genera una dificultad adicional para su mejor gerenciamiento. Debería dejar de recibir afiliados. Los nuevos jubilados deberían seguir con la misma obra social que tienen hasta el momento de jubilarse.

Esta decisión provocará un desbalance, decreciente en el tiempo, en las cuentas de ingresos y egresos del PAMI que deberá ser cubierto por Rentas Generales.

b) Aporte solidario al sindicato. No corresponde que los no afiliados tengan que aportar al sindicato. Es un costo al trabajo innecesario: o menor salario neto o mayor costo de contratación. Los sindicatos deben conquistar a sus afiliados y cobrar por el servicio que les prestan.

15 – Sustitución de Ingresos Brutos. Este es un impuesto muy distorsivo porque grava todas las etapas de producción y comercialización en cascada, sin deducir el valor agregado en cada etapa. Constituye el principal impuesto que recaudan las Provincias. -Constituye, en promedio, un 75% de su recaudación; con extremos en Santa Cruz donde representa el 94% y Entre Ríos, donde incide en un 57% de su recaudación. Dadas su magnitud e importancia, habría que sustituir este impuesto por uno a las ventas al consumidor final. Cada Provincia tendría la facultad de establecer la alícuota y procurar su recaudación. Ello haría más eficiente el sistema y más competitiva la economía.

16- Impuesto a la transmisión gratuita de bienes (herencia), en las jurisdicciones donde se aplique. Este impuesto grava algo que ya tributó. Es una doble imposición: si se obtuvo una ganancia, pagó el respectivo impuesto y con el saldo neto adquirió una propiedad que luego quiere donar o legar, se le vuelve a cobrar un impuesto sobre un patrimonio que ya tributó. También conspira contra el incentivo de ahorrar a favor de los herederos, induciendo a un mayor consumo presente.

CUADRO COMPARATIVO ANTES Y LUEGO DE LA REFORMA

En el siguiente cuadro se resume la Propuesta de Reforma planteada. En las 2 primeras columnas está la recaudación actual por parte de la Nación, Las Provincias y los Municipios.

Allí se exponen los montos involucrados en la coparticipación de impuestos que recauda la Nación y transfiere a las Provincias. Finalmente están los fondos recaudados de la Seguridad Social.

En las columnas de la derecha se exhiben los números de la propuesta basados en los datos de la recaudación de 2017. En la última columna la relación del monto recaudado en la propuesta sobre el PBI que fue de \$ 10.314.825 millones en 2017.

Debajo del cuadro se aclara cada línea según el número entre parentesis de cada impuesto

		Propuesta de Reforma			
ANTES		<i>Cifras en Millones de \$ de 2017</i>	DESPUES		
Nación	Provincias	Impuesto	Nación	Provincias	% s/PBI
555.023		Ganancias (1)	371.865	183.158	5,38%
765.337		IVA (2)	364.446		3,53%
136.757		Comercio Exterior (3)	102.319		0,99%
102.846		Combustibles y GNC (4)		102.846	1,00%
68.985		Internos (5)		68.985	0,67%
10.544		Monotributo impositivo (6)		10.544	0,10%
3.134		Radiodifusión p/TV, AM y FM (7)	3.134		0,03%
49.012		OTROS (tasas judicial, y) (8)	49.012		0,48%
208.451		Varios a ELIMINAR (9)	35.866	17.666	0,52%
-754.669	754.669	Transferencias x Coparticipación			
-162.644	162.644	Otras Transferencias a Provincias			
	530.674	Recaudación Provincial (10)	0	530.674	5,14%
	133.508	Recaudación Municipal (11)	0	133.508	1,29%
982.776	1.581.494	TOTAL	926.643	1.047.380	19,1%
946.601		SEGURIDAD SOCIAL (12)	639.795		6,20%
1.929.377	1.581.494	CONSOLIDADO	1.566.438	1.047.380	25,3%
34,0%		Presión Tributaria Consolidada			25,3%

1 – En el impuesto a las Ganancias se propone devolver a las Provincias la potestad de recaudar el impuesto a las personas, reteniendo la Nación la recaudación de los impuestos a las empresas. No se contempla una muy probable mayor recaudación en las Provincias al conocer mejor y tener más cerca a las personas que abonan el impuesto.

2 – En el IVA se refleja la reducción propuesta de 21% a una tasa del 10%. No está contemplado un eventual aumento por menor evasión al tener una tasa más baja.

3 – En Comercio Exterior se mantiene la recaudación por importaciones, aunque proponemos una menor dispersión en las tasas, apuntando a una mayor apertura (tasas bajas y uniformes), pero con crecimiento del volumen se puede mantener la misma recaudación. Respecto a las retenciones a la exportación, si bien la propuesta consiste en eliminarlas, su implementación no es inmediata y en este ejercicio bajamos las retenciones a la mitad.

4, 5 y 6 – Los Impuestos a los combustibles, Internos y los del monotributo se transfieren a las Provincias

7 y 8 – Los impuestos a la radiodifusión, tasas judiciales, etc permanecen sin cambios.

9 -.En esta línea están los impuestos que se propone eliminar. Sin embargo de esos impuestos queda un rezago. La parte más importante es con la eliminación del impuesto a los movimientos bancarios, que como un sexto se puede tomar a cuenta del impuesto a las Ganancias, ese saldo permanece y se lo distribuye con el mismo criterio del impuesto a las ganancias (33% originado en personas que va a Provincias). Otra parte muy pequeña es con la eliminación prevista del impuesto a la ganancia mínima presunta, que termina su impacto después de 2019.

10 – El total de la recaudación provincial está estimado tomando los datos reales de 2016 publicados por el Ministerio de Hacienda e incrementados en un 25%. En la propuesta habría que reducir esta recaudación por la eliminación de Ingresos Brutos y sellos, pero como lo mencionamos más arriba, las Provincias deberían sustituirlo por un impuesto a la venta final. Cada una con la alícuota que considere necesaria y conveniente.

11 – La recaudación municipal consolidada de los 2.172 municipios está informada para 2015. Por lo tanto hemos actualizado es monto por inflación, pero no deja de ser una estimación. No contemplamos el mayor ingreso propuesto al pasar el cobro de la patente automotor de las Provincias a los municipios, dado que el total de ambas líneas no cambia. Tampoco hemos entrado en el detalle de disminución o eliminación de tasas municipales cuyo análisis requiere otra magnitud el trabajo. Simplemente se mencionó la conveniencia de eliminar sobre tasas en las facturas de servicios públicos, pero no se ha obtenido el dato consolidado de este impacto.

12 – En la Seguridad Social se ha contemplado la baja propuesta en los aportes y contribución para la jubilación de un 21,1% (entre empleador y empleado) a un 10% en total para cubrir una jubilación básica o mínima, liberando los recursos para generar un ahorro individual y libre donde cada uno lo disponga. También se contempló la eliminación del aporte para el sostenimiento del PAMI

La **conclusión** del cuadro es una rebaja de casi 9 puntos porcentuales sobre el PBI. De los cuáles 3 puntos están en la rebaja en la seguridad social. La transición del sistema requerirá financiación internacional de largo plazo.

Los impuestos cuya recaudación se transfiere a las Provincias equivalen a la mitad del monto que reciben por la coparticipación actual. Les resta obtener recursos por el equivalente a unos 4 o 5 puntos del PBI, según los ahorros que puedan lograr con una mejor administración o reducción de gastos. Ese monto es equivalente a la reducción de 11 puntos propuesta en el IVA. ¿Querrán las Provincias buscar el equilibrio bajando sus gastos? o preferirán focalizar en el impuesto a las ventas en cada jurisdicción, mejorando la recaudación de ganancias a las personas y el inmobiliario que en algunas jurisdicciones parece haber espacio para recaudar más.

ANEXO I

COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS LEY 23.548

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 11.5 JUN 2016

VISTO:

El Expediente N° 1330/16 "ASESORÍA FINANCIERA s/LABERINTO DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS - VERSION 2016" y,

CONSIDERANDO:

Que en el punto 7 de la 122 Reunión Plenaria de la Comisión Federal de Impuestos, se presentó el Laberinto de Coparticipación Federal de Impuestos, elaborado por el Lic. Vicente Alberto Pollola, Asesor Económico Financiero del Organismo, en su versión 2016.

Que la elaboración fue realizada para la Comisión Federal de Impuestos, correspondiendo su institucionalización mediante la publicación en el Boletín Oficial.-

POR ELLO

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS RESUELVE

ARTICULO 1°: Institúyase para la Comisión Federal de Impuestos, el "LABERINTO DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS" elaborado por el Lic. Vicente Alberto Pollola, Asesor Económico Financiero del Organismo, que como ANEXO forma parte integrante de la presente.-

ARTÍCULO 2°: REGÍSTRESE, DESE a la Dirección Nacional del Registro Oficial para su publicación en el Boletín Oficial, COMUNÍQUESE, y oportunamente ARCHÍVESE.

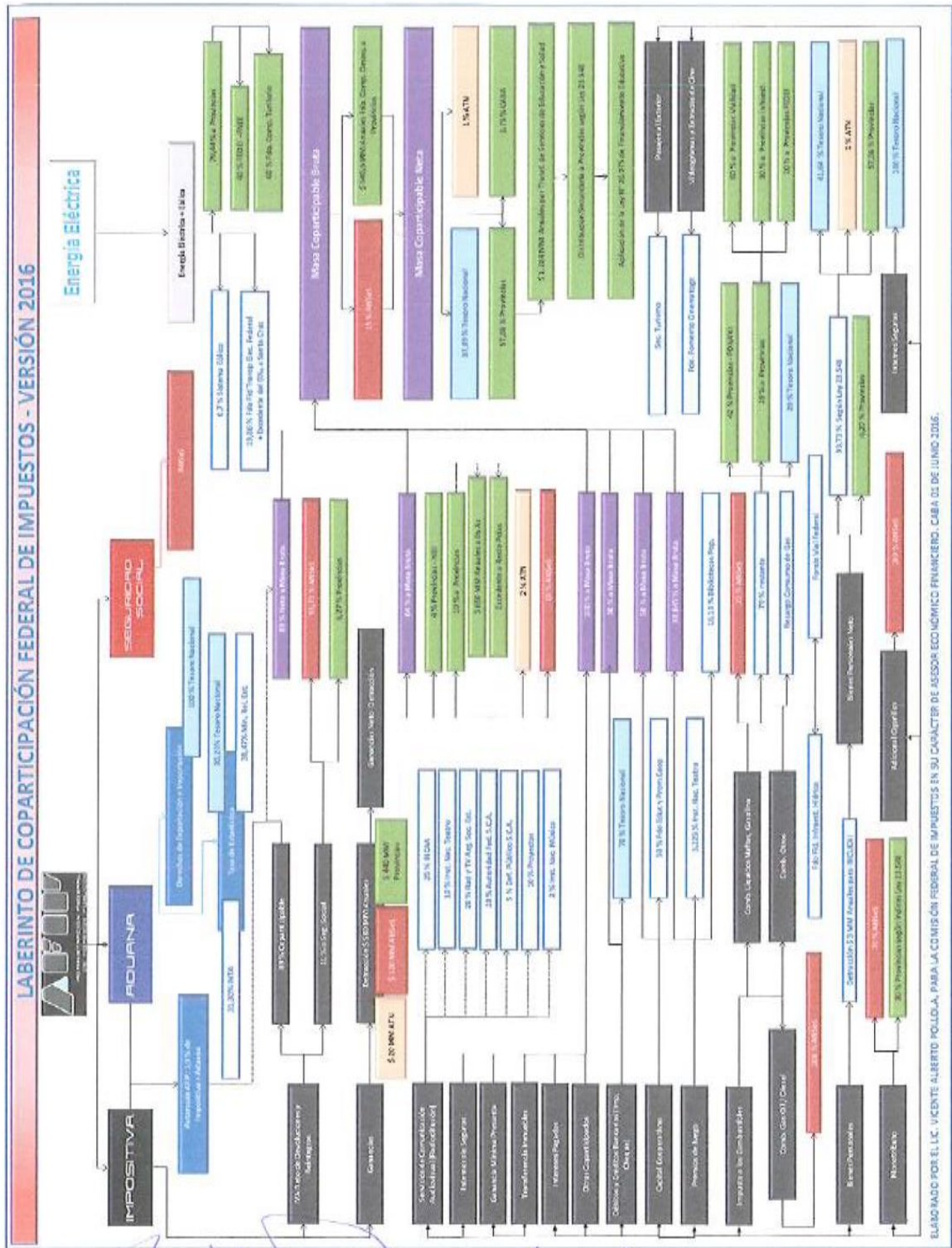
RESOLUCIÓN N°

62/2016



Dr. JUAN CARLOS CHIRINO
DIRECTOR EJECUTIVO
Comisión Federal de Impuestos

DR. ATILIO CHARA
VICEPRESIDENTE



ELABORADO POR EL LIC. VICENTE ALBERTO POLLOJA, PARA LA COMISIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS EN SU CARÁCTER DE ASesor ECONOMICO FINANCIERO, CABA DE JUNIO 2016.