

COMENTARIOS SOBRE LA REFORMA FISCAL

Por *Hernán Letcher y Julia Strada*

31.10.2017

"No hay que tenerle miedo a las reformas"
Mauricio Macri, 23 octubre 2017

A diferencia del discurso engañoso sostenido en la campaña presidencial del año 2015 (con la coacheada frase de Mauricio Macri "no vamos a devaluar", que tuvo como corolario una brusca alteración del tipo de cambio del 60% el 16 de diciembre), en las legislativas de 2017 el gobierno nacional ha sido muy claro en sus objetivos pos electorales. Reforma fiscal, reforma laboral, reforma previsional. La triada reformista a la que "no hay que tenerle miedo" ha sido avisada de antemano.

En este informe nos concentramos en las transformaciones en el frente fiscal, desgranando hacia dónde van los cambios en las arcas públicas y cuáles serían sus implicancias más profundas. Dos claves que permiten leer las transformaciones.

- **La reforma fiscal no comienza ahora, sino que ya tuvo sus dos primeros (y centrales) puntapiés: quita de retenciones a mineras, agro y grandes industrias en diciembre 2015 y reducción progresiva de Bienes Personales votada junto con el blanqueo de bienes (y como incentivo ineludible para que funcione dicha exteriorización). Es llamativo que en los análisis sobre reforma fiscal estos dos puntos que significaron perder recaudación (1 punto del PBI la quita de retenciones y hasta 20 mil millones de pesos en Bienes Personales), e incrementaron la regresividad del sistema tributario, estén ausentes. En efecto, el necesario análisis riguroso del frente fiscal debe comprender integralmente los cambios de la nueva etapa.**
- **Si algunos creyeron que con el sencillo canje de "un impuesto por otro" bastaba (¿ingresos brutos por inmobiliario rural y urbano?), se equivocaron. Los cambios en la recaudación y el gasto públicos son todavía más estructurales. Y no se centran de hecho a la "reforma fiscal". En efecto, la reducción de cargas patronales se ubica adentro de la reforma laboral (en tanto incentivo al blanqueo, mismo argumento que el esgrimido por Domingo Felipe Cavallo en 1994) y en la reforma previsional con la alteración -¿a través del Congreso?- de los porcentajes de actualización previsional, que serían la pata indispensable para "adecuar" el gasto a un nivel recaudatorio debilitado. Si bien las modificaciones fiscales analizadas tendrán impacto concreto, tal como se mencionó en el apartado anterior, las principales ya han sido aplicadas, y las enunciadas aquí resultan mucho más cosméticas que el resto de las reformas, tomándose la "licencia" incluso de algún desliz heterodoxo, insignificante en términos de recaudación pero significativo en términos simbólicos como es gravar la renta financiera.**

1. La reforma fiscal de facto

Retenciones

Apenas seis días después de asumir el gobierno, y el mismo día que se “abría” formalmente el “cepo”, el gobierno anunció la quita de retenciones a los productos primarios y algunas manufacturas de origen agropecuario (MOA) mediante el Decreto 133/2015. Esta medida fijó en 0% los Derechos de Exportación para todas las mercancías clasificadas entre los capítulos 1-24 y 41-53 del Nomenclador Común del Mercosur, a excepción de algunos productos puntuales entre los que se destacaba el caso de la soja. Tanto al poroto como a sus derivados, sólo se les redujo 5 puntos porcentuales de retenciones. Dos días más tarde, el 18 de diciembre, mediante otro decreto similar (en este caso el 160/2015) se eliminaron también los Derechos de Exportación a productos industriales. Finalmente, en febrero de 2016 el gobierno decidió anexar a este esquema de quitas al sector minero, mediante el decreto 349/2016.

Cuadro N° 1: Derechos de Exportación: resumen de medidas

Decreto	Fecha	Capítulos Abarcados	Descripción
133/2015	16/12/2015	del 1 al 24 y del 41 al 53	Productos primarios y MOA, a la cadena sojera sólo reduce 5 puntos
160/2015	18/12/2015	del 28 al 40, el 54 al 76 y el 78 al 96	Productos industriales
349/2016	12/02/2016	25, 26 y 27	Productos mineros

Fuente: Centro de Economía Política Argentina - CEPA

Esta tríada de decretos modificó sustancialmente la estructura impositiva del comercio exterior argentino. Mientras que antes el 99% de las exportaciones pagaban algún tipo de derechos, hoy esa proporción no llega al 40%. En otras palabras, mientras antes estaba exento del pago de derechos solo el 1% de las exportaciones, hoy esa exención alcanza casi al 65%. En el esquema actual, el 65% de los dólares exportados no pagan derechos de exportación.

Para estimar el monto que el Estado Nacional resignó con estas medidas CEPA realizó un listado de las posiciones arancelarias que sufrieron modificaciones, ya sea quitas o reducciones. Se cotejaron las exportaciones de dicho grupo registradas en el primer semestre a nivel de NCM/SIM. A las mismas se les aplicó la estructura de Derechos de Exportación vigente hasta el 10/12/2015, es decir, previo a las modificaciones. Posteriormente, se realizó el mismo cálculo pero considerando en este caso las retenciones efectivamente pagadas, es decir, aplicando las nuevas alícuotas reducidas. La diferencia resultante entre ambos montos resulta en lo que el Estado dejó de percibir sólo por la eliminación de las retenciones.

En términos agregados, en 2016 el gobierno tendría que haber recaudado en concepto de retenciones por el grupo de posiciones mencionadas US\$ 9.561 millones, mientras que – producto de las quitas- sólo recaudó US\$ 4.869 millones, es decir: la mitad de lo que tendría que haber percibido. En concreto, el gobierno resignó US\$ 4.692 millones a lo largo del año.

Si convertimos este monto a pesos por el Tipo de Cambio¹ promedio de cada mes, obtenemos que la transferencia del estado a los exportadores ascendió a \$69.609 millones.

¹ Se consideró el tipo de cambio resultante de la Comunicación “A” 3500 del BCRA.

Cuadro N° 2: Derechos de Exportación: impacto de la medida (en millones de pesos)

Segmento	Recaudación con retenciones	Recaudación Efectiva	Beneficio para exportadores
Sector Agropecuario	115.195	67.180	48.015
Industria	16.083	4.305	11.777
Minería	9.841	24	9.817
TOTAL	141.118	71.509	69.609

Fuente: Centro de Economía Política Argentina – CEPA y AFIP

A todo esto debe adicionarse la importantísima transferencia de ingresos resultante de la devaluación. Solo para los Industriales de Oleaginosos y los Exportadores de Cereales, que liquidaron US\$23.960 millones en 2016, esa transferencia representa unos \$133,5 mil millones adicionales (comparando con el tipo de cambio promedio de 2015 y promedio de 2016) que, incluso deflactados por la inflación semestral, les significa un ingreso adicional en términos reales de más de \$30 mil millones.

Durante 2017 se mantuvieron esas mismas alícuotas, generando un beneficio similar.

El impacto de la reducción de los derechos de exportación a la soja

El propio Mauricio Macri había prometido, a principios de 2016, reducir en 5 puntos porcentuales las retenciones a la soja para el año 2017. Sin embargo, en octubre del año pasado el presidente anunció que el Gobierno habilitaría una reducción en las retenciones a las exportaciones de soja del 0,5 por ciento mensual desde el 30 de enero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019, postergando lo anunciado originalmente.

El cálculo aproximado para estimar el impacto fiscal –considerando para 2018 una liquidación similar a la del corriente año - alcanza casi los 500 millones de dólares.

Cuadro N° 3: Recaudación por Derechos de Exportación a la soja: impacto de la medida

Mes	Recaudación según Fondo Solidario	Recaudación según Fondo Solidario con nueva alícuota	Tipo de Cambio promedio (BCRA) y estimación propia	Recaudación por derechos de exportación a la soja en dólares	Recaudación por derechos de exportación a la soja en dólares con nueva alícuota
ene-17	6.105.357.810,37	6.003.601.846,86	15,9065	383.827.857,19	377.430.726,24
feb-17	1.091.748.985,23	1.055.357.352,39	15,5983	69.991.536,59	67.658.485,37
mar-17	5.758.950.394,33	5.471.002.874,62	15,5237	370.977.949,48	352.429.052,01
abr-17	7.132.606.309,47	6.657.099.222,17	15,3600	464.363.901,54	433.406.308,10
may-17	6.990.737.074,87	6.408.175.651,96	15,6981	445.323.770,07	408.213.455,89
jun-17	5.530.209.477,40	4.977.188.529,66	16,1166	343.137.477,97	308.823.730,17
jul-17	7.712.314.412,40	6.812.544.397,62	17,1690	449.199.977,42	396.793.313,39
ago-17	6.146.432.031,33	5.326.907.760,49	17,4165	352.908.565,52	305.854.090,12
sep-17	5.361.673.596,77	4.557.422.557,25	17,2465	310.884.735,85	264.252.025,47

oct-17	4.917.648.332,59	4.098.040.277,16	17,7000	277.833.239,13	231.527.699,27
nov-17	7.005.896.875,85	5.721.482.448,61	17,9000	391.390.886,92	319.635.890,98
dic-17	5.484.215.346,97	4.387.372.277,58	18,1000	302.995.323,04	242.396.258,43
Total	69.237.790.647,59	61.476.195.196,37		4.162.835.220,71	3.708.421.035,45
Diferencia		7.761.595.451,21	Diferencia		454.414.185,26
			Tipo de Cambio Presupuesto 2018		22,00
			Monto en pesos		9.997.112.075,75

Fuente: Centro de Economía Política Argentina – CEPA, Mecon, BCRA. *Nota:* los meses de octubre, noviembre y diciembre han sido estimados considerando la variación entre 2016/2015; el tipo de cambio considerado para esos meses corresponde a la estimación del REM del BCRA

En definitiva, la estimación para 2018, considerando un tipo de cambio de \$22 tal como estima el Presupuesto 2018, el costo fiscal de la medida mencionada alcanza casi los 10 mil millones de pesos.

Bienes Personales

En lo referido al Impuesto a los Bienes Personales, si bien se puede pensar que el blanqueo impulsaría el impuesto al alza, tanto la reducción de las alícuotas como la eximición de pago de los contribuyentes que ratificaron su DDJJ compensarían en demasía el aumento derivado de las declaraciones del blanqueo.

Justamente, ambas decisiones, tanto la de reducir progresivamente la alícuota de tributación (para el período fiscal 2016 se reduce de 1,25% a 0,75%, de 0,75% a 0,50% en 2017 y de 0,50% a 0,25% desde 2018), como la de eximir del impuesto para los periodos mencionados a aquellos contribuyentes que hayan ratificado su DDJJ de los últimos dos años, ya tiene impacto sobre la recaudación del impuesto en 2017.

En el cuadro se observa la importante caída recaudatoria en este gravamen: en 2016 la reducción es del 19% (aunque en términos de recaudación en pesos corrientes el presupuesto planteaba un incremento del 15%), y en los primeros 9 meses de 2017 respecto de los primeros 9 meses de 2015 la reducción es prácticamente del 60% (58%), siendo ya negativa variación en pesos corrientes (-18,1%).

Cuadro N° 4. Evolución de la recaudación de Bienes Personales
(primeros 9 meses de 2015-2017)

Año (primeros 9 meses)	Recaudación en pesos corrientes	Recaudación real
2015	14.106.654	14.106.653,7
2016	16.167.301	11.483.273,7
2017	16.507.211	9.475.467,2
2018 (estimación según Presupuesto)	11.555.048	5.922.167,0
Variación 2016/2015	15%	-19%
Variación 2017/2015	-18,1%	-58,0%

Fuente: CEPA en base a AFIP

Estas dos modificaciones influyeron sensiblemente en la profundización de la regresividad tributaria.

En el informe de CEPA denominado “La reforma impositiva, la consolidación de las transferencias implementadas”, se observa que en base a datos publicados por AFIP para 2016 y los primeros 7 meses de 2017, a pesar del corto tiempo transcurrido se incrementó sensiblemente el peso de los impuestos regresivos sobre el total de lo recaudado, muy por encima del promedio de los años comprendidos entre 2003-2015.

Como se visualiza en el cuadro N° 5, si el promedio de la incidencia de impuestos regresivos entre 2003 y 2015 fue de 55,35%, este valor ascendió a 59,06% en promedio en 2016 y alcanzó 60,10% en los primeros siete meses de 2017 (el valor en los primeros siete meses de 2016 era de 57,18%). Esto responde esencialmente a un aumento del peso del IVA sobre el total de la recaudación.

Cuadro N° 5: Progresividad y regresividad impositiva
Período 2003-2017

Impuesto		2003-2015	Ene-Jul 2016	2016	Ene-Jul 2017
Regresivos	<i>IVA Neto de Devoluciones</i>	37,91%	40,18%	40,92%	41,04%
	<i>Cuentas Corrientes</i>	8,94%	8,99%	9,24%	9,35%
	<i>Combustibles líquidos y GNC</i>	5,26%	4,88%	5,31%	5,63%
	<i>Internos</i>	2,95%	2,86%	3,30%	3,77%
	<i>Adicional de emergencia sobre cigarrillos</i>	0,29%	0,27%	0,30%	0,32%
	Total impuestos regresivos	55,35%	57,18%	59,06%	60,10%
Progresivos	<i>Ganancias</i>	26,91%	30,94%	30,37%	30,59%
	<i>Bienes Personales</i>	1,69%	1,74%	1,37%	1,20%
	<i>Ganancia Mínima Presunta</i>	0,70%	0,23%	0,23%	0,20%
	<i>Comercio Exterior</i>	15,23%	9,92%	8,97%	7,91%
	Total impuestos progresivos	44,65%	42,82%	40,94%	39,90%

Fuente: Centro de Economía Política Argentina – CEPA en base a AFIP

Complementariamente, los impuestos progresivos han disminuido su peso sobre el total, pasando de representar el 44,65% en promedio entre 2003 y 2015, a 40,94% en 2016 y a 39,90% en los primeros siete meses de 2017. Esta disminución está relacionada con una fuerte caída en la recaudación en derechos de exportación y de importación –en comercio exterior– que más que compensó un leve aumento en ganancias.

2. La reforma fiscal anunciada

Reducción de la alícuota del Impuesto a las Ganancias para las empresas.

La propuesta implica reducir tal alícuota del 35% al 25% para aquellas empresas que reinviertan utilidades.

Desde la heterodoxia suele mencionarse que en cualquier reforma impositiva debe orientarse a aumentar el peso del Impuesto a las Ganancias en el total de la recaudación y, a la vez, que el mismo recaiga progresivamente sobre las personas y no sobre las sociedades, ya que en sistemas tributarios eficientes ello permite hacer recaer mejor el peso del impuesto sobre quien tiene capacidad contributiva para soportarlo. Sin embargo, no es este el objetivo de esta reforma: la reducción apunta exclusivamente a beneficiar a las empresas, es decir, no va acompañado de ninguna política a nivel ganancias individuales. De hecho el Gobierno ha mostrado el comportamiento contrario: la ley 27.260 denominada de reparación histórica dejó sin efecto la ley 26.893 de 2013 en lo referido a gravar con el impuesto a las ganancias a una tasa del 10% la distribución de dividendos o utilidades, en dinero o en especie -excepto en acciones o cuotas partes-, que distribuyan las sociedades de capital a las personas físicas y con 15% las utilidades por venta de acciones y títulos que no cotizan en Bolsa.

Por otro lado, la exigencia de reinversión de utilidades no implica garantía de aumento de la inversión. En primer lugar porque la política del gobierno resulta permisiva en lo referido a remisión de utilidades a casa matriz y además de disponer la absoluta liberación de las ganancias. Pero además, el poder económico tiene más herramientas para evadir y eludir por su poder de lobby y su capacidad de presión para obtener exenciones de distinto tipo. Algunos ejemplos: la exención de las ganancias de la actividad financiera en el Impuesto a las Ganancias o la reducción de aportes patronales de los '90. El funcionamiento de la promoción industrial durante los ochenta, también. La evasión y elusión consolidadas, además de limitar el financiamiento fiscal, alteran la competencia entre las empresas (las que no evaden se ven muy perjudicadas) y torna aún más regresivo al sistema, ya que, como se dijo, son los sectores que gozan de más altas rentas los que tienen mayor posibilidad de eludir el cumplimiento tributario sin castigo.

La renta financiera: ahora a gravarla

El gobierno propone gravar las rentas financieras en dólares (15%) y en pesos (10%). Aunque falta analizar la propuesta final del Gobierno, la intención aparentemente sería gravar las inversiones mayores a \$ 1,4 millón en caso de bonos, depósitos a plazo fijo y Lebacs, dejando exentas las acciones.

Tal como se menciona en la nota de El Cronista del 31 de octubre de 2017, "hay 2,9 millones de contribuyentes con depósitos por \$ 730.000 millones en bancos. La proporción de personas físicas con más de \$ 1,4 millón es del 17%, por lo que el monto total alcanzado es de \$ 124.100 millones. El rendimiento en pesos anual de TNA promedio es del 23%, por lo que la base imponible es de \$ 513,8 millones". Por lo que la recaudación con el impuesto del 10% será de sólo \$ 50,4 millones. Es decir, no deja de ser simbólico.

Pero además, resulta llamativo porque fue el mismo Gobierno quien a principios de diciembre de 2016 negoció la eliminación de lo propuesto en el Proyecto del Impuesto a las Ganancias

salido de Comisión: la reinstauración de las retenciones a las mineras (para recaudar \$5 mil millones), el gravamen sobre la renta financiera en los dividendos que pagan las sociedades (excluidas las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas definidas por la ley 25.300), en los plazos fijos superiores a \$ 1.500.000², en los títulos públicos como las Lebac en pesos y en las ganancias de capital e interés para otros activos financieros que superasen los \$ 300.000, además del impuesto extraordinario a las operaciones de dólar futuro del 15% sobre las utilidades por diferencia de precio y el impuesto del 0,75% de emergencia a los inmuebles definidos como improductivos. Como si esto fuera poco, a través de la ley de blanqueo Mauricio Macri eliminó, tal como se mencionó anteriormente, el gravamen del 10% a los dividendos establecido por ley en 2013.



Ingresos Brutos: desfinanciamiento provincial

Si bien el Impuesto a los Ingresos Brutos es un impuesto regresivo, el eje de esta reforma no se centra en una lógica distributiva. Para las provincias, además, implica un fuerte desfinanciamiento.

El proyecto reduciría la alícuota de IBB para las industrias de 1,75 a 1,5%, eximiendo además a las pymes que facturan hasta \$ 78 millones anuales, a los productores rurales que facturen hasta \$ 3 millones anuales, bajando de 4 a 3% la alícuota de la construcción y de 3,5 a 2,5% a los comercios que facturan hasta \$ 2 millones. En contrapartida, aumentaría 56% promedio del impuesto inmobiliario para las propiedades urbanas y 50% para las rurales.

El beneficio no se limita a las empresas de menor tamaño (PyMES), por lo que la reforma resulta particularmente beneficiosa para las empresas de mayor porte, que son las que naturalmente tributan más. Además de ello, la merma en la recaudación se compensa con un aumento del impuesto inmobiliario urbano y rural. En términos agregados, esto aumentaría el peso de los impuestos patrimoniales, por lo que aparenta ser una buena noticia. Sin embargo, no lo hace de manera progresiva (es decir, no van a recaer sobre quienes poseen más bienes sino sobre el conjunto de los bonaerenses), por lo que el vecino de a pie de la provincia financiará a las empresas que no tributen ingresos brutos.

² Vale recordar que los intereses de plazo fijo que obtenga un individuo no pagan el impuesto, pero si lo hacen los intereses por depósitos en cuentas en el exterior y los ganados por una SA o SRL, por ejemplo, sí lo hacen.

Asimismo, si bien en términos teóricos se podría pensar que la reforma permitiría bajar los precios, la realidad es que ello difícilmente funcionará: lo que sucedió con el Programa Precios Transparentes, su escaso éxito y finalmente la retrotracción del mismo son ejemplo de ello.

Una mención no menor: el paradigma del aumento referido al Impuesto Inmobiliario Rural de la provincia de Buenos Aires. Tal como se mencionó, el poder económico tiene más herramientas para evadir y eludir el peso del impuesto por su poder de lobby y su capacidad de presión. Ejemplo de ello es que hacia 2013, la resistencia del campo no pudo evitar algunas modificaciones en el impuesto, pero logró sostener una alícuota baja, escalones más que generosos y, lo más importante, la subdivisión parcelaria en partidas que les permite pagar sin acumular la totalidad de las tierras en cabeza de un mismo dueño y por ende evitar una mayor imposición. En este último, como los grandes propietarios han logrado subdividir sus tierras en partidas, se encuentran ocultos en esa subdivisión. Al revaluar los terrenos, el efecto no discrimina a pequeños, medianos y grandes propietarios: sólo repara en partidas pequeñas, medianas y grandes. La unidad de imposición=partida, les ha permitido esquivar la progresividad del impuesto no sólo a través de la subdivisión de partidas, sino también a través de la subdivisión de la propiedad. La proliferación de figuras jurídicas con los mismos socios no ha modificado la realidad económica (porque la producción y las decisiones de producción se mantienen centralizadas en el mismo propietario), pero ha permitido nuevamente tributar con un estrato menor. Este es uno de los mecanismos que explica que los grandes puedan llegar a aceptar el aumento de lo referido al impuesto inmobiliario rural, que por cierto se compensa con IIBB que no pagarían.

Otras propuestas

Cabe mencionar que se dispone un aumento de los impuestos internos a las gaseosas y las bebidas alcohólicas³: otro impuesto regresivo y de pago masivo.

Se reduce además en lo referido a celulares, televisores y monitores (del 17% actual a 0% futuro). En autos y motos, de gama media se eliminarían los impuestos internos (hoy del 10%), que se compensarían con aumentos en las aeronaves, embarcaciones y motos de gama alta.

Finalmente, se elimina el impuesto a las Transferencias de inmuebles (ITI).

¿Cuánto representan estos cambios en la estructura impositiva?

Poco y nada. Realizando una estimación aproximada se percibe lo siguiente.

Cuadro N° 6: Peso de impuestos seleccionados.

³ Al Whisky, coñac y otras bebidas blancas pasa del 20% al 29% progresivamente, las cervezas del 8 al 17%, los espumantes del 0% al 17% y los vinos y sidras de 0 a 10%. Las gaseosas en general y otras bebidas sin alcohol pasan de entre 4 y 8% a un 17% gradual.

Impuesto Interno	Recaudación en 2016 (en miles)	Participación sobre el total de Recaudación de Impuestos	Estimación de Recaudación para 2017
Bebidas alcohólicas	\$1.163.000,00	0,055%	\$968.341,24
Cerveza	\$1.171.000,00	0,056%	\$975.002,23
Bebidas analcohólicas	\$2.477.000,00	0,118%	\$2.062.408,64
Vehículos	\$265.000,00	0,013%	\$220.645,25
Transferencia INM	\$2.052.000,00	0,098%	\$1.708.543,61
Subtotal	\$7.128.000,00	0,242%	\$5.934.940,96
Total de Recaudación por impuestos	\$2.098.315.000,00		\$1.747.106.571,00

Fuente: Centro de Economía Política Argentina – CEPA en base a AFIP

Como se observa en el cuadro precedente, los impuestos mencionados en la reforma sólo alcanzaron en 2016 el 0,242% del total de lo recaudado por impuestos. Por ejemplo, el incremento del 10% en la alícuota de las bebidas alcohólicas para la estimación de recaudación de 2017 podría significar apenas 97 millones de pesos.