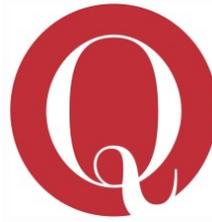




centro cultural
de la cooperación
FLOREAL GORINI



Universidad
Nacional
de Quilmes

CUARTO CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA
Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la
Cooperación
Universidad Nacional de Quilmes

“DEL MODELO INDUSTRIAL CON INCLUSIÓN SOCIAL AL
MODELO FINANCIERO. ARGENTINA Y LA REGIÓN EN LA
ENCRUCIJADA”

Propuesta de modificación del sistema tributario¹

C. P. Ricardo H. Koss
ricardo@koss.com.ar

¹ El presente trabajo se basa en mis anteriores

- “Propuestas para optimizar el sistema tributario argentino”. Premio Price Waterhouse 1987
- “El sistema tributario y las PyME” presentado en el IV Congreso de la pequeña y mediana empresa organizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal el 21 y 22 de septiembre del 2000

Índice

Introducción

Recaudación Tributaria

El sistema tributario actual

1. Impuesto a las Ganancias
 - 1.1. Dividendos y utilidades distribuidas de las sociedades de capital
 - 1.2. Ganancias de capital – Enajenación de acciones, cuotas y participaciones sociales.
 - 1.3. Ganancias de capital – Enajenación de inmuebles.
 - 1.4. Intereses
 - 1.5. Tratamiento de los beneficios
2. Impuesto a la ganancia mínima presunta
3. Impuesto sobre los bienes personales
4. IVA
5. Impuesto sobre débitos y créditos bancarios
6. Monotributo
7. Impuesto sobre los Ingresos Brutos
8. Sellos

Diagnostico y propuesta de reformas

1. Impuesto a las Ganancias
 - 1.1. Tratamiento de las utilidades de las empresas de capital
 - 1.2. Ganancias de capital (utilidades provenientes de la enajenación de inmuebles, de la venta de acciones y demás participaciones societarias)
 - 1.3. Intereses
2. Impuesto a la ganancia mínima presunta e Impuesto sobre los bienes personales
3. IVA
4. Impuesto al gasto o consumo de las personas
5. Impuesto sobre débitos y créditos bancarios
6. Monotributo
7. Impuesto sobre los Ingresos Brutos
8. Sellos

Conclusión final

Anexo I – a: Recursos tributarios nacionales año 2016

Anexo I –b: Recursos tributarios provinciales año 2016

Anexo I –c: Recursos tributarios nacionales + provinciales año 2016

Anexo II –a: Impuesto a la renta. Empresas + accionistas. Comparación del nivel de tributación total

Anexo II - b: Impuesta a la renta. Empresas + accionistas. Comparación de la Estructura de la tributación total

Anexo III: Calculo de tasa efectiva Impuesto sobre los ingresos brutos

Anexo IV Composición de la recaudación del impuesto a las ganancias

Introducción

El presente trabajo es un aporte al estudio del sistema tributario argentino que responde al desafío de contestar la pregunta respecto de si es posible establecer uno que reúna las condiciones de correspondencia fiscal, equidad y eficiencia tal que sea una herramienta económica que nos ayude a reiniciar el camino del crecimiento económico y que pueda permanecer estable durante un periodo prolongado de tiempo.

En mi opinión el problema del sistema tributario argentino es de puja de intereses. Nadie quiere pagar impuestos. Esta actitud no es particular de Argentina sino que es común a todos los habitantes de cualquier sociedad y parte del principio capitalista de maximizar los beneficios y minimizar los costos. Todos queremos obtener los beneficios de una vida en sociedad. Nadie quiere soportar el costo.

Por ello hay que diseñar un sistema tributario equitativo y eficiente que se adecue a las necesidades actuales de nuestro país y que apunte a solucionar tres de los principales problemas de nuestra economía: la insuficiencia de la recaudación tributaria, el carácter regresivo del sistema y el desempleo.

Como los problemas son múltiples y complejos, las soluciones también lo son. La propuesta contiene varias modificaciones de importancia que deberán ser evaluadas e implementadas. El desafío es enorme, pero los problemas y sufrimientos de las personas, que son las realidades que se esconden detrás de las cifras abstractas de la macroeconomía, son peores que el esfuerzo que requiere un cambio.

Recaudación Tributaria

La teoría de los sistemas tributarios enseña que el sujeto activo de la relación tributaria, es decir, el Estado, requiere que el rendimiento de dicho sistema, o sea la recaudación, cumpla con la correspondencia fiscal necesaria para financiar los gastos corrientes, los no corrientes y los servicios de la deuda. Nuestro sistema tributario no cumple con ese objetivo. Como consecuencia de lo anterior, las reformas que proponemos apuntarán a lograr más recaudación dándole más equidad y eficiencia al sistema.

Si analizamos la estructura del sistema tributario vemos que se apoya en impuestos regresivos. Además de la importante doctrina que ha tratado el tema², basta ver el Anexo I-c del presente trabajo del cual surge claramente que más del 69% de la recaudación tributaria del año 2016 se apoya en impuestos indirectos.

El concepto de regresividad de un impuesto indirecto surge de relacionar el ingreso de una persona con su consumo. Cuanto mayor sea la proporción del consumo respecto del ingreso, mayor será la tasa efectiva del impuesto indirecto respecto del ingreso. Como los sectores de

² Sobre el particular ver, entre otros

- "Regresividad tributaria y distribución del ingreso" de Arnaldo Bocco, Claudio Golonbek, Gastón Repetto, Adrián Rojza y Carlos Scirica
- "Impacto de los impuestos en la distribución del ingreso en la Argentina en 1997" de Juan J. Santiere, Juan C. Gómez Sabaini y Darío A. Rossignolo

menores ingresos son los que consumen un mayor porcentaje de sus ingresos, son esos sectores los que tendrán una mayor tasa efectiva.

Pero además de lo anterior, la inequidad del sistema no sólo se logra con impuestos al consumo. Dentro del 31% de la recaudación aportado por los impuestos directos, también hay problemas de equidad, por ejemplo:

- Puede suceder que los comúnmente denominados impuestos directos se trasladen al precio de los productos. Ello generalmente ocurre si se combinan tasas proporcionales de impuestos directos con mercados en los cuales operan empresas con suficiente capacidad como para fijar, individual o conjuntamente con otras empresas dominantes los precios de los productos.

Respecto de la condición de tasas proporcionales a cargo de las empresas tenemos dos ejemplos en Argentina: el tratamiento de las rentas empresarias en el actual Impuesto a las Ganancias y el tratamiento de las acciones y demás participaciones societarias en el Impuesto sobre los Bienes Personales.

- También se producen inequidades
 - Si se eximen del Impuesto a las Ganancias algunas rentas "no ganadas"³ y se gravan todas las rentas "ganadas"⁴: el ejemplo es el tratamiento exentivo de los intereses de plazo fijo y de cajas de ahorro y los dividendos y demás utilidades provenientes de las así denominadas "sociedades de capital", en contraposición a la gravabilidad de los salarios con las bajas deducciones personales (mínimo no imponible, deducción especial de la cuarta categoría, deducciones por esposa, hijos, etc.).
 - Si en un impuesto al patrimonio personal recibe igual tratamiento una persona que adquiere un bien sin deudas respecto de otra que lo adquiere endeudándose: los ejemplos son el Impuesto sobre los Bienes Personales, el Impuesto sobre la Ganancia Mínima Presunta, los diversos Impuestos provinciales sobre los inmuebles, sobre los automotores, etc.

De lo anterior podemos concluir fácilmente que en la Argentina, al día de la fecha, los más pobres y los menos ricos son los que, respecto de su ingreso, proporcionalmente más contribuyen al sostenimiento del presupuesto público.

El sistema tributario actual

Si lo hasta aquí desarrollado fuera todo el problema, cabría la esperanza de sortearlo a través del uso del gasto público. Pero a poco de analizar a cada uno de los impuestos en particular, se observan situaciones que pueden ser solucionadas utilizando las propias herramientas tributarias. Veamos a que nos referimos

Impuesto a las Ganancias

³ Generalmente se le acuerda esta denominación a la renta de los inmuebles y a los intereses del capital

⁴ Generalmente se le da esta denominación a las ganancias derivadas del trabajo

Recién en los últimos años este impuesto esta tomando importancia entre el conjunto de los recursos tributarios⁵. Los motivos por los cuales recién ahora se ha aumentado la recaudación de este impuesto han sido, básicamente, abandonar las tradicionales justificaciones respecto de la evasión tributaria (las empresa grandes no evaden, los que evaden son las PyME) y se procura que todos los contribuyentes tributen en función del grado de equidad implícito en la ley vigente (tomando en cuenta los precios de transferencia y las normas de capitalización exigua).

El problema es que la ley vigente no es equitativa. Con la finalidad de superar este inconveniente, además de la conocida solución respecto de aumentar el valor de las hoy atrasadas deducciones personales (mínimo no imponible, deducción especial de la cuarta categoría, deducciones por esposa, hijos, etc.), veamos cuales son los tratamientos otorgados a diversas cuestiones que afectan la condición del impuesto a las ganancias de ser un impuesto que redistribuya la renta:

1. Dividendos y utilidades distribuidas por las sociedades de capital

Como se sabe la ley define como sociedades de capital a los tipos societarios comúnmente elegidos para desarrollar las actividades empresarias⁶. La política fiscal es hacerlas tributar la tasa marginal máxima de la escala de alícuotas aplicable a las personas físicas (35%). Por su parte, los dividendos y demás utilidades distribuidas no tributan un impuesto adicional cuando son percibidas por sus beneficiarios⁷. Para justificarlo se sostiene que las utilidades empresarias distribuidas, ya han tributado el máximo legal. Con esta política se logran varios efectos al mismo tiempo:

- 1.1. Se le otorga igual tratamiento tributario a las utilidades distribuidas que a las reinvertidas en la empresa.
- 1.2. En un impuesto que en teoría es progresivo en función a la renta, pagan proporcionalmente lo mismo
 - 1.2.1. todos los accionistas de una empresa que cotiza en bolsa. (sin discriminar entre aquellos que detentan el poder político de la empresa de los que meramente son inversores en la misma y, respecto de estos últimos sin importar si son grandes, medianos o pequeños rentistas)
 - 1.2.2. ¡¡¡¡¡los jubilados y pensionados, en su calidad de beneficiarios de las inversiones que la ANSESS “heredó” de las AFJP!!!!
- 1.3. Recibe igual tratamiento impositivo un accionista domiciliado en el país que, en su gran mayoría, utilizará los fondos para consumirlos o invertirlos en el país generando actividad y empleo en el país; que otro accionista residente en el exterior que, en su

⁵ Pero así y todo apenas alcanza al 21% de la recaudación total del año 2016

⁶ SA, SCA, SRL, SCS, las asociaciones civiles y fundaciones que no estuvieran exentas, las sociedades de economía mixta, por la parte de las utilidades no exentas del impuesto, las empresas publicas que paguen el impuesto, ciertos fideicomisos, los fondos comunes de inversión por sus ganancias no exentas y los establecimientos estables pertenecientes a beneficiarios del exterior

⁷ Solo tributan los dividendos que tuvieron su origen en utilidades empresarias que no hubieran tributado el impuesto a las ganancias en cabeza de la empresa.

gran mayoría, utilizará los fondos para consumirlos o invertirlos en el exterior, generando actividad y empleo en el exterior.

1.4. Desde el punto de vista de las empresas, se otorga un amplio margen de planificación fiscal: distribución de dividendos (hoy no gravados) y prestamos otorgados por los accionistas a la empresa, lo cual le permiten seguir contando a la empresa con los fondos de los dividendos distribuidos. El beneficio fiscal vendría dado por la deducción de los intereses al 35% y la gravabilidad de los intereses en cabeza de los acreedores a una tasa efectiva inferior al 35%.

1.5. Es común escuchar que el nivel del impuesto a las ganancias es muy alto y que los empresarios locales elegirían trasladar sus empresas a otros países, si se gravaran los dividendos. Con lo cual se contraponen el criterio de la eficiencia del sistema tributario respecto de la equidad del mismo.

En el 13° Congreso Tributario del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presente un análisis del tratamiento tributarios que le otorgan los países de la OCDE + Argentina a las ganancias de las sociedades de capital y a los dividendos..

1.5.1. En el Anexo II-a se muestra que respecto del nivel de tributación total (empresa + dividendos) ordenando las tasas de mayor a menos, Argentina está en la posición 25 de los 35 países considerados⁸.

1.5.2. En el Anexo II-b se muestra que la no gravabilidad de los dividendos solo es adoptado por cuatro países de los 35 considerados

2. Ganancias de capital – Enajenación de acciones, cuotas y participaciones sociales.

2.1. Residentes en el país

2.1.1. Empresas: el resultado obtenido se encuentra alcanzada a la tasa del 35%, cualquiera fuera el lugar de emisión de las acciones cuotas y participaciones sociales

2.1.2. Personas humanas:

2.1.2.1. Resultados provenientes de la enajenación en bolsas y mercados regulados por la CNV: exentos

2.1.2.2. Resto: gravado a la tasa del 15%.

2.2. Residentes en el exterior

2.2.1. Empresas: el resultado obtenido por la enajenación de acciones cuotas y participaciones sociales de empresas locales, se encuentra alcanzada a la tasa del 15%. En estos casos el beneficiario del exterior puede optar por aplicar el impuesto sobre una base ficta del 90% del precio de venta.

2.2.2. Personas humanas

2.2.2.1. Resultados provenientes de la enajenación en bolsas y mercados regulados por la CNV: exentos

2.2.2.2. Resto: respecto de las acciones emitidas por empresas del país, gravado a la tasa del 15%. En estos casos el beneficiario del exterior puede optar por aplicar el impuesto sobre una base ficta del 90% del precio de venta.

⁸ Alguno de ellos considerados como paraísos fiscales, como por ejemplo el estado de Delaware en EEUU, la isla de Man en el Reino Unido, Luxemburgo, Suiza, etc.

Resulta razonable sostener que las ganancias de capital de las personas humanas se encuentren gravadas a una tasa diferencial menor que la aplicable a las otras rentas. Ello porque su periodicidad no es regular por lo que los resultados nominales pueden generar que las personas humana se encuentren rápidamente alcanzadas en la tasa marginal máxima.

Pero esto no justifica la aplicación de alícuotas diferenciales para las empresas radicadas en el país (35%) y aquellas radicadas en el exterior (15%). Tampoco justifica que los beneficiarios del país tengan que tributar sobre la diferencia del precio de venta menos el costo pero que los beneficiarios del exterior puedan optar por tributar sobre el 90% del precio de venta

Peor es la situación si tenemos en cuenta que cuando los vendedores son residentes en el exterior (individuos o empresas) no existen normas vigentes⁹ que establezcan la forma del ingreso del impuesto que se hubiera producido por las operaciones realizadas desde el 23/9/2013 (fecha de vigencia del actual régimen). En consecuencia es un impuesto existente solo en el papel: no se recauda.

3. Ganancias de capital – Enajenación de inmuebles.

3.1. Residentes en el país

3.1.1. Empresas: el resultado obtenido se encuentra alcanzada a la tasa del 35%, cualquiera fuera el lugar de localización del inmueble

3.1.2. Personas humanas: gravado al 1.5% sobre el valor de enajenación (impuesto a la transmisión de inmuebles)

3.2. Residentes en el exterior

3.2.1. Empresas: el resultado obtenido por la enajenación de inmuebles localizados en el país, se encuentra alcanzada a la tasa del 35%. En estos casos el beneficiario del exterior puede optar por aplicar el impuesto sobre una base ficta del 50% del precio de venta.

3.2.2. Personas humanas: gravado al 1.5% sobre el valor de enajenación (impuesto a la transmisión de inmuebles)

Aquí también resulta razonable sostener que las ganancias de capital de las personas humanas se encuentren gravadas a una tasa diferencial menor que la aplicable a las rentas periódicas. Ello porque su falta de periodicidad puede generar que los resultados nominales no reflejen la realidad económica de la operación dando lugar a que estos contribuyentes se encuentren rápidamente alcanzadas en la tasa marginal máxima.

Pero, tomando como base una tasa de imposición del 1,5% sobre el precio de venta equivale a decir que, si aplicáramos una tasa de imposición del 15% (similar a la utilizada sobre la enajenación de acciones y otras participaciones sociales) implicaría sostener que en todas las operaciones existe una ganancia ficta del 10% sobre el precio de venta. Lo cual es un absurdo.

⁹ La RG 4095-E de la AFIP suspendió la entrada en vigencia de las normas respectivas hasta el 16/1/2018

Tampoco resulta equitativo que las empresas locales paguen al 35% sobre una base imponible equivalente a la diferencia entre el precio de venta y el costo histórico del inmueble (que en algunos casos podría ser de \$1), pero las empresas extranjeras puedan optar por pagar sobre el 50% del precio de venta.

4. Intereses

4.1. Tratamiento de las deducciones

Todos los países del mundo luchan para atraer a los inversionistas a sus sistemas financieros y una de las herramientas utilizadas es el otorgamiento de beneficios tributarios consistentes en limitar o eliminar la tributación sobre los intereses originados en depósitos en el sistema institucionalizado, realizado por residentes en el exterior.

Esto trae como consecuencia que internacionalmente reciban mejor tratamiento tributario los intereses que los dividendos. Para muestra: el sistema tributario de EEUU¹⁰.

Lo anterior genera, obviamente, empresas subcapitalizadas, ya que, impositivamente hablando, resulta más conveniente prestarle plata a la propia empresa que invertir en ellas. Inserto en el combate a la capitalización exigua, entendemos que el remedio buscado es racional: en los casos de las empresas¹¹, los intereses de deudas¹² contraídos con personas no residentes que los controlen, no serán deducibles del balance impositivo al que corresponda su imputación en la proporción correspondiente al monto del pasivo que los origina que exceda a dos veces el importe del patrimonio neto.

No obstante lo anterior, en la medida que no se graven los dividendos distribuidos, queda un amplio margen de planificación fiscal:

- Cuando los accionistas-acreedores son residentes locales
- Cuando los accionistas-acreedores son residentes del exterior, en la medida que la deuda que origina los intereses sea inferior a dos veces el patrimonio neto.

4.2. Tratamiento de los beneficios

4.2.1. Inversiones efectuadas en el mercado financiero institucionalizado¹³

4.2.1.1. Por personas humanas residentes en el país

¹⁰ y el uruguayo y el español y casi todos los demás

¹¹ excepto las entidades financieras

¹² excepto los que hubieran generado una retención equivalente al 35% del interés girado a un beneficiario del exterior

¹³ El presente no pretende ser un análisis pormenorizado del tratamiento fiscal de los intereses en este mercado. El análisis que se realizará a continuación se refiere a las colocaciones efectuadas por inversores no sofisticados ni habituados a utilizar soluciones financieras complejas (negociaciones de opciones, futuros, y demás derivados).

En estos casos los resultados se encuentran exentos del Impuesto a las Ganancias. Una decisión de esta naturaleza tiene efectos varios según sea la naturaleza del beneficiario

- Cuando el beneficiario es una persona física, sumándose esta exención con la otorgada a los dividendos, se vacía de contenido a la segunda categoría del Impuesto a las Ganancias y se da la paradoja que las rentas “no ganadas” tienen mejor tratamiento que las “ganadas”.
- Cuando el beneficiario es un empresario que ha retirado los fondos de su empresa mediante la distribución de dividendos, se aumenta en más del 50%¹⁴ el valor del parámetro con el cual se compara la tasa interna de retorno del capital invertido, por lo que los negocios en el margen dejan de ser realizados. Esto genera disminución en la actividad y aumento del desempleo.

4.2.1.2. Por residentes en el exterior

A contramano de lo decidido por otros países para atraer capitales¹⁵, se gravan los intereses obtenidos por los beneficiarios del exterior que invierten en el sistema institucionalizado argentino.

4.2.2. Inversiones efectuadas fuera del mercado financiero institucionalizado

4.2.2.1. Personas humanas: los intereses se encuentran alcanzados por el impuesto.

4.2.2.2. Empresas: En estos casos las ganancias quedan alcanzadas por el impuesto con los siguientes casos puntuales de fiscalidad extrema:

- Si el otorgante del mutuo es una empresa del país y el tomador es también una empresa del país, se debe retener como pago a cuenta el 35% del interés (es decir, como si el 100% del ingreso bruto fuera ingreso neto).
- Si el otorgante del mutuo es un residente del exterior y el tomador es una empresa del país, se debe retener como pago único y definitivo el 35% del interés (es decir, como si el 100% del ingreso bruto fuera ingreso neto)

Impuesto a la ganancia mínima presunta

Un impuesto de este tipo, al no admitir la deducción de los pasivos en el país, genera doble imposición económica: supóngase una economía con solo un bien que vale un peso y dos agentes económicos, uno de los cuales le vende al otro en cuenta corriente ese solo bien. Al cierre del ejercicio fiscal, de mantenerse el crédito, existen dos bases imponibles de un peso cada una. Pero el bien existente es único y sigue valiendo un peso. El fenómeno se produce por la imposibilidad del comprador de deducir su pasivo con el vendedor.

¹⁴ cada \$100 exentos de impuestos, equivalen a \$153,84 gravados al 35%

¹⁵ por ejemplo Uruguay, EEUU, España, etc.

Si bien no existe ninguna norma que impida la doble o múltiple imposición, es razonable sostener que la misma no resulta un aliciente a dar crédito, por lo que se dificulta el accionar de las empresas que necesiten endeudarse para desenvolverse. Dicho en otras palabras, este impuesto pena el desarrollo de nuevas actividades productivas o la ampliación de las existentes.

Adicionalmente, este impuesto también penaliza la reinversión de utilidades en activos productivos. El mensaje que reciben los empresarios argentinos es que, en la medida que la empresa invierta sus utilidades en cancelar pasivos o en distribuir dividendos, no se incrementará la presión fiscal¹⁶. Pero si la empresa decide aumentar su actividad o desarrollar nuevas actividades manteniendo su endeudamiento o aumentando su patrimonio, los activos involucrados serán alcanzados con más impuestos.

Este impuesto fue derogado para los ejercicios fiscales que inicien a partir del 1/1/2019. Mientras dure su vigencia, la circunstancia que este impuesto se calcule sobre el total de los activos empresarios hace necesario que se admita que algo debe hacerse respecto de los valores de los bienes que conforman la base imponible del tributo. (Si el impuesto pretende gravar la renta presunta generada por los activos empresarios ¿deben computarse los valores históricos de los bienes o habrá que diseñar algún mecanismo que los acerque a los precios de mercado?).

Impuesto sobre los bienes personales

Este impuesto adolece de las mismas fallas de doble imposición que tiene el impuesto sobre la ganancia mínima presunta y también actúa como un fuerte disuasivo de las familias a endeudarse para aumentar los bienes durables de consumo, incrementando las actuales restricciones al gasto. Esta inducción a la disminución de la demanda no favorece la creación de nuevos puestos de trabajo.

Al igual que en el impuesto sobre la ganancia mínima presunta, en el caso que este impuesto permanezca tal como está diseñado actualmente, habrá que introducir actualizaciones en los precios históricos de los bienes que componen la base de imposición.

Por último es necesario hacer mención a la forma de tributación de las acciones y demás participaciones societarias. Sucintamente, las normas vigentes

1. Sustituyen a los accionistas y socios como sujetos pasivos del impuesto, designando como responsable sustituto a la propia empresa.
2. Establecen que la valuación se efectuará al valor patrimonial proporcional (incluso respecto de las acciones que coticen en Bolsa)
3. Fijan una tasa de imposición, en todos los casos, del 0.25%.

Lo anterior trae las siguientes consecuencias:

1. Accionistas y demás socios residentes en el país: Se elimina la exención legal aplicable a estos bienes (\$ 800.000 en 2016, \$ 950.000 en 2017 y \$ 1.050.000 en 2018), pero la tasa de imposición del 0.25% es menor que la general aplicable en 2016 (0.75%) y 2017 (0.50%), pero iguala la del 2018.
2. Accionistas y demás socios residentes en el exterior

¹⁶ Y esto se potencia si el accionista, además, coloca un plazo fijo con los dividendos.

- 2.1. Quedan alcanzadas todas las tenencias accionarias y demás participaciones societarias de todos los accionistas y demás socios residentes en el exterior, en la medida que no se encuentren incluidos en alguno de los convenios firmados por Argentina para favorecer la radicación de inversores en el país.
- 2.2. Se elimina el tratamiento diferencial más gravoso que tenían los accionistas y socios residentes en paraísos fiscales

En este escenario, en los casos de mercados en los cuales no existe transparencia en la formación de los precios, se facilita el cálculo de la traslación del impuesto a los precios de los productos comercializados.

IVA

Como todos sabemos, el IVA es un impuesto tan trasladable, que la propia normativa dice que debe ser diferenciado en el precio de la factura. Pero en la vida real ¿siempre es trasladable totalmente?

Observemos por un instante la producción agropecuaria nacional. La mayoría de la misma se exporta como "comodities", a tal punto que los precios del mercado interno de dicha producción varían con los de los precios internacionales. Ergo, es razonable sostener que el interés resultante de las demoras en la restitución del IVA a los exportadores de la producción agropecuaria, no pueden trasladarse a los consumidores del exterior, por lo que deprimen los precios internos de la producción agropecuaria¹⁷.

Aplicando el mismo razonamiento a toda la producción nacional, sea esta exportada o no, vemos que en todos los casos existe un efecto financiero, provocado en esencia por:

- Los plazos medios de cobranza de la economía versus los plazos medios para el ingreso del impuesto.
- En el momento de puesta en marcha de los proyectos empresarios, el crédito fiscal de los stocks de mercaderías y bienes de uso
- Los saldos a favor provenientes de los diversos regímenes de retención y percepción vigentes o por devoluciones tardías de impuestos de bienes y servicios exportados.

De lo anterior se deriva que existen efectos no trasladables en el IVA.

Ahora bien, la tasa general del IVA es del 21%, es decir, más de 1/5 del ingreso bruto de las empresas. Conjugando la avidez de ganancia empresaria con tales tasas de imposición ¿puede ser que a algún empresario se le ocurra aumentar sus ingresos evadiendo el pago del impuesto? Dejo la respuesta a cargo del lector.

Pero hay un aspecto adicional que debe ser tenido en cuenta. Estratégicamente es necesario que Argentina incremente sus exportaciones tal que genere divisas que le permitan independizarse del flujo de fondos externos que provienen del endeudamiento del país.

¹⁷ La otra opción sería que el efecto lo absorbieran las trader internacionales que operan en nuestro país, pero creo que esto es utópico.

El IVA es un impuesto que pretende ser neutral respecto del comercio exterior, a tal punto que, además de no gravarse las exportaciones, cuando ellas se producen, se genera el correspondiente ajuste de frontera devolviéndose el impuesto contenido en los insumos de los bienes exportados.

De lo anterior se deduce que las exportaciones (estratégicamente el sector que se pretende que sea más dinámico en la economía nacional) no generarán recaudación en el impuesto nacional que, visto individualmente, más recaudación genera¹⁸.

Ya no sólo urge darle más atención a un impuesto que complementa al IVA no solo por ser un impuesto regresivo o por sus altas tasas de imposición. También es importante porque las exportaciones, al estar exentas (o mejor dicho, gravadas a tasa cero), no generan recaudación tributaria.

Impuesto sobre los Ingresos Brutos

Una de las materias pendientes en el sistema tributario argentino son los efectos derivados del impuesto sobre los ingresos brutos. Este impuesto adolece de los siguientes efectos económicos

1. Regresividad: en la medida que se produzca la traslación del impuesto hacia el precio de los productos, estos llegan al consumidor final de los mismos. Aquí deberemos distinguir dos clases de consumidores
 - 1.1. Aquellos que consumen la totalidad de sus ingresos: en estos casos la tasa del impuesto le llega en forma plena al consumidor. Dicho con otras palabras, medidos en términos del ingreso neto, en estos casos la tasa efectiva equivale a la tasa nominal de tributación
 - 1.2. Aquellos que consumen solo una parte de sus ingresos: en estos casos la tasa efectiva del impuesto que le llega al consumidor es inferior a la tasa nominal. La reducción de la tasa será proporcional al ingreso no consumido

Dado que quienes consumen menos, con relación a su ingreso total, son quienes más ingresos tienen, entonces el impuesto grava más fuertemente a los sectores de menores ingresos. En consecuencia el impuesto es regresivo con respecto al ingreso.

2. Discriminación en contra del productor local de bienes y servicios y a favor de los productores extranjeros de los mismos:

2.1. Exportaciones de bienes

Salvo la Provincia de Misiones, en todas las demás jurisdicciones provinciales (incluyendo dentro de las mismas a la Ciudad de Buenos Aires), el impuesto sobre los ingresos brutos no grava o exime la exportación de bienes.

Lo anterior pone en igualdad de condiciones a los productores locales cuando exportan, excepto respecto de los impuestos contenidos en los insumos utilizados para

¹⁸ En el Anexo I-a se muestra que alcanza a más del 28% del total de recursos tributarios nacionales.

efectuar la producción de los bienes y servicios exportados. Esta excepción atenta contra los productores locales de bienes exportados cuando deben competir en el exterior.

2.2. Exportaciones de servicios¹⁹

La exportación de servicios se encuentra gravada por el impuesto en las siguientes jurisdicciones: Corrientes, Chaco, Neuquén, San Juan, Santa Fe y Tucumán. En las demás está exento o no gravado por el impuesto

Esto discrimina en contra de los productores locales de servicios en su competencia con los prestadores de servicio de los países hacia los cuales se dirigen los servicios exportados.

Entendemos que es difícil definir técnicamente a dichas operaciones²⁰, no obstante es una forma de favorecer el desarrollo de empresas en general y de las PyME en particular con un fuerte sesgo "mano de obra intensiva" y además, exportadoras de productos con un alto valor agregado.

2.3. Importaciones de bienes y/o servicios

Al no gravarse con el impuesto a los productos y servicios importados que también son producidos en el país, se discrimina contra los productores locales porque las importaciones no se encuentran alcanzadas por el impuesto, pero sí lo está la producción local de esos bienes y servicios.

3. Pirimidación. En la medida que se incorpore el impuesto al precio de los productos y que la etapa siguiente calcule sus ganancias en función a sus costos, el impuesto recaudado será menor que el efecto del impuesto sobre los precios finales de venta.
4. Acumulación. La tasa de imposición de cada una de las etapas se potencia en la medida que el precio de venta contiene impuestos de la etapa precedente. En consecuencia la tasa efectiva final nada tiene que ver con la sumatoria de todas las tasas de imposición de etapas de producción y comercialización.

Tomando en cuenta estos efectos se confeccionó el cuadro que se muestra como Anexo III del presente trabajo. La primera conclusión que se extrae del cuadro es que, no obstante las bajas tasas de tributación nominal, por efecto de la acumulación y pirimidación del impuesto la tasa de imposición efectiva es del 12,02%.

Por otro lado se observa que se podría obtener similar recaudación en un impuesto tipo IVA con una tasa de imposición nominal del 6.86%. Todo ello permite inferir que el efecto acumulación y pirimidación producido por el impuesto sobre los ingresos brutos asciende al 5.16% del precio sin impuesto.

¹⁹ Utilizamos el concepto "Exportaciones de servicios" para referirnos a las prestaciones de servicio efectuadas en el país pero utilizadas en el exterior.

²⁰ Ver sobre el particular "Las exenciones a las exportaciones en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos de la Ciudad de Buenos Aires" en Doctrina Tributaria de ERREPAR – Julio 2003. Este artículo fue reproducido en la Guía Práctica de Comercio Exterior N° 662 (31/7/2003).

Dicho en otras palabras, si comparamos las tasas nominales del impuesto sobre los ingresos brutos con respecto a las del IVA, vemos que las primeras son inferiores, pero si la comparación es respecto de tasas efectivas los resultados son sensiblemente distintos. En el Anexo III se demuestra que, utilizando los supuestos explicitados, la tasa efectiva de imposición es superior al 50% de la tasa general del IVA²¹.

Dado que el impuesto sobre los ingresos brutos no se ajusta en frontera²², forma parte de los costos de los bienes exportados. Teniendo en cuenta que Argentina no es formador del precio internacional de ninguna de sus producciones exportables, es razonable sostener que este impuesto saca de mercado a las empresas exportadoras que operan en el margen, reduciendo la actividad económica y generando desempleo.

Este problema ya fue advertido por la Administración Menem por lo que se buscó una solución mediante el establecimiento de Pactos Fiscales²³ con las Provincias, que fueron prolijamente incumplidos por todos los partícipes²⁴.

Una consecuencia del incumplimiento fue el establecimiento de una suerte de aduanas interiores²⁵. En efecto, los mencionados Pactos establecían que las actividades industriales quedarían exentas del Impuesto sobre los Ingresos Brutos. El efecto perseguido fue el de facilitar la exportación de bienes industrializados reduciéndoles costos impositivos.

Las Provincias, para paliar la situación fiscal, primero limitaron la exención estableciéndola sólo para las industrias radicadas en sus territorios, pero luego no pudieron sostenerlo y gravaron con tasas inferiores a la venta local de productos locales, respecto de la venta local de productos provenientes de otras jurisdicciones.

Al generalizarse la situación, la consecuencia es que la producción industrial de la jurisdicción A se encuentra exenta o gravada a una tasa diferencial inferior del impuesto en esa jurisdicción, pero gravada a una tasa superior cuando el propio industrial la vende en la jurisdicción B.

Impuesto sobre débitos y créditos bancarios

Este impuesto grava los débitos y créditos bancarios a una tasa combinada del 1.2%. Existen tasas diferenciales de menor importe y diversas exenciones que han sido utilizadas por algunos contribuyentes para evadir el impuesto.

Indudablemente distorsiona el libre juego económico yendo en contra de los propósitos del artículo 34 de la ley de Procedimiento Fiscal y de la ley 25345 que, para evitar la evasión tributaria, obliga a los contribuyentes a cancelar sus facturas de compra de bienes y servicios, entre otros medios, mediante cheques bancarios.

²¹ Destaco que si se realiza un análisis de sensibilidad variando los porcentajes de valores agregados por cada una de las etapas, la tasa efectiva de imposición seguirá siendo la misma.

²² Es decir, no se devuelve el impuesto contenido en los insumos de los bienes exportados, ni se grava con el impuesto sobre los ingresos brutos la mera introducción en la economía nacional (importación) de la producción extranjera.

²³ Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales del 12/8/92 y Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12/8/93

²⁴ Por ejemplo, la Nación votó el 31/12/98 el Impuesto a la Ganancia mínima Presunta, fiel continuador del Impuesto a los Activos, cuya derogación había sido uno de los compromisos de la Nación

²⁵ que obviamente viola la letra y el espíritu del artículo 9 de la Constitución Nacional

Es decir, dos normas con criterios contrapuestos: una que obliga a utilizar las cuentas bancarias para cancelar las operaciones comerciales de los contribuyentes y otra que penaliza su uso gravándola con un impuesto.

Sellos

Este impuesto genera como consecuencia que los empresarios lo eviten no instrumentando por escrito sus relaciones comerciales y adoptando formas jurídicas no contractuales (por ejemplo mediante cartas oferta con aceptación tácita). Obviamente de esta manera se generan incertidumbres jurídicas respecto de los efectos en el incumplimiento. Por su parte, las jurisdicciones provinciales están forzando la interpretación de las normas impositivas para alcanzar las operaciones con aceptación tácita²⁶.

Por último destacamos que con la aparición del e-commerce, además de las dudas e inseguridades que provocan las contrataciones mediante este tipo de negociación, será necesario dilucidar si estos acuerdos virtuales conforman un instrumento sujeto a este tipo de tributación. Con lo cual obviamente se estaría perjudicando el desarrollo de esta herramienta de negociación comercial. Este tema excede el alcance de este trabajo.

Monotributo

Este impuesto fue presentado en sociedad como una forma de solucionar la administración de los impuestos nacionales. Así se dijo que este impuesto era "simple y fácil" y que los contribuyentes lo pagarían con el ahorro que lograrían en los honorarios de los contadores.

La realidad fue otra. En el Anexo I-a se muestra que el IVA es el impuesto que más aporta a las arcas nacionales y el Régimen Simplificado es un impuesto diseñado más para facilitar el cumplimiento fiscal formal que para recaudar²⁷. El IVA es un impuesto cuya ley tiene 55 artículos. Por su parte el Régimen Simplificado (sic) es un impuesto cuya ley tiene también 55 artículos + una ley transitoria adicional (ley 27346). Si comparamos los respectivos decretos reglamentarios la situación mejora: el del IVA tiene 97 artículos y el del Régimen ¿Simplificado? sólo (?) 83. Pero resulta sorprendente saber que la implementación del Régimen Simplificado necesita contar con

- Más de 60 Resoluciones Generales, 5 Notas Externas y 2 Instrucciones Generales de la AFIP
- una Resolución Conjunta de la AFIP con el Ministerio de Desarrollo Social
- una Resolución del Ministerio de Economía
- dos Resoluciones de la Superintendencia de Servicios de Salud
- una Resolución del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales.

²⁶ La Corte Suprema de Justicia en el fallo "Gas Natural Ban SA y otro c/ Provincia de Neuquén" de fecha 27/9/05 ha dictaminado que es improcedente la pretensión de la mencionada Provincia de gravar con el impuesto de sellos la oferta de compra emitida por la actora y aceptada tácitamente por la destinataria, basando su criterio en las restricciones que establece la ley de Coparticipación Federal de Impuestos respecto del Impuesto de Sellos de las jurisdicciones adheridas.

²⁷ Según la página 10 del "Informe sobre la recaudación tributaria - IV trimestre de 2016" publicado por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda, la recaudación del Monotributo impositivo equivale al 1.18% de la recaudación del IVA

Si el Régimen Simplificado necesita de todas estas normas para ser legislado, reglamentado y puesto en práctica, no quiero saber cuántas normas harían falta para un Régimen Complicado.

Los contadores conocemos las penurias que pasan los contribuyentes que optaron por inscribirse en el presente régimen. En particular si los clausuran por no pagar el impuesto²⁸.

Por su parte el fisco debe luchar permanentemente contra el “enanismo fiscal”: muchos contribuyentes evasores simulan pertenecer al régimen del monotributo para evitar pagar los verdaderos impuestos que deberían pagar.

Pero los problemas que tiene este régimen no son nuevos. Ya tuvimos otras experiencias como el régimen simplificado en el IVA, las presentaciones simplificadas del Impuesto a las Ganancias, etc.

Creo que esta generación de argentinos ya tiene suficiente experiencia en la materia de establecer regímenes simplificados a los pequeños contribuyentes. La solución obvia es la de no intentar inventar nada y lo único que debería hacer el Estado es profundizar las acciones tendientes a facilitarle el cumplimiento de las obligaciones fiscales de impuestos justos a todos los contribuyentes.

Propuesta de reformas

En los títulos anteriores desarrollé la idea que el actual sistema tributario no es equitativo ni resulta eficiente para mejorar la distribución del ingreso ni para incentivar el desarrollo de nuevas actividades, profundizando el problema del desempleo. Obviamente hay que hacer algo al respecto. A continuación mi propuesta

Impuesto a las Ganancias

1. Tratamiento de las utilidades de las empresas de capital y de los dividendos y demás distribución de resultados

Se propone establecer una alícuota reducida para las empresas de capital (por ejemplo 15%²⁹). Propongo que la pérdida de recaudación se compense con un impuesto al gasto personal (tipo Kaldor). Mas abajo desarrollaré la idea.

Esto se debería complementar con la gravabilidad de los dividendos y demás distribuciones de resultados, en cabeza de sus beneficiarios. Se podría establecer una retención en la fuente (para los contribuyentes del país, a cuenta del impuesto definitivo, para los del exterior con carácter de pago único y definitivo) equivalente a la tasa máxima de la escala de alícuotas para personas físicas (hoy del 35%)³⁰. De esta forma se logran los siguientes efectos

²⁸ Lo cual resultaría impensable en un sistema tributario racional. Si tenemos en cuenta nuestros orígenes liberales, tampoco tiene su fundamento en un sistema tributario histórico. ¿De donde salió una norma como esta?

²⁹ En esta etapa de globalización proponemos un porcentaje ligeramente inferior al utilizado por Chile para esta fuente de tributación

³⁰ Respecto de las distribuciones originadas en inversiones en poder de la ANSESS, dado que los beneficiarios no podrían aplicar las retenciones efectuadas sino hasta el momento de la percepción de sus haberes jubilatorios, se recomienda eximirlos de las retenciones en la fuente.

- 1.1. Se le otorgaría un más gravoso tratamiento tributario a las utilidades distribuidas respecto de las reinvertidas en la empresa.
- 1.2. Si bien cada accionista pagaría el impuesto según su capacidad contributiva, todos sufrirían una "penalización" financiera por quitar fondos del desarrollo de la empresa.
- 1.3. Además del sacrificio financiero para el accionista del exterior, dada la naturaleza de la retención, la tasa de imposición es superior que la de los accionistas locales.

El efecto esperado de esta política tributaria, sería, obviamente, el de favorecer la reinversión de utilidades empresarias dentro de la propia empresa.

2. Ganancias de capital (utilidades provenientes de la enajenación de inmuebles, de la venta de acciones y demás participaciones societarias)

2.1. Personas físicas y sucesiones indivisas

2.1.1. Residentes en el país

Establecer un impuesto distinto del Impuesto a las Ganancias³¹, que grave las ganancias de capital a tasas proporcionales, menores a las marginales máximas de la escala de alícuotas del Impuesto a las Ganancias.

2.1.2. Residentes en el exterior

Dentro del impuesto descrito en el punto anterior, incluir un régimen de retención en la fuente para beneficiarios del exterior

2.2. Empresas

Tanto para las residentes en el país como las del exterior, incluir sus resultados en el Impuesto a las Ganancias, pero modificando el criterio que los beneficiarios del exterior puedan computar una ganancia ficta del 50% (inmuebles) o del 90% (acciones y demás participaciones societarias) del precio de venta del bien.

3. Intereses

3.1. Tratamiento de las deducciones

Si se gravaran los dividendos y se disminuyera el impuesto de las empresas, se disminuiría, hasta casi desaparecer, el beneficio que podría derivarse de una planificación fiscal en este tema.

3.2. Tratamiento de los beneficios

3.2.1. Inversiones efectuadas en el mercado financiero institucionalizado

3.2.1.1. Por residentes en el país

³¹ Como por ejemplo el hoy derogado Impuesto sobre los Beneficios Eventuales, o una categoría especial en el impuesto a las ganancias como el de la quinta categoría, equivalente a la establecida en la reforma de 1974.

Gravar las rentas obtenidas cualquiera fuera la calidad del sujeto que realice las respectivas imposiciones.

3.2.1.2. Por residentes en el exterior

Eximir la renta, excepto en el caso que signifique una transferencia a fiscos extranjeros. En ese caso, someter a tributación mediante una retención con carácter de pago único y definitivo, en similares condiciones a la establecida actualmente en la ley del Impuesto a las Ganancias.

3.2.2. Inversiones efectuadas fuera del mercado financiero institucionalizado

Hoy resulta muy tentador prestarle fondos a una empresa cobrándole intereses que se deducen al 35% y por los cuales el beneficiario tributa menos que el 35%.

Si se adopta el criterio de que las utilidades empresarias quedaran gravadas al 15%, entonces la deducción de intereses en la base de imposición reduciría en solo un 15% al impuesto, pero los beneficiarios seguirían tributando a una alícuota progresiva hasta el 35%.

En consecuencia mi propuesta es la de gravar las rentas obtenidas procurando eliminar los fenómenos de fiscalidad extrema.

El incremento de la recaudación³² debería destinarse a cubrir una parte del bache generado por la propuesta de reducción de la tasa de imposición a las ganancias de las empresas.

Impuesto a la ganancia mínima presunta e Impuesto sobre los bienes personales

Entiendo que deberían derogarse ambos impuestos. Lo cual es un hecho para el impuesto sobre la ganancia mínima presunta ya que tiene fecha de desaparición en el periodo fiscal 2018. Respecto de este impuesto es razonable sostener que la capacidad contributiva "ingreso neto" depende de los activos involucrados en la actividad, pero me resulta difícil de admitir que ese razonamiento se aplique en forma homogénea, lineal y equivalente sobre todos los bienes de la economía³³.

Respecto del impuesto sobre los bienes personales, admito que deberían quedar alcanzados los bienes no sujetos a un proceso económico, los bienes suntuarios, etc. Pero me parece irracional darle igual tratamiento a quien los poseen sin deudas respecto de aquel que se encuentra endeudado.

Adicionalmente, la solución utilizada para gravar las tenencias accionarias y demás formas de participación en el capital de las empresas, facilita el cálculo de la traslación del impuesto, a

³² Obsérvese que la propuesta de deducción de intereses en las empresas y su gravabilidad en manos de los preceptores implica un efecto impositivo recaudatorio: si se admite el criterio de tasas diferenciales menores para utilidades no distribuidas, la recaudación perdida por deducción admitida (por ejemplo, 15% de los intereses) será inferior a la tasa de imposición marginal máxima de los preceptores (actualmente 35%).

³³ Con la fundamentación de su aprovechamiento integral David Ricardo propuso gravar la renta de la tierra para penalizar la acumulación improductiva del factor, mediante un tributo sobre el valor del factor.

los precios de los productos comercializados por las empresas que tengan posición dominante en el mercado.

La disminución de la recaudación generada por la derogación de ambos impuestos, debería ser cubierta, a mi criterio, por un impuesto nacional que alcanzara el patrimonio neto de las personas físicas. Este impuesto debería contar con un “patrimonio no imponible” y deducciones establecidas siguiendo similar criterio que el impuesto a las ganancias para las deducciones de las cargas de familia. La tasa de imposición debería ser progresiva aumentando en función del incremento del patrimonio neto.

Formando parte de dicho impuesto y como método anticipatorio del mismo, se podría establecer un pago a cuenta que debería ser ingresado por las empresas, por cuenta y orden de sus accionistas y demás formas de participación societaria. Funcionaría como una suerte de "retención en la fuente" patrimonial. Obsérvese que al ser un pago a cuenta de la obligación principal, el efecto neto sobre cada accionista o socio dependerá del resto de los bienes de su patrimonio, dificultando la traslación del impuesto al precio de los productos comercializados por la empresa cuyo patrimonio es base para el cálculo de la retención.

Desaconsejo la utilización de un impuesto específico sobre los patrimonios empresarios porque entiendo que el impuesto sería trasladable a los precios de la producción.

En los impuestos propuestos corresponde un análisis especial para la valuación de los inmuebles. En el cuadro I-b se observa que la recaudación del impuesto inmobiliario es superior a la recaudación del impuesto automotor en solo un 27%. Si afinamos el análisis, vemos proporciones sorprendentes.

Según la información brindada por la Subsecretaria de Relaciones con las Provincias del Ministerio del Interior, en el 2016 la recaudación del impuesto inmobiliario de la Provincia del Buenos Aires es un 82% de la recaudación del impuesto automotor.

Dicho con otras palabras, la sumatoria de los conglomerados urbanos y suburbanos de la Provincia (Gran Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata, Bahía Blanca, etc.) más las tierras aptas para la explotación agropecuaria (incluyendo dentro de la misma a gran parte de la pampa húmeda) pagan menos impuesto que los automotores radicados en la Provincia.

Dado que en los impuestos actuales al patrimonio se valúa a los inmuebles por su valor de compra o su valuación fiscal, lo que sea superior, dada la recaudación del impuesto inmobiliario provincial, surgen serias sospechas sobre la calidad de la valuación fiscal. En consecuencia se recomienda revisar dichas valuaciones ya sea en jurisdicción provincial o, en su defecto, en jurisdicción nacional³⁴.

Obsérvese que, de esta forma, se complementarían el Impuesto a las Ganancias³⁵, se obtendrían los fondos resignados por las derogaciones ya efectuadas y no se abandonaría totalmente la finalidad extrafiscal de utilización eficiente de los escasos capitales radicados en el país.

³⁴ Se han realizado varios intentos de valuar los inmuebles agropecuarios a nivel nacional. Se pudieron dictar las leyes correspondientes pero no se las pudo instrumentar por la fuerte oposición de los propietarios de las tierras.

³⁵ es conocido el ejemplo que no está en igualdad de capacidad contributiva una persona que gana \$100.000 anuales y que no tiene patrimonio, respecto de otra que gana lo mismo pero tiene un patrimonio de \$ 1.000.000

IVA

La propuesta que realizo en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos es la de computarlo como un pago a cuenta del IVA (ver el desarrollo de este análisis en el punto correspondiente). Esta propuesta funcionaría en los hechos como una disminución de la tasa del IVA. Correlativamente con ello, propongo incorporar dentro del objeto del impuesto a las obligaciones de no hacer

Respecto de la pérdida de recaudación originada en el cómputo del impuesto sobre los ingresos brutos como un pago a cuenta del IVA, he efectuado dos estimaciones:

- Si admitimos que en teoría, con una tasa de IVA del 6.86% reemplazamos el impuesto sobre los ingresos brutos (ver Anexo II y el análisis efectuado mas arriba respecto de la situación actual en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos) y la comparamos con la tasa general del IVA del 21%, la perdida de recaudación equivaldría al 33% de la recaudación actual.
- Si comparamos las recaudaciones del IVA (producidas por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal – Ministerio de Economía) y del Impuesto sobre los ingresos brutos (producidas por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias – Ministerio de Economía) ambas para el año 2016 obtenemos como resultado que la recaudación de este ultimo equivale al 55% de la recaudación del IVA. Ese sería el quantum de la perdida de recaudación.

Esta diferencia de estimaciones de perdidas de recaudación (33% vs. 55%) puede tener origen en varias causas (simplificación del calculo que toma en cuenta una tasa única del IVA cuando en realidad la recaudación se basa en un mix de tres tasas, existencia de mas etapas productivas y/o comercializadoras que las consideradas en el Anexo II lo cual deriva en modificaciones en la incidencia del impuesto sobre los ingresos brutos en el precio final de los productos, diferencias entre los objetos de ambos impuestos, mayor incidencia del precio en las etapas de producción que las estimadas en el Anexo II, diferencias en los grados de evasión tributaria en la diversas jurisdicciones involucradas, etc.). Entiendo que dicha diferencia debería ser saldada mediante análisis que indaguen en su origen y desarrollo.

Impuesto sobre los Ingresos Brutos

Atento al cúmulo de inconvenientes que arrastra este impuesto y que fuera analizado más arriba, entiendo que corresponde analizar las distintas alternativas que se plantean a nivel teórico para superar el conflicto.

Una solución sería lograr un acuerdo entre todas las jurisdicciones tal que pudiera reemplazarse el impuesto sobre los ingresos brutos por una tasa provincial adicional en el IVA.

En este escenario la recaudación de dicha tasa debería quedar a cargo de la AFIP quien debería girar los fondos recaudados a las Provincias en forma diaria. Esta solución tiene ventajas e inconvenientes. Dentro de las primeras vemos:

- Una sola legislación básica común para todas las jurisdicciones,

- Preservación de la autonomía tributaria provincial, ya que cada jurisdicción fijaría la tasa adicional propia
- Disminución del costo global por unificación de la administración tributaria³⁶

Pero también sabemos que existirán inconvenientes, dentro de los cuales citamos:

- Dificultad para distribuir las bases imponibles o la recaudación en los casos de desarrollo de la actividad económica de una sola empresa en más de una jurisdicción.
- Dificultad para interrelacionar las cuentas fiscales de las jurisdicciones en los casos que
 - En una de ellas una empresa desarrolle una etapa del proceso económico y otra u otras empresas lo completen en otra u otras jurisdicciones.
 - Devolución del IVA de los insumos de las exportaciones.

Una forma de solucionar los problemas planteados en el párrafo anterior, sería un acuerdo interprovincial adoptando el criterio de asignación del poder de imposición a la jurisdicción de origen de la actividad, admitiéndose algún mecanismo de compensación entre las distintas jurisdicciones que participan el impuesto^{37 38}.

Pero estimamos que la mayor dificultad será política: difícilmente los Gobiernos Provinciales admitan la resignación del poder de administración de los impuestos de sus jurisdicciones. Las soluciones políticamente posibles podrían ser

- El establecimiento de un impuesto provincial monofásico en la etapa minorista. Este impuesto tendría los conocidos problemas de
 - Definición respecto de quienes son los contribuyentes de la etapa minorista³⁹.
 - Beneficios para las jurisdicciones con mayor población en detrimento de las provincias productoras de bienes con poca población

³⁶ desde el punto de vista del Estado esto significa menor costo efectivo y desde el punto de vista de los contribuyentes menor cantidad de requerimientos fiscales

³⁷ Por ejemplo se podrían establecer compensaciones globales cruzadas entre las Provincias tal que las jurisdicciones "consumidoras" tuvieran créditos contra las "productoras" por los créditos fiscales que dedujeran los contribuyentes de las primeras y que tuvieran su origen en débitos fiscales recaudados por las segundas. Problemas similares existirían entre la Nación y las Provincias por la devolución de IVA por insumos de bienes y servicios exportados

³⁸ Para un análisis del problema de la armonización tributaria en impuestos a los consumos en el marco de mercados en proceso de integración, ver "La armonización tributaria y la integración económica" de Hugo González Cano. En particular cito el análisis efectuado en el Capítulo 5, punto V titulado "La armonización de los impuestos internos sobre bienes y servicios" páginas 220 a 224. Su análisis podría ser extrapolado a países con regímenes federales de gobierno, con el beneficio de no tener necesidad de resolver problemas aduaneros.

³⁹ Por ejemplo, en el Impuesto sobre los ingresos brutos de la Ciudad de Buenos Aires, las ventas de bienes y servicios realizados por el Estado (Nacional, Provincial y Municipal) tributan como si fueran ventas a consumidores finales.

- Una sensible disminución de las tasas nominales de imposición en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, tal como se encuentran diseñados actualmente, con un aumento en la recaudación fiscal coparticipada por el Gobierno Nacional. Esta solución suena a utópica en un periodo como el actual en el cual se observa una progresiva reducción de la actividad económica lo cual generara caída de la recaudación tributaria, en términos reales.
- Desechadas las propuestas anteriores, proponemos en este trabajo una alternativa novedosa, pero que podría ser la solución a los problemas que estamos planteando. Una síntesis de esta propuesta podría ser la siguiente
 - Mantener el impuesto sobre los ingresos brutos como un recurso tributario provincial, manteniéndose su administración en la forma que está establecida actualmente
 - Propiciar la modificación del IVA tal que el impuesto sobre los ingresos brutos se pudiera computar como un pago a cuenta del primero.

En el supuesto caso que tuviéramos éxito en nuestra propuesta y se adoptara el criterio de computar los pagos del impuesto sobre los ingresos brutos como un pago a cuenta del IVA, tendríamos las siguientes ventajas e inconvenientes:

1. Ventajas

- 1.1. La implementación legal de la propuesta sería relativamente simple, ya que solo implica una modificación en la ley nacional.
- 1.2. Tanto las jurisdicciones provinciales como la Ciudad de Buenos Aires no resignarán las facultades de imposición ni de administración tributaria.
- 1.3. La reforma propuesta no afecta la recaudación tributaria provincial ni de la Ciudad de Buenos Aires.
- 1.4. La reforma propuesta producirá una sinergia interesante en las políticas de fiscalización. En el supuesto que la AFIP tenga una política de fiscalización que le permita tener una tasa de evasión menor que las de las Administraciones Tributarias provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, estas se verán presionadas a mejorar sus políticas de fiscalización ya que, los fondos no recaudados en sede provincial o de la Ciudad de Buenos Aires, serán coparticipados a todas las demás jurisdicciones. Y viceversa.
- 1.5. Además de las mejoras en fiscalización, la reforma propuesta producirá una sinergia interesante en las políticas de imposición. Dado que las bases imponibles que no estuvieran suficientemente aprovechadas por las Provincias y por la Ciudad de Buenos Aires, redundarían en ingresos coparticipados, es de esperar que las jurisdicciones subnacionales revean las exclusiones de objeto, exenciones y tasas de imposición que tienen en sus legislaciones impositivas. Y viceversa.
- 1.6. La propuesta implica la desaparición como gasto empresario del impuesto sobre los ingresos brutos. En consecuencia

- 1.6.1. Desaparecen los fenómenos de pirimidación y acumulación del impuesto sobre los ingresos brutos.
- 1.6.2. Desaparecen todos los problemas apuntados para el impuesto sobre los ingresos brutos, respecto del ajuste en frontera de los bienes y servicios destinados a exportaciones o provenientes de importaciones.
- 1.6.3. La tasa de imposición nominal del IVA, será la tasa de imposición efectiva del mayor de los impuestos indirectos al consumo.

2. Inconvenientes

- 2.1. A los fines de no generar saldos de IVA a favor de los contribuyentes, generando en la práctica un aumento ilegal de la tasa de imposición efectiva, será necesario repasar tanto los regímenes de retención y percepción como las formulas utilizadas por la AFIP para otorgar las exclusiones de retención y percepción en el IVA.
- 2.2. Al no resignar las facultades de imposición provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, continuarán vigentes las superposiciones de las normas impositivas jurisdiccionales. Por ello resultará imprescindible acelerar los acuerdos para diseñar un nuevo Convenio Multilateral que supere los inconvenientes e indefiniciones del actualmente vigente.
- 2.3. Dado que las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires mantendrán la facultad de administrar el impuesto sobre los ingresos brutos, se mantendrán las deseconomías producidas por las superposiciones de funciones de los organismos administradores y los requerimientos que cumplen hoy los contribuyentes. Pero creo que los estados que componen la República Argentina no resignaran las facultades de administración de sus tributos.
- 2.4. La reforma propuesta significa en los hechos la disminución de los recursos nacionales. Esto que está planteado como un inconveniente, tal vez pueda ser el punto de arranque para implementar una reforma profunda del Sistema Tributario Argentino. Varias fuentes de imposición, actualmente inexploradas en la legislación nacional, podrían ser utilizadas para solventar la pérdida de recaudación apuntada. Dentro de ellas enunciamos:
 - 2.4.1. Tratamiento de los dividendos en el impuesto a las ganancias.
 - 2.4.2. Tratamiento de las acciones y demás participaciones societarias en el impuesto sobre los bienes personales o en aquel que lo reemplace
 - 2.4.3. Revisión del tratamiento en el impuesto a las ganancias de las rentas atribuibles a los beneficiarios del exterior.
 - 2.4.4. Tratamiento de las obligaciones de no hacer en el IVA
 - 2.4.5. Enriquecimientos patrimoniales a título gratuito de las personas físicas (incluyendo dentro de este concepto la imposición a las herencias)

2.4.6. Imposición progresiva al consumo de las personas físicas (impuesto tipo Kaldor).

Como conclusión de los puntos anteriores, puede afirmarse que la propuesta analizada implica que el impuesto sobre los ingresos brutos, al ser un pago a cuenta del IVA, “copia” sus efectos económicos, abandonando los propios.

Indudablemente una propuesta de esta naturaleza implica un acuerdo político entre todas las jurisdicciones involucradas, inclusive en materia de Coparticipación de los impuestos nacionales. Esto, que podría ser visto como un gran inconveniente, quizás sea la oportunidad para sanear las relaciones tributarias interjurisdiccionales en la República Argentina.

Propongo que la pérdida de recaudación se compense con un impuesto al gasto personal (tipo Kaldor⁴⁰). A continuación desarrollo la idea

Impuesto al gasto o consumo⁴¹ de las personas

La doctrina ha desarrollado el concepto que la carga tributaria debería distribuirse en base a tres indicadores de la capacidad contributiva de los individuos: La renta, el patrimonio y el gasto.

El sistema tributario argentino trata de alcanzar la capacidad contributiva “gasto” en forma indirecta, mediante impuestos que gravan la producción y comercialización de bienes y servicios (IVA, Internos, Ingresos brutos, etc.). En general se supone que, al gravarse la producción y la comercialización, el impuesto se traslada hacia el consumidor generando, mediante este mecanismo de traslación, la imposición a los consumos individuales.

Independientemente de las críticas que pudiera merecer una visión tan simplista del fenómeno de traslación de la carga tributaria, es necesario tener en cuenta que hay más elementos que los puramente objetivos para medir la capacidad contributiva de un individuo.

Propongo crear un impuesto que grave los consumos efectuados por un individuo y su familia, relacionando al consumo con las circunstancias personales del contribuyente (edad del contribuyente, composición y edad de su núcleo familiar, nivel de ingresos y de consumos, etc.). Si a esto le agregamos el establecimiento de un “consumo no imponible” que por lo menos atienda a cubrir las necesidades básicas de una persona y su núcleo familiar, se estaría en presencia de un la base imponible de un impuesto personal sobre los consumos individuales.

Base imponible

Los problemas que han tenido los intentos de aplicación de este impuesto⁴² han sido, además de los políticos, los de definir el consumo de las personas (y de su grupo familiar) y de cómo calcularlo.

⁴⁰ Ver “Impuesto al gasto” de Nicholas Kaldor

⁴¹ en este trabajo se utilizan las expresiones impuesto al gasto e impuesto al consumo como sinónimos

⁴² Ver al respecto el ya citado “Impuesto al gasto” de Kaldor y “Estructura y reforma de la imposición directa” Informe Meade

Este inconveniente queda superado en gran medida en Argentina, ya que todas las personas físicas que presentan declaración jurada anual del impuesto a las ganancias, deben declarar su consumo familiar⁴³. Solo habría que incorporar a los consumos de las personas que, superando los “consumos no imponibles”, no presentaran declaración del impuesto a las ganancias.

Una solución posible para este problema sería que las personas que deban presentar una declaración jurada del el impuesto sobre el patrimonio neto⁴⁴, incluyan esta información, solo en el supuesto que no deban presentar la declaración jurada del impuesto a las ganancias⁴⁵.

Obsérvese que todos los impuestos indirectos al consumo (IVA, impuesto sobre los ingresos brutos, impuestos internos, impuesto a los combustibles, etc.) gravan solamente los consumos efectuados en el país. Con lo cual los consumos efectuados en el exterior no generan recaudación tributaria. Resulta razonable sostener que quienes más consumen en el exterior son los sectores de mayores ingresos. Con lo cual, además de la regresividad de los impuestos indirectos, los sectores de mayores ingresos los evitan con la simple fórmula de gastar en el exterior. Esta situación se soluciona con un impuesto directo al gasto de las personas físicas.

Deducciones por carga de familia

Entiendo que el impuesto al consumo que tuviera en cuenta las circunstancias personales, debería considerar las distintas alternativas que se les presentan a los contribuyentes en materia de familiares a cargo y los referidos a problemas personales y/o familiares relacionados con enfermedades, accidentes, etc.⁴⁶.

Con respecto al primero de los problemas – cargas de familia – sugiero que el temperamento a seguir sea similar al utilizado en el impuesto a las ganancias: una deducción por cada componente del grupo familiar a cargo del contribuyente.

Se plantea el problema de un grupo familiar con dos o más sujetos que obtienen ingresos. En estos casos entiendo que la solución es que cada uno de los integrantes del grupo sea contribuyente del impuesto pero solo uno de ellos podrá efectuar la deducción de los demás integrantes de grupo familiar.

Consumos computables y no computables

Se presenta el problema de definir cual erogación de fondos es una simple modificación en la composición del patrimonio de las personas y cual es consumo. Sin duda en la mayoría de los casos es fácil advertir la diferencia entre consumo y ahorro, sin embargo es conveniente analizar algunos casos puntuales:

⁴³ Punto a R4 – Justificación patrimonial F 711 (formulario para la declaración jurada del impuesto a las ganancias para personas humanas)

⁴⁴ ver propuesta de derogación del Impuesto sobre la Ganancia mínima Presunta y del Impuesto sobre los Bienes Personales

⁴⁵ Obviamente, si no tiene ingresos ni tampoco patrimonio, esa persona no podría estar consumiendo. Si en realidad está consumiendo, nos estamos enfrentando a un problema de evasión tributaria.

⁴⁶ No está en igual situación un contribuyente con esposa y tres hijos que un contribuyente sin esas responsabilidades familiares. Tampoco esta en igual situación un contribuyente con problemas de gastos de salud (incluyendo dentro de estos a los nacimientos y defunciones), por enfermedades o por accidentes (y sus secuelas), que aquel contribuyente que no enfrenta estas circunstancias.

1. Gastos en salud.

Con respecto a los gastos en salud (accidentes, enfermedades y sus secuelas) tanto del contribuyente como respecto del grupo familiar a su cargo, entiendo que debería ser definido como gasto no computable a los fines del cálculo de la base del impuesto al consumo.

2. Adquisición de la casa habitación y de otros bienes de consumo, durables.

En estos casos entiendo que no se produce un consumo instantáneo de lo invertido. No obstante es lógico sostener que, dado que la mayoría de estos bienes se desgastan con su uso, la amortización de los bienes es el consumo del periodo. Igual tratamiento debería seguirse con las mejoras (entendiendo por tales a aquellas que aumentan la vida útil o el destino del bien en cuestión).

El cálculo de la amortización de los bienes durables de consumo no significa un mayor trabajo para los contribuyentes ya que, actualmente, es el subproducto lógico de tener que calcular los valores residuales de estos bienes para calcular la base imponible del impuesto sobre los bienes personales.

3. Alquiler de la casa habitación

Correlativamente con el cómputo como consumo de la amortización de la casa habitación, también debería computarse como gasto alcanzado por el impuesto al alquiler de la misma en los casos que el contribuyente no la poseyera.

4. Gastos de mantenimiento

Todos los gastos de mantenimiento que no puedan ser considerados mejoras, serán consumo del periodo fiscal

5. Gastos de educación

Los balances de las empresas muchas veces contienen gastos que se activan en la inteligencia que los mismos generarán ingresos futuros. En el caso de las personas físicas, uno de estos gastos “activables” podrían ser los de educación. En estos casos se presentan tres problemas

5.1. No necesariamente todos los gastos en educación generan ingresos por el conocimiento adquirido (¿cuántos profesionales hay hoy en Argentina que deben sobrevivir en trabajos para los cuales se encuentran sobre-calificados?)

5.2. El sujeto que paga el gasto, no necesariamente es el mismo que usufructúa los ingresos (educación de los hijos pagada por los padres).

5.3. En el caso de la educación pública, es necesario tener presente que alguien tiene que financiar el gasto erogado por la sociedad hasta que el momento en que el individuo que adquirió el conocimiento, obtiene ingresos pagando impuesto por ello.

En vista de lo anterior, aunque sea políticamente incorrecto, técnicamente hablando, debo concluir que este tipo de gasto debería quedar alcanzado por un impuesto al consumo personal.

Respecto del resto de los gastos “activables”, entiendo que la ley impositiva debería ser restrictiva ya que la decisión individual respecto de que es consumo y que no lo es, no debería incidir en la base de imposición.

Por otro lado, tengamos en cuenta que la decisión de activar el gasto, no será gratuita: implicará computarlo dentro de la base imponible del impuesto que grava los patrimonios individuales.

6. Gastos pagados por adelantado

También existen gastos que son pagados en un periodo fiscal pero que resultan erogaciones de periodos fiscales futuros (alquileres, seguros, etc.). Entiendo que estas erogaciones deberían ser imputadas como consumo del periodo fiscal en el cual se usufructúen. Correlativamente, estos gastos deberían formar parte de la base imponible del impuesto que grava los patrimonios individuales.

7. Obras de arte, productos de orfebrería, metales, piedras preciosas y similares utilizados para el adorno personal o de la morada

En general la doctrina ha analizado a estos bienes desde el punto de vista de las “rentas psíquicas” que obtienen sus poseedores. Por lo general estas “rentas psíquicas” no quedan alcanzadas por el impuesto a las rentas.

En mi opinión la terminología utilizada se fundamenta en la aceptación generalizada del impuesto a la renta y al análisis de la tenencia de dichos bienes a la luz de este impuesto. Sin embargo entiendo que los beneficios de estos bienes deberían ser analizados a la luz del impuesto a los consumos ya que su tenencia no genera ingresos sino que satisface necesidades de las personas. Es por ello que entiendo que estos bienes producen “consumos psíquicos”. Y son “psíquicos” porque los bienes en cuestión generalmente no pierden su valor por su “consumo”.

Corresponde entonces analizar si los mencionados “consumos psíquicos” debiesen estar gravados en un impuesto al gasto. Esta discusión se encuentra entroncada con las discusiones interpersonales respecto de la utilidad⁴⁷, problema no resuelto a nivel objetivo en el campo económico.

Dado entonces el valor subjetivo del consumo, se deberían tener en cuenta cualidades personales del “consumidor psíquico” a los fines de establecer el valor económico de dicha clase de consumo. Esto nos llevaría a consideraciones de desigualdad de los individuos, basados no solo en consideraciones objetivas sino que también, en cuestiones subjetivas.

En este punto considero que escaparíamos al principio de equidad para la distribución de la carga pública ya que no solo trataríamos igual a los iguales y desigual a los desiguales,

⁴⁷ ¿A todos los individuos les genera el mismo placer la circunstancia de obtener un ingreso marginal o realizar un gasto adicional? ¿A todos los sujetos les genera el mismo displacer perderlos o no realizarlos?

objetivamente hablando. Al introducir la subjetividad podríamos estar tratando desigual a los iguales e igual a los desiguales. Lo cual obviamente atenta a la equidad.

En vista a estas consideraciones de falta de equidad, que a mi juicio son de orden superior a la tributación, entiendo que no debería incluirse a estos “consumos psíquicos” en la base de imposición de un impuesto personal a los consumos.

No obstante lo anterior, no debe olvidarse que estos bienes forman parte de la base de imposición de un impuesto al patrimonio neto de las personas.

8. Kaldor ⁴⁸ analiza profundamente la vía elusiva a la progresividad de un impuesto al gasto generado en el ocultamiento de consumos vía “regalos” recibidos de terceras personas con bajo nivel de consumo. Para Kaldor, quien recibe el regalo y luego lo consume, escapa al impuesto al gasto.

En el esquema de cálculo que estamos proponiendo, dado que el regalo sería un consumo para quien lo da y para quien lo recibe, el problema se transforma en uno de doble imposición: queda alcanzado tanto quien da el regalo como para quien lo recibe, al consumirlo.

Analizando ahora este problema de la doble imposición del regalo, entiendo que, para quien lo da, el regalo, si bien se agota con su entrega, participa del concepto de “consumo psíquico”, razón por la cual entiendo que no debería quedar alcanzado por un impuesto al consumo.

Alícuotas del impuesto

Obsérvese que un impuesto de estas características admite el establecimiento de una escala de alícuotas progresiva en función del aumento del consumo, con lo cual tendríamos, en forma similar que el impuesto a las ganancias de las personas físicas, muchas posibilidades de escalas progresivas, tantas como posibilidades de deducciones a la base de imposición existan.

Llamamos la atención respecto de la peculiaridad que una escala progresiva que grave el consumo no tiene, en principio, la limitación técnica que tiene una escala progresiva que grave la renta. En el impuesto a la renta técnicamente no resulta razonable establecer una tasa máxima superior al 100% de la renta. En cambio, en un impuesto al consumo, sí es técnicamente posible establecer un impuesto que grave más del 100% del gasto al superarse ciertos límites.

Ventajas e inconvenientes

La adopción de un impuesto al gasto tiene ventajas e inconvenientes. A continuación un análisis de las mismas

1. Ventajas

⁴⁸ “Impuesto al Gasto” pagina 202

- 1.1. Hobbes sostenía que, desde un punto de vista ético, es más equitativo gravar a quien retira del patrimonio social que quien ayuda a formarlo.
- 1.2. En un país como el nuestro, ávido de capitales, es indudable que un impuesto al consumo estimula al ahorro porque somete a una tasa de imposición diferencial a la parte de la renta consumida
- 1.3. J.S. Mills sostuvo que un impuesto a la renta generaba una doble imposición a los ahorros ya que los gravaba cuando estos se generaban y luego, al gravar su producido con igual tasa de imposición, los gravaba nuevamente.

Este razonamiento se fundamenta en que el valor de los ahorros dependerá del valor actual del flujo de fondos futuros que genere. Cualquier disminución de ese flujo futuro (un impuesto a la renta que lo grave será una disminución del flujo) disminuye el valor actual del ahorro, cualquiera fuera la tasa de interés utilizada para capitalizarlo. Por ello propiciaba deducir de la renta ganada, la renta ahorrada.

Si se adoptara esta propuesta los contribuyentes podrían eludir el pago del impuesto a la renta ahorrándola y endeudándose para su consumo. En cambio se puede lograr un efecto parecido al sugerido por Mills con un impuesto al consumo.

- 1.4. Un impuesto a los consumos complementa al impuesto a la renta. Es sabido que uno de los problemas de este último es que grava con similar tasa de imposición al mismo volumen de renta sin diferenciar si quien obtiene la renta es un individuo que debe ahorrar una parte para enfrentar las consecuencias de la vejez o si es alguien que no necesita hacerlo.

Es lógico que un impuesto a la renta no tenga en cuenta las diferencias apuntadas, por lo que desde este punto de vista también es conveniente un impuesto que grave el consumo.

- 1.5. Desde un punto de vista keynesiano, el administrador de la Rama de Estabilización del Departamento Fiscal ideado por Musgrave⁴⁹, va a preferir los efectos extrafiscales de un impuesto sobre los consumos.

Ello es así ya que el volumen del impuesto implicará una decisión de la comunidad acerca del monto de la demanda global de bienes de consumo.

En consecuencia será una herramienta eficiente para atemperar los fenómenos inflacionarios implícitos en los ciclos económicos.

- 1.6. Un impuesto al gasto es una herramienta apta para orientar la inversión. Por ejemplo, además de su tratamiento como base de imposición en un impuesto al patrimonio neto de las personas físicas, podrían considerarse total o parcialmente como gastos las inversiones en bienes suntuarios (automóviles de alta gama, casa habitación o casa de veraneo de valor superior a determinado valor fiscal, inversiones de cualquier tipo fuera del país, etc.).

⁴⁹ “Teoría de la Hacienda Pública” Richard Musgrave pagina 5

- 1.7. Un impuesto al gasto es una herramienta apta para orientar al gasto. Por ejemplo, se pueden establecer tasas diferenciales para los gastos en consumos suntuarios, viajes de veraneo al exterior, etc.
- 1.8. Destaco que un impuesto al gasto personal no tiene efectos sobre la decisión estratégica de promover el crecimiento del país mediante el crecimiento de las exportaciones. Además, dado que sólo alcanza a la parte consumida de la renta, podría ser utilizada como una herramienta extrafiscal para favorecer la austeridad en el gasto personal de los individuos⁵⁰.
- 1.9. Queda para el final, lo que considero la principal virtud de este tipo de impuesto. En contradicción con todos los demás impuestos al consumo, no es un impuesto regresivo. Al mismo tiempo de ser su principal virtud, quizás sea este el principal problema para su implantación.

2. Inconvenientes

- 2.1. Al igual que el impuesto a la renta, el impuesto al consumo no alcanza a la riqueza acumulada. Es por ello que considero que debe complementarse con un impuesto al patrimonio neto de las personas.
- 2.2. Un impuesto al gasto es complejo de administrar. Esta observación es correcta. Entiendo que es tan difícil de administrar como un impuesto a la renta. Pero hoy existe ese impuesto, es la base de la recaudación fiscal de los países desarrollados y debería ser la base de la recaudación en Argentina.

Téngase en cuenta que la actual administración del impuesto a las ganancias arroja como información el consumo de los contribuyentes. Dicho en otras palabras, la información sobre la base de imposición de un impuesto al gasto esta disponible hoy en manos de la AFIP y de los contribuyentes.

- 2.3. Deben tener un tratamiento especial los bienes durables de consumo. Esta observación es real pero la solución es sencilla. Solo es gasto de un periodo fiscal la amortización anual de dichos bienes. Propongo que las tasas de amortización a utilizar sean las mismas que hoy se utilizan para determinar la base de imposición del impuesto sobre los bienes personales (y que serán las mismas que se utilizaran para determinar un impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas).
- 2.4. La elasticidad del impuesto depende de la propensión marginal al consumo de la población. Esta observación es valida por lo que a mi juicio no resulta una herramienta fiscal eficiente para contrarrestar al ciclo económico. Es por ello que entiendo que debe complementarse con un impuesto a la renta y con otro al patrimonio neto ya que estos, de acuerdo a lo sostenido por la generalidad de la doctrina son herramientas fiscales anticíclicas.
- 2.5. Tiene efectos redistributivos de la renta solo respecto de personas con consumos elevados. Esta observación depende del nivel del “consumo no imponible” y de las deducciones por carga de familia, pero en general la considero valida. Destaco que

⁵⁰ Y ya se sabe que a la renta no consumida se la llama ahorro, que el ahorro es la otra cara de la inversión y que necesitamos inversión para promover el desarrollo del país y el empleo de sus habitantes.

esta observación también resulta de aplicación para el impuesto a las ganancias. Pero lo que a mi juicio resulta fundamental es que el impuesto al gasto no es un impuesto regresivo.

Respecto de la tasa de imposición, debería definirse en función de la recaudación esperada. En principio propongo que esta tasa genere una recaudación que sirva para compensar la baja de recaudación generada por la disminución de la tasa del impuesto a las ganancias de las empresas y el cómputo del impuesto sobre los ingresos brutos como un pago a cuenta del IVA.

Impuesto sobre débitos y créditos bancarios

Entiendo que esta ley impositiva distorsiona el libre juego de la actividad comercial por lo que entiendo que debe ser eliminado y la recaudación perdida debe ser solventada con el arriba propuesto impuesto al gasto de las personas.

Sellos

Entiendo que deberían derogarse (parcialmente) estos impuestos ya que dificultan el tráfico comercial. Dicha derogación parcial debería permitir que los fiscos provinciales sigan gravando con el impuesto de sellos la transferencia y locación de inmuebles, adoptando una legislación similar a la del impuesto de sellos de la Ciudad de Buenos Aires vigente hasta el 31/12/2008.

Monotributo

Creo que existe una sola solución posible: su derogación lisa y llana. De producirse dicho milagro, debería analizarse la situación de los pequeños contribuyentes en el IVA. Propongo una solución poco imaginativa: generalizar el hoy derogado régimen de los responsables no inscriptos en el IVA a todos aquellos que obtuvieran ingresos inferiores a un mínimo anual⁵¹. Si de milagro se adoptara esta propuesta, sugiero que la misma se aplique a todos los contribuyentes, independientemente de la forma legal que adoptaran para el desarrollo de sus actividades⁵².

Algunas estimaciones

En el Anexo IV se estima que de la participación de las sociedades en la recaudación del impuesto a las ganancias es de alrededor del 35% del total de la recaudación. Teniendo en cuenta que la tasa de imposición es también del 35%, una reducción de la tasa para sociedades al 15 % implicaría una pérdida de recaudación según se muestra a continuación

	En millones de \$
Recaudación	
Impuesto a las ganancias 2016	432,907.15 ⁵³
Estimación sociedades 2016	151,517.50
Perdida por disminución de tasa al 15%	<u>64,936.07</u>

⁵¹ Si no hubiera resurgido el fenómeno inflacionario, hubiera sugerido parámetros poco novedosos: \$ 150.000 anuales para operaciones de compraventa de bienes y \$100.000 anuales para el resto de las actividades. Ahora entiendo que dichos valores deberán ser analizados.

⁵² Por aquel viejo principio de la neutralidad de la tributación respecto de la organización legal de los negocios

⁵³ Ver Anexo I – a

Teniendo en cuenta lo anterior, la pérdida de recaudación, expresada en millones de pesos, que se propicia en este trabajo sería la siguiente

Perdida de recaudación por	
Disminución de tasa de sociedades en IG al 15%	64,936.07
Computo del ISIB como pago a cuenta del IVA	318,359.00 ⁵⁴
Derogación del Impuesto sobre débitos y créditos	131,669.08 ⁵⁵
Derogación del IGMP	3,246.33 ⁵⁶
	<u>518,210.48</u>

Según el INDEC, el consumo privado en millones de pesos corrientes para el año 2016 alcanzo a \$ 5.305.584,--⁵⁷. Con lo cual la tasa efectiva del propiciado impuesto directo al gasto para cubrir la recaudación perdida, sería del 9.8% del consumo privado.

Conclusión final

No existen soluciones mágicas a problemas complejos. Existen pequeñas soluciones posibles que, aplicadas en forma conjunta y armónica, pueden dar los resultados esperados. Pero si no se logra el objetivo en el primer intento, siempre queda el recurso de perfeccionar el sistema.

Una modificación del sistema tributario no es instantáneo sino que es un proceso No creo que la solución sea deformarlo con impuestos especiales creados al solo efecto de solucionar los problemas específicos de un sector. Sí creo que debe adaptárselo a las circunstancias.

⁵⁴ Ver Anexo I – b

⁵⁵ Ver Anexo I – a

⁵⁶ Ver Anexo I – a

⁵⁷ Producto Bruto Interno a valores corrientes

Anexo I - a

Recursos tributarios nacionales año 2016

Expresado en millones de pesos

	TOTALES	DIRECTOS ⁵⁸	INDIRECTOS ⁵⁹
Ganancias	432.907,15	432.907,15	
IVA	583.216,94		583.216,94
Reintegros	-14.983,00		-14.983,00
Internos	46.873,00		46.873,00
Ganancia Mínima Presunta	3.246,33	3.246,33	
Otros coparticipados ⁶⁰	3.259,14		3.259,14
Derechos de Exportación	71.509,13	71.509,13	
Derechos de Importación y Otros	56.365,52		56.365,52
Combustibles ⁶¹	75.663,97		75.663,97
Bienes Personales	19.540,72	19.540,72	
Créditos y Débitos en Cta. Cte.	131.669,08		131.669,08
Otros impuestos ⁶²	17.936,67 ⁶³		17.936,67
Subtotal	1.427.204,65	527.203,34	900.001,31
Participación	100	37	63
Regularización impositiva	106.769,00 ⁶⁴		
Sistema Seguridad Social	536.180,10		
Total anual	2.070.253,75		

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

⁵⁸ Relativamente más difíciles de trasladar a los precios

⁵⁹ Relativamente más fáciles de trasladar a los precios

⁶⁰ Premios de juego, Impuesto a la transferencia de inmuebles, Capital de Cooperativas y otros

⁶¹ Naftas, y otros

⁶² Entradas de Cine, Internos Automotores Gasoleros, Internos Seguros, otros menores y Facilidades de Pago pendientes de distribución

⁶³ Diferencia entre el total informado en las estadísticas oficiales y la recaudación del blanqueo informada en conferencia de prensa

⁶⁴ Informado en conferencia de prensa del 2/1/2017 del Dr. Abad (Administrador General de la AFIP) publicado en el diario El Cronista y por la agencia TELAM

Anexo I –b

Recursos tributarios provinciales año 2016⁶⁵

Expresado en millones de pesos

	TOTALES	DIRECTOS	INDIRECTOS
Impuesto a los ingresos brutos	318.359,00		318.359,00
Impuesto inmobiliario	30.512,00	30.512,00	
Impuesto a los sellos	37.683,00		37.683,00
Impuesto al automotor	23.899,00	23.899,00	
Otros impuestos provinciales	13.553,00		13.553,00
Total	424.006,00	54.411,00	369.595,00
Participación	100	13	87

Fuente: Secretaria de relaciones con las Provincias - Ministerio del Interior

Datos provisorios en base a información proporcionada por las Jurisdicciones, excepto estimaciones para La Pampa y San Luis.

⁶⁵ Incluye a la Ciudad de Buenos Aires

Anexo I –c

Recursos tributarios nacionales + provinciales año 2016

Expresado en millones de pesos

	TOTALES	DIRECTOS	INDIRECTOS
Nación ⁶⁶	1,427,204.65	527,203.34	900,001.31
Provincias ⁶⁷	424,006.00	54,411.00	369,595.00
Total	1,851,210.65	581,614.34	1,269,596.31
Participación	100	31	69

⁶⁶ Ver detalle en Anexo I-a

⁶⁷ Ver detalle en Anexo I-b

Anexo II –a

Impuesto a la renta

Empresas + accionistas

Comparación del nivel de tributación total

Países	Tasa total
Francia	57,8
Dinamarca	56,5
Reino unido	52,7
Estados Unidos	50,0
Alemania	48,6
Suecia	48,4
Irlanda	48,4
Noruega	48,2
Canadá	48,0
Corea	47,8
Australia	46,5
Japón	45,6
Bélgica	43,9
Austria	43,8
Holanda	43,8
España	43,3
Israel	43,0
Luxemburgo	42,5
Portugal	42,3
Finlandia	40,5
Chile	40,0
Suiza	36,9
Italia	36,6
Islandia	36,0
Eslovenia	36,0
Argentina	35.0
Polonia	34,4
Turquía	34,0
Nueva Zelanda	33,0
Grecia	32,5
Hungría	32,0
Republica Checa	31,2
México	30,0
Estonia	21,0
Republica Eslovaca	19,0

Fuente: “Tratamiento de las rentas empresarias y de los dividendos de los accionistas en los sistemas comparados”⁶⁸ por Ricardo Koss presentado en el 13° Congreso Tributario del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

⁶⁸ Este trabajo fue realizado en base a la investigación realizada por el autor para la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires

Anexo II-b

Impuesto a la renta

Empresas + accionistas

Países	Impuesto pagado por la empresa x 100	Impuesto pagado por los accionistas x 100
	/ impuesto total	/ impuesto total
Estonia	100,0	0,0
Méjico	100,0	0,0
Republica Eslovaca	100,0	0,0
Argentina	100.0	0.0
Japón	86,7	13,3
Nueva Zelanda	84,8	15,2
Estados Unidos	78,4	21,6
Bélgica	77,4	22,6
Italia	75,2	24,8
España	69,3	30,7
Luxemburgo	67,3	32,7
Australia	64,5	35,5
Finlandia	64,2	35,8
Portugal	62,6	37,4
Alemania	62,1	37,9
Republica Checa	61,0	39,0
Francia	59,6	40,4
Hungría	59,4	40,6
Turquía	58,8	41,2
Noruega	58,1	41,9
Canadá	57,5	42,5
Suiza	57,3	42,7
Austria	57,1	42,9
Holanda	57,1	42,9
Israel	55,8	44,2
Islandia	55,6	44,4
Eslovenia	55,6	44,4
Polonia	55,2	44,8
Grecia	54,3	45,7
Suecia	54,3	45,7
Corea	50,6	49,4
Reino Unido	49,3	50,7
Dinamarca	44,2	55,8
Chile	42,5	57,5
Irlanda	25,8	74,2

Fuente: “Tratamiento de las rentas empresarias y de los dividendos de los accionistas en los sistemas comparados”⁶⁹ por Ricardo Koss presentado en el 13° Congreso Tributario del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

⁶⁹ Este trabajo fue realizado en base a la investigación realizada por el autor para la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires

Anexo III

Calculo de tasa efectiva

Impuesto sobre los ingresos brutos

	Precio sin impuesto	Precio con impuesto
Insumos sector primario	20,00	20,00
Impuesto ⁷⁰	0,00	0,60
Valor agregado sector primario ⁷¹	30,00	30,90
Producción primaria ⁷²	50,00	51,50
Impuesto	0,00	0,52
Precio de venta al industrial	50,00	52,02
Valor agregado industrial	50,00	52,02
Impuesto	0,00	1,56
Precio de venta al mayorista	100,00	105,59
Valor agregado del mayorista	20,00	21,12
Impuesto	0,00	3,80
Precio de venta al minorista	120,00	130,51
Valor agregado del minorista	60,00	65,25
Impuesto	0,00	5,87
Precio de venta al consumidor	180,00	201,64
Tasa efectiva	12,02	

⁷⁰ Para la confección de este cálculo se eliminaron los supuestos de exenciones y se han utilizado las tasas de imposición del Impuesto sobre los Ingresos Brutos de la Ciudad de Buenos Aires, a saber:

- Insumos del sector primario: 3%
- Producción primaria: 1%
- Producción industrial: 1.5%
- Comercio mayorista: 3%
- Comercio minorista: 3%

⁷¹ para la confección de este cálculo se han utilizado los siguientes valores agregados:

- Sector primario 150%
- Sector industrial 100%
- Sector mayorista 20%
- Sector minorista 50%

⁷² A los fines de este cálculo se ha supuesto que el impuesto se traslada totalmente, se acumula y se piramida

Anexo IV

Composición de la recaudación del impuesto a las ganancias

Expresado en millones de pesos

Concepto	2014	2015	3° T 2016	2° T 2016	1° T 2016
Total	267.075	381.463	105,326	116,477	95,478
Pagos directos	101.239	152.996	42,181	59,669	31,264
Sociedades	80.991	125.001	32,778	47,972	25,883
Personas Físicas	16.076	21.629	6,094	9,672	3,693
Planes de facilidades de pago	4.172	6.366	3,310	2,025	1,688
Retenciones	165.836	228.467	63,145	56,808	64,214
Impositivas	150.127	210.336	55,824	49,047	57,532
Aduaneras	15.709	18.131	7,321	7,761	6,683

Fuente Informe de Recaudación de la AFIP de cada uno de los periodos informados

Suponiendo que la recaudación de las retenciones impositivas se origina en los regímenes de retención sobre salarios de personas física, la participación de las sociedades en el total de la recaudación del impuesto a las ganancias es como sigue

Participación	2014	2015	3° T 2016	2° T 2016	1° T 2016
Sociedades	32%	34%	33%	44%	29%