



ESBOZO DE UNA PROPUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA ELABORADA PARA LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN (2007)

EL AUTOR PROPONE UNA SERIE DE MEDIDAS A TOMAR, SEÑALANDO TAMBIÉN LAS PRINCIPALES DIFICULTADES, PARA LOGRAR UN SISTEMA FISCAL PROGRESIVO Y OBTENER AL MISMO TIEMPO LOS BENEFICIOS FISCALES INDIRECTOS DERIVADOS DEL AUMENTO DE LA INVERSIÓN, EL EMPLEO Y EL CONSUMO.



por
**JUAN ENRIQUE
VALERDI**
*Profesor
de la FCE/UNLP*

Durante el año 2007 un grupo de legisladores nacionales del oficialismo se planteó la oportunidad de llevar adelante una reforma tributaria que apuntara por un lado a mejorar la equidad horizontal y vertical y por el otro a promover la inversión y el crecimiento. Se contaba en dicho año con mayoría en las cámaras, la estabilidad económica estaba garantizada y se vislumbraba la posibilidad de obtener recursos eliminando exenciones y evitando pérdidas de recaudación por otras vías y con los recursos generados obtener cierto margen para fomentar y estimular la inversión para evitar que ese empuje de crecimiento encontrara cuellos de botella en el futuro.

En dicho marco tuve la oportunidad de trabajar junto con Jorge Gaggero en la elaboración de una propuesta de reformas parciales a la estructura tributaria vigente, manteniendo un enfoque que sin pretender cambios profundos en los tributos vigentes apuntara a lograr importantes avances en la mejora de los mismos y en algunos casos reparara desaguisados generados en reformas previas.

Las propuestas llegaron a ser bosquejadas en su etapa propositiva e incluyeron discusiones con las autoridades de la AFIP a fin de coordinar prioridades y tener conocimiento de la visión del administrador fiscal respecto de las herramientas necesarias para la gestión de los tributos. Sin embargo, no se llegó a la etapa de los cálculos de impacto en rendimiento y costo fiscal, ni obviamente a concretarse como reforma, ya que habiéndose discutido internamente en el bloque de legisladores del oficialismo hacia fines del 2007, estuvo en poder de las autoridades del MECON y la Jefatura de Gabi-

nete justo en el momento en que se ingresó en la crisis de la Resolución 125, el consiguiente conflicto con “el campo”, las elecciones legislativas del 2008 y la crisis internacional.

Adicionalmente cabe mencionar que, en el año 2007, la propuesta de reforma advertía acerca de la necesidad de compensar el deterioro fiscal que podía preverse como consecuencia de la reversión de la balanza comercial energética, en particular de hidrocarburos, dada la pérdida de recaudación de las retenciones a sus exportaciones al convertirse la Argentina, hacia 2011, en importadora neta –tal como anticipaban las proyecciones emanadas de un trabajo previo realizado por Jorge Gaggero y quien suscribe, entre otros economistas, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y que sirve de antecedente a la propuesta de reforma tributaria expuesta en este documento–. Esta situación, tal como es de público conocimiento, es hoy un hecho que impacta de lleno no sólo en la merma de recaudación sino en gastos adicionales de creciente importancia para el Estado nacional.

Finalmente en los análisis y discusiones referidas a las posibilidades de mejora de la distribución de los ingresos que perseguía la reforma tributaria, se pretendía en parte financiar la universalización de las asignaciones familiares, objetivo que se concretó con fondos de la ANSeS, que hoy financia la AUH.

Debe tenerse en cuenta que a diferencia de muchas reformas tributarias planteadas y concretadas en tiempos de crisis para obtener recursos adicionales, muchas veces a costa de la equidad, la propuesta no apuntaba prioritariamente a un aumento de los recursos tributarios totales, sino que explicitaba que “aun cuando se diera un balance entre beneficios de las reformas pro equidad y costo de las mejoras a pymes y distributivas, existirán beneficios fiscales indirectos positivos adicionales derivados del aumento de la inversión y el empleo (pymes) y del consumo (mejoras distributivas)”.

Se presenta aquí una síntesis del trabajo realizado en la esperanza de que sea de ayuda en los debates presentes y futuros. Debe tenerse en cuenta que en el quinquenio transcurrido desde la formulación no sólo no se han abordado la mayor parte de las cuestiones que la reforma pretendía atacar, sino que en algunos casos los problemas se han profundizado (como es el caso de los referidas a la necesidad de inversiones en el sector energético y a la caída de las retenciones a las exportaciones de hidrocarburos).

Las remesas de utilidades al exterior por parte de las empresas extranjeras deben estar sujetas a retenciones tales que equiparen la carga del impuesto a la que rija para las personas físicas residentes sujetas a la alícuota marginal máxima.

Propuestas de reformas parciales que apuntan a promover la reinversión de utilidades de las filiales de empresas extranjeras en la Argentina y a mejorar la equidad en el sistema tributario argentino

- Gravar a las personas físicas de muy altos ingresos¹ con una alícuota marginal máxima mayor que la vigente para las empresas permite mejorar la equidad y viabiliza una mayor progresividad del sistema tributario sin afectar los incentivos a la inversión productiva (las personas jurídicas siempre tienen tasas fijas y por tanto proporcionales y sólo en la imposición a las personas físicas es razonable la progresividad mediante tasas crecientes).
- Las remesas de utilidades al exterior por parte de las empresas extranjeras deben estar sujetas a retenciones tales que equiparen la carga del impuesto a la que rija para las personas físicas residentes sujetas a la alícuota marginal máxima, como si las personas que las recibieran en el exterior, directa o indirectamente, estuvieran sujetas a la máxima alícuota de personas físicas. Esto se lograría, en caso de que se subiera la máxima marginal de personas físicas a 40%, mediante una retención del 7,7% sobre los dividendos y utilidades remitidos al exterior. Este mecanismo estaría, además, respetando los acuerdos internacionales vigentes para la Argentina que permiten entre un 10% y 15% de imposición adicional a los dividendos y utilidades remitidos al exterior. Hoy la retención es 0% a pesar del margen que otorgan esos convenios para ambas partes. Mientras no exista una alícuota máxima de personas físicas diferente a la tasa única de las jurídicas –hoy en la Argentina 35% en ambos casos–, no sería posible efectuar retenciones adicionales sobre la remisión de dividendos y utilidades al exterior sin violar tratados internacionales.
- Dado que en los países desarrollados, donde suelen radicarse las casas matrices de las multinacionales y sus propietarios, las alícuotas máximas a las ganancias de personas físicas son mayores que la vigente en la Argentina, con cada remesa de utilidades y dividendos que realizan las filiales locales a sus centrales se transfieren también cuantiosos recursos fiscales de fuente argentina. Estos recursos sólo benefician a los fiscos de los países desarrollados sin contraprestación alguna a

1. Téngase en cuenta que la propuesta de considerar un tramo superior de ingresos para un valor de \$ 200 mil anuales fue realizada en el año 2007 y que la totalidad de la escala del impuesto a las ganancias de las personas físicas se encuentra hoy en una situación de claro achatamiento que sin dudas hace necesario un replanteo de los valores que hace más de 10 años no han variado y llevan a que muchos trabajadores sean incluidos en el tramo más alto junto con contribuyentes de muy altas rentas, lo que lleva al impuesto a las ganancias a ser más proporcional que progresivo.

Dado que en los países desarrollados, donde suelen radicarse las casas matrices de las multinacionales y sus propietarios, las alícuotas máximas a las ganancias de personas físicas son mayores que la vigente en la Argentina, con cada remesa de utilidades y dividendos que realizan las filiales locales a sus centrales se transfieren también cuantiosos recursos fiscales de fuente argentina.

2. El valor referido de pérdida de recaudación podría reducirse en caso de que accionistas minoritarios de YPF-Repsol tuvieran radicación tributaria en la Argentina, sin embargo, la compra del 25% del paquete accionario difundida públicamente como realizada por empresarios argentinos se concretó efectivamente a través de una firma de inversión radicada en Australia.

3. Hoy la máxima es 35% y se aplica para las ganancias anuales superiores a \$ 120.000 o U\$S 40.000 y se propone crear una alícuota de 40% para ingresos anuales superiores a \$ 200.000. Véase nota al pie número 1 respecto de este valor.

4. Último dato disponible a marzo de 2011.

5. Esta cifra representa las ganancias de las empresas extranjeras (es decir con más del 50% del capital en poder de extranjeros) y equivale al 80% de las ganancias de las 500 mayores empresas del país.

6. Esto suponiendo que las filiales no reinvertieran ganancias y las distribuyeran en su totalidad. En caso contrario los beneficios se reflejarían a través de los impactos de las inversiones realizadas en la Argentina.

favor de nuestro país. Ejemplo: Repsol-YPF filial Argentina ganó en el 2010 la suma de \$ 5.790 millones, generando un pago de impuesto a las ganancias por \$ 2.030 millones (35% de las utilidades en teoría) y en España los propietarios de sus acciones deben pagar \$ 580 millones más (la alícuota del impuesto a las ganancias de las personas es 45% para ganancias superiores a 46.000 euros)².

La aplicación de alícuotas diferenciales en la Argentina (elevando la máxima aplicable de las personas físicas³) permitiría recuperar una parte del excedente que hoy se transfiere a los fiscos del resto del mundo y, simultáneamente, generar incentivos que estimulan a las filiales de empresas extranjeras a reinvertir sus utilidades en nuestro país en vez de remitirlas a las casas matrices.

Cabe mencionar que en algunos países (Reino Unido, España, Brasil) se otorga un tratamiento diferencial a las pequeñas empresas, aplicándoseles alícuotas de impuesto sensiblemente inferiores a las que obligan a las grandes corporaciones (en Brasil, por ejemplo, pagan 24% en vez de 34%).

Una reforma del impuesto a las ganancias que apunte a diferenciar la imposición sobre las personas jurídicas y las personas físicas receptoras de grandes ingresos traería aparejados varios beneficios:

1. Mejoraría la progresividad del sistema tributario.
2. Desestimularía la remisión de utilidades al exterior por parte de las empresas extranjeras (promoviendo su reinversión en nuestro país).
3. Aumentaría sensiblemente la recaudación tributaria.

Veamos una aproximación a los recursos potenciales que podrían generarse a partir de una reforma como la propuesta:

Sobre la base de las ganancias estimadas para el 2009⁴ para las empresas extranjeras incluidas en el listado de las mayores 500 empresas de la Argentina (\$ 57.400 millones⁵) el aumento de la alícuota máxima de personas físicas desde el 35% al 40% proveería un aumento de los ingresos públicos superior, en teoría, a los \$ 2.900 millones, sólo como consecuencia de las retenciones a aplicar a las remesas de dividendos al exterior de las empresas extranjeras⁶. Adicionalmente debería agregarse el rendimiento derivado de la mayor tributación de las personas físicas con ganancias anuales superiores a \$ 200.000.

Una reforma tributaria en esta dirección no haría sino colocarnos entre los países con prácticas tributarias "standard" (o "países normales"); dejaríamos de ser, entonces, un caso "anómalo" tal como ha sido definido por prestigiosos tributaristas.

Propuestas para el restablecimiento de la tributación sobre las ganancias de personas físicas por la compra/venta de paquetes accionarios

Las personas jurídicas se encuentran gravadas en este tipo de operaciones desde que existe la Ley de Impuesto a las Ganancias (1973).

En el caso de las personas físicas, sus operaciones estuvieron gravadas por el impuesto a las Ganancias Eventuales (creado en 1946) con una alícuota del 15% hasta 1989, año en que Menem deroga tal impuesto.

Durante toda la década de los '90 hasta el año 2000 inclusive no se impuso cargas a las operaciones de compra/venta de acciones realizadas por personas físicas.

En abril del 2001 se reformó la Ley de Impuesto a las Ganancias en el marco de la "ley de superpoderes" de Cavallo (ley 25.414 del 30/4/01), una de las modificaciones determinó que las operaciones de compra/venta de paquetes accionarios realizadas por personas físicas volvieron a estar gravadas al 15 por ciento.

A fin del año 2001, el último día de gobierno de De la Rúa (20/12/2001) se deroga la "ley de superpoderes" (por medio de la ley 25.556 Puerta/Camaño) y esto determina que a partir del año 2002, inclusive, volvieron a estar desgravadas las mencionadas operaciones.

A efectos de ejemplificación de la pérdida de recursos, sólo por la operación de venta de Loma Negra se perdieron aproximadamente \$ 370 millones, y en los casos de la Cervecera Quilmes y de Pérez Companc, más de \$ 450 millones cada uno.

Los efectos de esta exención⁷ no sólo implican pérdida de recursos y fuertes señales en contra de la progresividad del sistema tributario, sino que además posibilitan mecanismos de elusión para contribuyentes medianos y grandes que realizan las ventas de los activos de sus empresas hacia personas físicas a valores bajos para luego venderlos al verdadero valor sin pagar ganancias⁸.

Propuesta

- Se propone la reinclusión de estas operaciones en el Impuesto a las Ganancias con una alícuota fija del 15% para las tenencias mayores a un año y la alícuota progresiva habitual de ganancias para las tenencias de corto plazo.
- La alícuota diferencial del 15% se utiliza debido a que en realidad las ganancias obtenidas por tenencias de mediano/largo plazo tienen carácter de "ganancias de capital" y resultan de la acumulación durante varios años, por ello no es recomendable gravarlas con alícuotas crecientes de acuerdo al monto.
- El mecanismo necesario para gravar nuevamente estas operaciones es, por medio de una ley, volver a incorporar los párrafos derogados explícitamente a fin del 2001 y los que perdieron vigencia como consecuencia de dicha derogación⁹. En este caso sería recomendable mantener la excepción para las operaciones realizadas en la Bolsa de Valores debido a que en las numerosas ocasiones en que se planteó gravarlas se realizaron fuertes presiones para evitarlo esgrimando razones de sensibilidad del mercado de capitales a las imposiciones tributarias y dificultades en el control de las operaciones y sus beneficios. En todos los casos la excepción fue obtenida e incluso en algunos con carácter retroactivo. De todos modos la magnitud de las operaciones que pasan por la Bolsa es de poca relevancia respecto del total de operaciones de este tipo realizadas en la totalidad de la economía argentina.

7. En esta exposición se usa la expresión exención a efectos de facilitar y simplificar la misma, sin embargo, realmente se deja de gravar estas operaciones por estar excluidas de la base imponible del Impuesto a las Ganancias.

8. Un caso de gran resonancia fue el de los anteriores propietarios del inmueble del actual Shopping Abasto, quienes realizaron una venta simulada por un valor irrisorio a la esposa del presidente de la empresa propietaria y luego por un valor millonario a los actuales propietarios del shopping. La operación fue de tal desprolijidad y alevosía que los protagonistas llegaron a ir presos por evasión.

9. Debido a la derogación de los "superpoderes" todos los decretos dictados en el marco de los mismos y no ratificados por ley perdieron vigencia al momento de derogar dichos "superpoderes", entre estos se encontraba el decreto 493/2001 que introducía modificaciones a la Ley de Impuesto a las Ganancias que tenían relación con la compraventa de paquetes accionarios.

Restablecimiento del impuesto sobre las ganancias eventuales

Objetivos

- Promover la equidad horizontal y vertical en la imposición a la renta para personas físicas y sucesiones indivisas.
- Eliminar algunas posibilidades de elusión del impuesto a las ganancias en las personas físicas y sucesiones indivisas.
- Complementar al impuesto a las ganancias y bienes personales en la construcción de un perfil patrimonial completo de los contribuyentes (este objetivo se completaría posteriormente con el impuesto a la herencia).
- La recaudación del propio impuesto no es un objetivo principal en sí misma y puede ser de baja relevancia en términos relativos pero sería deseable evaluar la posibilidad de que sea presentada como una fuente de baja de alícuota o eliminación de otros impuestos distorsivos y/o regresivos como el “impuesto al cheque”, alícuota de IVA o incluso el establecimiento de una alícuota diferencial en ganancias para pymes.

Elecciones metodológicas

- Impuesto por ley específica separada de ganancias (al estilo de las leyes que estuvieron vigentes y fueron sancionadas en 1946, 1976 y 1986, especialmente esta última). Se pretende con esta elección aprovechar la experiencia de administración y jurisprudencia previa y mantener el concepto de fuente del impuesto a las ganancias. Además se considera impracticable el cálculo del devengamiento de ganancias de capital año a año o un sistema de promediación interanual de ganancias, mecanismos que podrían posibilitar el tratar a las ganancias de capital dentro del impuesto a las ganancias.
- Alícuota proporcional del 15% al 20% de acuerdo al periodo de tenencia de los bienes realizados (lo cual también determina que sea deseable generar un impuesto separado de ganancias, ya que ganancias tiene imposición con alícuotas progresivas para personas físicas por monto de ganancias y no por periodo). La idea sería “castigar” la especulación de corto plazo con mayores alícuotas que la de largo plazo. Por ejemplo, 15% para tenencias superiores a los 5 años, 17,5% para mayores o iguales a 1 año y menores o iguales a 5 y 20% para las de menos de 1 año.
- Sujetos del impuesto: personas físicas y las sucesiones indivisas. Las ganancias de capital de las personas jurídicas se encuentran en principio alcanzadas por ganancias debido al uso del principio de fuente-empresa en dicho impuesto, el cual debería ser perfeccionado de modo tal que no quedaran excepciones que fueran en contra de la equidad o que permitieran elusión.
- Objeto del impuesto: beneficios de fuente argentina no alcanzados por el impuesto a las ganancias. En particular aquellos resultantes de la compra-venta y transferencia de inmuebles urbanos y rurales, bienes muebles (incluyendo bienes de lujo como obras de arte), valores mobiliarios (acciones, títulos, etc.), marcas, llaves, patentes, cuotas y participaciones sociales.

Exenciones

1. A la venta de casa habitación con destino compra de otra casa habitación (con un periodo determinado para hacer la nueva compra, que podría ser un año).
2. Indemnizaciones recibidas por causa de muerte, enfermedad, accidente o incapacidad, cualquiera sea el origen de dichos pagos (seguros, leyes previsionales, etc.).
3. Transferencia de bienes de miembros de misiones diplomáticas y consulares.

- Aceptación de quebrantos sólo contra el mismo impuesto en el mismo período y hasta 4 posteriores y no aceptación contra impuesto a las ganancias ni otros impuestos. Los quebrantos podrían incluso aceptarse sólo contra operaciones de similares rubros, como por ejemplo inmuebles, bienes muebles, transferencia de cuota partes y participaciones sociales, acciones, bonos y títulos, etc.
- Establecimiento de un sistema de indexación de precios de origen del bien y las mejoras a fin de evitar el cobro del impuesto sobre aumentos nominales y sólo captar el aumento real de patrimonio.
- Obligación de pago del impuesto al momento de realización o transmisión de los bienes (se considera impracticable el cálculo del devengamiento de ganancias de capital año a año).
- Derogación del Impuesto sobre la Transferencia de Inmuebles (ITI) y mantenimiento del impuesto sobre los premios de juegos.
- Sistema de retención a cuenta según experiencia previa en inmuebles (escribanos 1,5% RG 3026 y complementarias) y en la medida de lo posible establecimiento de regímenes específicos para el resto (bienes muebles, marcas, llaves, patentes, acciones, cuotas y participaciones sociales).
- Mínimo no imponible anual: \$ 10.000 parece un valor razonable y además si actualizamos los valores de las leyes de 1986 y 1976 (por IPC) llegamos a valores de \$ 11.584 y \$ 10.039 respectivamente (en el caso del mínimo que establecía la ley de 1946 la actualización da por resultado \$ 38.380, sin embargo no parece razonable establecer valores de ese nivel).

En general la problemática de indexación o actualización de precios se ha vinculado fundamentalmente a los inmuebles, sin embargo en la ley de 1986 se contemplaba para los bienes muebles y para las acciones, títulos y bonos.

Algunas dificultades a enfrentar

- Dentro de los grupos de presión alcanzados por el impuesto, el de mayores antecedentes y sensibilidad es el mercado accionario; sin embargo, dejar fuera todas las transacciones con acciones es poco aceptable en vista de los objetivos y dificultaría mucho el sostenimiento de los fundamentos. A efectos de enfrentar esta dificultad se podrían combinar soluciones que incluyan

1. Un monto mínimo no imponible anual específico de esta actividad o general (general sería lo más deseable y hay antecedentes de ese tipo a nivel internacional).

2. Podría alcanzarse con el impuesto sólo a los resultados obtenidos en un determinado plazo.

3. Alcanzar las transacciones que impliquen un porcentaje mínimo del total del capital accionario de la empresa (esta sería la solución más restrictiva y apuntaría a gravar sólo las ventas de paquetes accionarios).

- La alícuota propuesta (15% a 20%) no elimina los incentivos a “transferir” ganancias desde el régimen general al de eventuales. Sin embargo, el diferencial se reduce lo suficiente (desde 0% contra 35% a 15%/20% contra 35%) como para reducir sensiblemente estos incentivos por diferencial, alícuotas mayores podrían ir en contra de la historia del impuesto (15% fue la última alícuota aplicada –ley 23.259/86 y 20% al momento de creación del impuesto en 1946–) y las recomendaciones que surgen de la experiencia internacional son aplicar una alícuota que esté en un punto intermedio entre la máxima y la mínima de ganancias.

- El tema indexatorio de los valores de los bienes podría traer aparejadas complicaciones por el tema de la prohibición de indexación de valores, sin embargo este tema podría salvarse aplicando la actualización de los valores sólo hasta el momento de vigencia de la ley de convertibilidad o

podría aplicarse sólo a los bienes que han sido mantenidos en el patrimonio por determinada cantidad de años (más de 5 años, por ejemplo), castigando de este modo a los especuladores (o aplicar actualización sólo a los inmuebles mantenidos por esos años, lo que sería una versión más restrictiva aún, ya que dejaría afuera a los bienes muebles). En general la problemática de indexación o actualización de precios se ha vinculado fundamentalmente a los inmuebles, sin embargo en la ley de 1986 se contemplaba para los bienes muebles y para las acciones, títulos y bonos. Existe sustento teórico que respalda la posibilidad de no actualización de precios por inflación debido a que no todos los contribuyentes tienen la posibilidad de mantener su ahorro a resguardo de los efectos de la pérdida de valor de la moneda.

- Debería incorporarse en el articulado previsiones que apunten a tener en cuenta el desarrollo de instrumentos financieros que no existían cuando estuvo vigente la última versión de este impuesto (1986/90) y que se desarrollaron durante la convertibilidad, así como el concepto de renta mundial en la imposición a las rentas.