

La reforma impositiva

La consolidación de las transferencias implementadas

Introducción

El Gobierno ha mencionado recurrentemente su voluntad de avanzar en una reforma impositiva¹. Si bien no se ha profundizado en cuáles serían las modificaciones previstas, trascendidos mediáticos indican que los escasos cambios se centrarían en modificar el impuesto al cheque por un pago a cuenta de ganancias y el reemplazo del impuesto a los ingresos brutos por un impuesto a la venta final². Aunque aún no se define la propuesta, estos cambios no alteraría la estructura de regresividad actual.

Hace sólo dos meses atrás, el presidente indicó que para “reducir la pobreza y que haya más empleo, hay que trabajar en bajar los impuestos”, ya que tales impuestos “nos están matando”³. Esta mirada va en línea con el planteo de grandes empresario que presionan para eliminar los “muchos impuestos” que existen, y se entusiasman con la reforma⁴.

El poder económico tiene más herramientas para evadir y eludir por su poder de lobby y su capacidad de presión para obtener exenciones de distinto tipo. Algunos ejemplos: la exención de las ganancias de la actividad financiera en el Impuesto a las Ganancias o la reducción de aportes patronales de los '90. También, el funcionamiento de la promoción industrial durante los ochenta. La evasión y elusión consolidadas, además de limitar el financiamiento fiscal, alteran la competencia entre las empresas (las que no evaden se ven muy perjudicadas) y torna aún más regresivo al sistema, ya que, como se dijo, son los sectores que gozan de más altas rentas los que tienen mayor posibilidad de eludir el cumplimiento tributario sin castigo.

En este sentido, el cuestionamiento a la presión tributaria ha sido una muletilla habitual de la ortodoxia económica, en general apuntando sus dardos a poner en duda la necesidad de la participación activa del Estado en la economía. Gran parte de los medios han demonizado el

¹ <http://www.tribuno.info/jujuy/nota/2017-8-19-20-25-0-macri-analiza-el-proyecto-de-reforma-impositiva>

² <https://www.cronista.com/economiapolitica/Dujovne-le-presento-a-Macri-un-nuevo-borrador-con-la-reforma-impositiva-20170829-0048.html>

³ <http://www.infobae.com/politica/2017/07/12/mauricio-macri-los-impuestos-nos-estan-matando-a-los-argentinos/>
<http://www.perfil.com/politica/macri-estabamos-al-borde-de-ser-el-titanic-y-de-volver-al-2001.phtml>

⁴ <https://www.cronista.com/economiapolitica/Macri-ratifico-que-cambiara-el-sistema-impositivo-y-los-empresarios-celebran-20170731-0052.html>
<http://www.iprofesional.com/notas/255437-iva-impuesto-al-cheque-reforma-tributaria-otros-La-reforma-impositiva-del-Gobierno-es-amarreta-aseguro-el-presidente-de-la-UIA>

concepto de presión tributaria. Esta operación se ha sustentado sobre tres cuestiones.

En primer lugar, en la concepción de justicia que aún mantienen algunos sectores de la sociedad como resultado de la imposición cultural desde la última dictadura militar, donde “lo justo” se asocia fuertemente a la libertad individual y débilmente al concepto de solidaridad social en su sentido más amplio (ya que se entiende a la seguridad social como resultante de una relación directa entre lo que apporto y lo que recibo), potenciado por los efectos del discurso neoliberal antiestatal que sostiene que todo lo que administre el Estado es ineficiente. El caso más paradigmático ha sido la confrontación entre las visiones de seguridad social sustentadas en sistemas de capitalización individual y sistemas de solidaridad intergeneracional (AFJP versus Sistema de Reparto). También constituye una expresión actual de esta misma mirada la connotación otorgada a los subsidios del Estado: las transferencias de ingresos como los planes sociales han tenido históricamente una acepción negativa, mientras que se analiza con otra vara (esta vez permisiva y justificadora) a los subsidios a las tarifas de los servicios públicos (que conforman un salario indirecto del que poco se habla) y a las importantes transferencias recibidas por las empresas privadas.

En segundo lugar, poco se dice sobre el proceso político y fiscal argentino de deterioro constante de la estructura fiscal sufrido durante cincuenta años, y particularmente profundizado por el quiebre institucional de 1976, que hoy se traduce en la herencia de un sistema fiscal fuertemente regresivo.

Y, finalmente, se efectúa un deliberado ocultamiento de la presión tributaria en el resto de los países, la cual mantiene una estrecha correlación con los sistemas sociales y de protección implementados en cada uno de ellos.

Lo que queda claro, al margen de las razones interesadas que cuestionan la presión tributaria, es que no hay forma de disminuir la desigualdad si los recursos son escasos y los mecanismos de recaudación limitados.

En este contexto, y con estas premisas, la reforma planteada vendría a consolidar los cambios ya operados desde la asunción de Cambiemos, que han profundizado sensiblemente la regresividad del sistema impositivo argentino, beneficiando sólo a unos pocos.

Los datos de los primeros siete meses de 2017

En base a datos publicados por AFIP para 2016 y los primeros 7 meses de 2017, se observa que a pesar del corto tiempo transcurrido, se incrementó sensiblemente el peso de los impuestos regresivos sobre el total de lo recaudado, muy por encima del promedio de los años comprendidos entre 2003-2015.

Como se visualiza en el cuadro N° 1, **si el promedio de la incidencia de impuestos regresivos entre 2003 y 2015 fue de 55,35%, este valor ascendió a 59,06% en promedio en 2016 y alcanzó 60,10% en los primeros siete meses de 2017 (el valor en los primeros siete meses de 2016 era de 57,18%)**. Esto responde esencialmente a un aumento del peso del IVA sobre el total de la recaudación.

Cuadro N° 1: Progresividad y regresividad impositiva – Período 2003-2017

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

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

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

Cambios sustanciales, situación futura

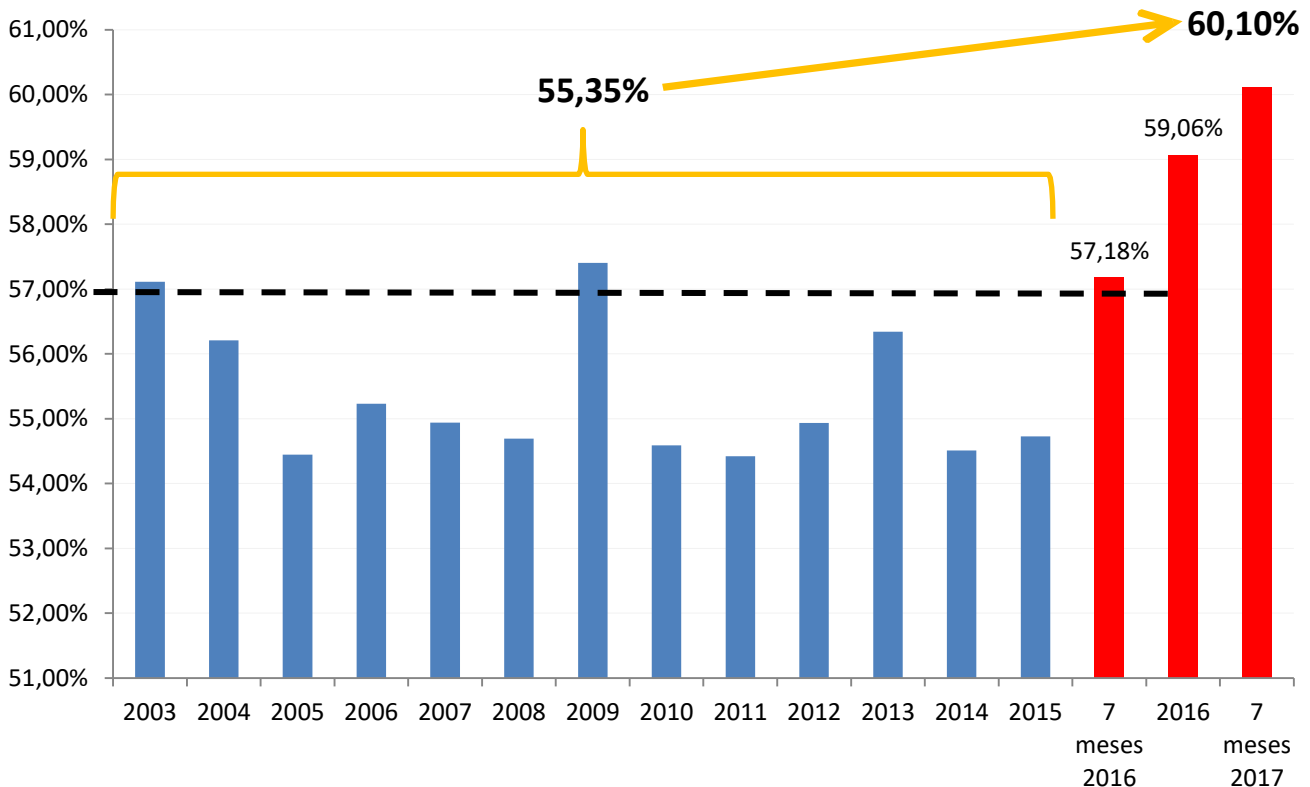
El impacto de la quita/reducción de retenciones a las exportaciones modificó sensiblemente la estructura impositiva. El Decreto 133/2015 fijó en 0% los Derechos de Exportación para todas las mercancías clasificadas entre los capítulos 1-24 y 41-53 del Nomenclador Común del Mercosur, a excepción de algunos productos puntuales entre los que se destacaba el caso de la soja. Tanto al poroto como a sus derivados, se les redujo 5 puntos porcentuales de

retenciones. Adicionalmente, con el decreto 160/2015, se eliminaron también los DE a productos industriales. Finalmente, en febrero de 2016 el gobierno decidió anexar a este esquema de quitas al sector minero, mediante el decreto 349/2016.

Si bien aumentó el peso de los impuestos regresivos, es de esperar que este proceso se profundice en el futuro.

La promesa de Mauricio Macri en relación a los Derechos de Exportación había sido reducir 5% por año las retenciones a la soja. Sin embargo, en enero de 2017 le “pidió” al sector suspender esa medida en 2017. A cambio, y mediante el decreto 1343/17, estableció la devolución de 0,5% mensual para 2018 y 2019 (es decir, 6% para cada año).

Gráfico N° 1: Regresividad impositiva – Período 2003-2016 y primeros siete meses de 2017



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

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

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

impacto sobre la recaudación del impuesto en 2017.

Cuadro N° 2: Progresividad y regresividad impositiva – Período 2003-2017

Año	Recaudación por Bienes Personales	Variación respecto del año anterior
2003	1.602.799,75	
2004	1.660.973,52	4%
2005	1.812.727,12	9%
2006	2.076.696,83	15%
2007	2.491.996,15	20%
2008	3.375.016,60	35%
2009	4.041.085,18	20%
2010	5.146.791,72	27%
2011	5.891.914,59	14%
2012	7.262.721,40	23%
2013	10.296.219,03	42%
2014	14.355.633,65	39%
2015	18.210.431,92	27%
2016	19.540.724,13	7%
7 meses de 2016	13.939.709,94	
7 meses de 2017	12.021.095,56	-14%

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

Tal como se observa en el cuadro precedente, ya en 2016 la recaudación del impuesto aumenta un magro 7%. Pero es en 2017 donde se percibe la mayor caída: -14% para los primeros siete meses del año en relación a los primeros siete meses de 2016. Es decir, el impuesto cae en términos absolutos en casi 2.000 millones de pesos.

En lo referido al IVA, si bien la devolución a los sectores más vulnerables (jubilados de la mínima, AUH y otros planes sociales) reduciría el peso del impuesto, la medida ha tenido escaso impacto debido al límite de devolución establecido de \$300 y al limitado uso de la herramienta, donde sólo ha sido utilizada por aproximadamente entre el 10 y 15% de los beneficiarios potenciales. Por otro lado, la decisión de discontinuar la devolución del 5% para compras con tarjeta de débito también ha tenido impacto en el aumento del peso del impuesto sobre el total.

Finalmente, la profundización de la regresividad se verá también incrementada a partir de la implementación de lo establecido en la ley de blanqueo, que determinó la eliminación del Impuesto a Ganancia Mínima Presunta a partir de 2019.