

Bases y puntos de partida para una inmediata y necesaria reforma tributaria

Introducción

Una de las reformas más importantes que sin lugar a duda debe encarar Argentina es la tributaria.

El hecho de que la llamada "Ley Bases" haya sido retirada de la Cámara Baja del parlamento luego de que varios artículos de esta hayan sido rechazados en la votación en particular, y que el DNU 70/23 haya sido atacado con cierto éxito por sectores opositores tanto en Senado como en la Justicia, torna más urgente aún dicha reforma.

Si bien la verdadera discusión que Argentina necesita dar en lo tributario se refiere, obviamente, a la Ley de Coparticipación, la cual ha causado y sigue causando tanto daño al crecimiento de la nación, es claro que no existe en estos momentos consenso para eliminarla ni para modificarla de manera substancial.

En este contexto, y aun cuando pensamos firmemente que, tal cual sucede en los países federales estables y prósperos, Argentina sólo podrá alcanzar el éxito económico cuando exista competencia fiscal entre provincias y municipios, hemos venido trabajando de manera pragmática en una reforma tributaria **posible**.

En concreto, hemos buscado lo siguiente:

- simplificar el "régimen tributario" actual de manera de convertirlo en un "sistema tributario" con lógica, al menos en lo que tienen que ver con los impuestos nacionales;
- eliminar los impuestos al patrimonio y a las transacciones de manera de que dicho sistema tributario se base, tal cual sucede en los países exitosos, en impuestos a las ganancias y al consumo; y
- crear incentivos para el pago de impuestos, estableciendo un sistema que de manera automática y continuada la baja las alícuotas, en la medida que se mantenga sin cambios la recaudación impositiva, crezca o incluso caiga, pero poco.

Dado que cada impuesto es un ataque al derecho a la propiedad privada de los individuos, los objetivos principales de la reforma propuesta consisten en permitir a las personas un mayor control sobre sus patrimonios y, por ende, una mayor libertad, lo cual inevitablemente redundará en el fortaleciendo al sector privado.

Es de crucial importancia entender que el único motor hacia la prosperidad es un sector privado fuerte y vibrante.

Impuestos nacionales

De los 45 impuestos nacionales que existen actualmente en Argentina, sólo 4 deberían seguir existiendo. En muchos casos, con mejoras sustanciales en cuanto a su aplicación.

Si el Gobierno actual siente la necesidad de mantener vigentes varios impuestos más, lo cual no sería, en principio, nuestra recomendación, existen otros 8 a 10 impuestos que se podrían mantener sin ocasionar perjuicios de relevancia a los pagadores de impuestos.

La lista completa de impuestos nacionales es la siguiente:

1. Impuesto a las ganancias sobre personas humanas y sucesiones indivisas residentes (incluye "impuesto a la renta financiera").
2. Impuesto a las ganancias de sociedades incluidos establecimientos permanentes, empresas y explotaciones unipersonales (incluye "adicional sobre distribución de utilidades").
3. Gravamen de emergencia sobre premios de determinados juegos de sorteos y competencias deportivas.
4. Impuesto específico sobre la actividad de apuestas.
5. Impuesto indirecto sobre apuestas en-línea.
6. Sistema tributario para trabajadores dependientes: aportes.
7. Sistema de trabajadores dependientes: aportes.
8. Sistema de trabajadores independientes.

9. Sistema para el personal de casas particulares.
10. Sistema simplificado para contribuyentes de menor escala (impuesto al trabajo autónomo).
11. Aporte especial sobre el capital de cooperativas.
12. Aporte extraordinario sobre el capital de cooperativas y mutuales de ahorro, entidades de crédito y/o financieras, y entidades de seguros y/o reaseguros.
13. Impuesto a la transferencia de propiedades inmuebles de personas físicas y sucesiones indivisas.
14. Impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras transacciones.
15. Impuesto a la energía eléctrica.
16. Impuesto adicional de emergencia sobre cigarrillos.
17. Fondo especial del tabaco.
18. Impuesto a las entradas de funciones cinematográficas.
19. Impuesto a los videogramas grabados.
20. Impuesto a los servicios de comunicación audiovisual.
21. Impuesto al valor agregado.
22. Impuesto a los bienes personales.
23. Impuesto al tabaco.
24. Impuesto a las bebidas alcohólicas.
25. Impuesto a la cerveza.
26. Impuesto a las bebidas analcohólicas, jarabes, extractos, concentrados y aguas minerales.
27. Impuesto a objetos suntuarios.
28. Impuesto a los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones.
29. Impuesto a las embarcaciones y aeronaves de recreo o deportivas.
30. Impuesto a los productos electrónicos.
31. Impuesto a los seguros.
32. Impuesto a la telefonía celular y satelital.
33. Recargo al gas natural.

- | | |
|--|--|
| 34. Fondo fiduciario para subsidios al consumo doméstico de gas. | 40. Impuesto P.A.I.S. |
| 35. Impuesto a los combustibles líquidos. | 41. Impuesto sobre boletos aéreos para viajes al exterior (Fondo Nacional de Turismo). |
| 36. Impuesto al dióxido de carbono. | 42. Tasa de seguridad ANAC. |
| 37. Derechos de importación. | 43. Tasa de seguridad de la aviación. |
| 38. Derechos de exportación. | 44. Tasa de uso aeroportuario. |
| 39. Tasa de estadística. | 45. Tasa de migraciones. |

Entonces, ¿cuáles de estos impuestos deberían mantenerse?

La respuesta es fácil (y de hecho ya la hemos adelantado): sólo cuatro de ellos son importantes y se recomienda mantener.

- Impuesto a las ganancias sobre personas físicas y sucesiones indivisas residentes, incluidas todas las clases de personas físicas (desaparecería entonces el contribuyente de monotributo, el sistema de trabajadores independientes, y, en cuanto se establezca una reforma laboral y seguridad social, también se eliminarían los impuestos que pagan los empleados sobre sus ingresos). El nuevo nombre del impuesto tal vez debiera ser Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, como se lo denomina en países como, por ejemplo, Uruguay o España). Las categorías (o *tax brackets*) deberían reducirse a tres o cuatro desde el principio.
- Impuesto a las ganancias de las sociedades, incluidos los establecimientos permanentes, empresas y explotaciones unipersonales, para el que se debería poder descontar gastos relacionados a la actividad comercial involucrada mediante un procedimiento más fácil, obviamente con la posibilidad de ser diferido en casos de reinversión, no necesariamente en la misma empresa.

- Sistema para los trabajadores en relación de dependencia: aportes a la seguridad social (mientras no se implementen las reformas previsional y laboral que el país obviamente también necesita de manera urgente).
- Impuesto al valor agregado. Obviamente, en caso de poder eliminarse la coparticipación, este impuesto tendría aplicabilidad en el ámbito provincial. Idealmente se debería sustituir con un impuesto general a las ventas, de modo de tener menos cantidad de excepciones en su aplicación, volviendo innecesarios los impuestos específicos a la venta de ciertos artículos.

Teniendo en consideración la burocracia y el esfuerzo fiscal al que están expuestos los pagadores de impuestos en Argentina, el cambio propuesto resultaría impresionante.

La diferencia en lo que refiere a recaudación (sin considerar el aumento recaudación que sin absolutamente ninguna duda se darán como consecuencia de la baja de impuestos y la simplificación del sistema) no es de importancia.

En el año 2023, los cuatro impuestos que se proponen representaron casi el 80% del total de los impuestos recaudados en el país. Este es el detalle:

- IVA: 34,41% del total de impuestos recaudados.
- Ganancias: 20,43%, aun cuando muchos trabajadores dejaron de pagar este impuesto en el último trimestre, como resultado del "Plan Platita" del Sr. Massa.
- Aportes a la seguridad social: 21,60%

Por lo tanto, la diferencia, **sin contar con los efectos positivos de una reforma como la propuesta**, sería solamente de 24,66%, o sea, 8.000 millones de dólares, o dos puntos del PBI del país.

Si se toman en cuenta las expresiones del Gobierno en cuanto a que ya se encontró la forma de reducir el déficit a cero sin tener que aumentar los impuestos, entonces aceptar un déficit del 2% no debería representar ninguna complicación para el país. Muchos países que actualmente tienen un déficit de 2% continúan funcionando y crecen año a año.

Resulta sumamente desalentador y frustrante que el dinero que el Gobierno Central destina a las empresas públicas (USD 12.000 millones), así como el dinero asignado a fondos fiduciarios (USD 3.400 millones) y otras entidades estatales (USD 8.600 millones), al igual que los fondos que deja de recibir debido al sistema tributario especial de Tierra del Fuego (entre USD 1.000 millones y USD 3.000 millones) estén impidiendo que los pagadores de impuestos argentinos se beneficien de una reforma tributaria integral diseñada para sustituir un sistema tributario desordenado, confuso y complejo con un sistema lógico y económicamente sano que promueva el crecimiento del país y de su gente.

Si el Gobierno no estuviera de acuerdo con la decisión de mantener sólo cuatro impuestos, hacemos notar que estos otros impuestos podrían llegar a mantenerse, de ser estrictamente necesario:

1. Los impuestos especiales conocidos como “impuestos al pecado” (*sin taxes*), que constituyen una manera relativamente benigna de recaudar. Aunque generan restricciones al libre albedrío, al mismo tiempo crean incentivos para que las personas se comporten de un modo tal que reduce las externalidades negativas que en la mayoría de las causas son financiadas por el gobierno. Ejemplos de tales impuestos, incluidos en la lista que se compartió aquí, son:
 - Impuesto específico sobre la actividad de apuestas.
 - Impuesto indirecto sobre apuestas en-línea.
 - Impuesto adicional de emergencia sobre cigarrillos.
 - Fondo especial del tabaco. Impuesto al tabaco.
 - Impuesto a las bebidas alcohólicas.
 - Impuesto a la cerveza. Impuesto a las bebidas analcohólicas, jarabes, extractos, concentrados y aguas minerales.

Dicho lo anterior, en un régimen tributario ideal, los “impuestos al pecado” serían una buena fuente de ingresos provinciales.

2. En tanto los impuestos sobre las transacciones y el patrimonio resultan los más dañinos, no sería extremadamente perjudicial mirar el cuadro más amplio (que es la reforma tributaria que proponemos) de modo de mantenerlos por un plazo **reducido** que no exceda el actual período presidencial.

Ellos son: impuestos a las ventas de bienes inmuebles, automóviles, motocicletas, embarcaciones y aeronaves, y un impuesto al patrimonio de 1% aplicable **únicamente** a bienes raíces con valor de mercado mayor a los USD 250.000.

La Tablita Impositiva:

Aunque la eliminación de impuestos y la simplificación del sistema son factores claves, allí no concluye el tema. Por el contrario, eso es apenas el comienzo.

Entendemos que puede haber mayores y más amplios beneficios si la reforma tributaria que se implemente se rige por las siguientes pautas generales:

- Para el caso del IVA, se podría incluso aumentar el mismo en un punto porcentual en esta instancia, con lo cual se estaría igualando el 22% que se aplica en Uruguay. A partir de ese punto, por cada año en que el dinero recaudado por concepto de IVA -en montos ajustados por inflación- es más, la misma cantidad, o solamente un 5% menos que en el año anterior, la alícuota de IVA bajaría 1% hasta 15%, lo cual representa la tasa objetivo de IVA.
- Para el caso del impuesto a las ganancias, debería existir una rebaja inmediata del tope máximo del impuesto a las ganancias de las personas físicas al 30%, y una reducción adicional de 2% por cada año en el que la recaudación sea mayor, igual o solamente un 5% menor al año previo, hasta llegar al 20%. En el caso de las ganancias corporativas, se reduciría inmediatamente el tope máximo al 15% y se reduciría el tramo fiscal en un 1% adicional en caso de que la recaudación sea mayor, igual o solamente 5% menor al año anterior, y hasta el 10%.
- Para el caso del impuesto a las ganancias de las personas físicas, si alcanzada la alícuota mínima del 20% los impuestos recaudados siguen aumentando por dos años consecutivos, entonces se pasaría a una tasa plana con esa misma alícuota. La tarifa plana tiene muchas ventajas, aunque no consideramos que sea posible en este momento en que coexisten tantas alícuotas.

El sistema propuesto implica aplicar de manera dinámica las enseñanzas de la Curva de Laffer con ajustes automáticos que no dependen ni del gobierno de turno ni de nuevas decisiones legislativas.

La Curva de Laffer es una herramienta que funciona y resulta útil independientemente de la ideología del gobierno actual. Esto significa que todos los gobiernos deberían aplicarla al definir sus sistemas tributarios. Según su ideología, algunos la usarán para encontrar el punto en el que se maximizan los ingresos del

Estado sin "matar" a los pagadores de impuestos (el "punto de maximización de ingresos" de la gráfica), mientras otros buscarán un punto mucho más bajo de la curva (el "punto de maximización de crecimiento") buscando maximizar la parte de los ingresos que permanece en manos del sector privado sin "matar" al Estado. Obviamente, nos inclinamos hacia este segundo tipo de gobierno.

En tanto existen distintos ejemplos que subrayan el funcionamiento de la Curva de Laffer, uno de los más recientes fue la Reforma Tributaria llevada a cabo por Donald Trump durante su presidencia.

Después de la Ley de Recorte de Impuestos y Empleo del año 2017, la Oficina de Presupuesto del Congreso proyectó una caída de ingresos tributarios para 2018-2027 de USD 1,1 billones. Sin embargo, la realidad demostró que la totalidad del recorte impositivo de USD 1,5 billones fue pagada por los mayores ingresos y un PBI nominal mejorado, aun después del ajuste según la inflación reciente.

El sistema tributario que se propone brinda seguridad jurídica y logra alinear los intereses que existen entre pagadores de impuestos y las autoridades tributarias.

Por otra parte, la ley mediante la cual se apruebe este sistema debería implicar un plazo mínimo de diez años de validez y la imposibilidad de que sea modificada por una mayoría menor a los dos tercios de los votos de cada cámara parlamentaria. Aunque sea discutible la viabilidad de esto desde la perspectiva del derecho constitucional argentino, al menos tendría validez a modo de compromiso frente a los ciudadanos del país.

En tanto el presente artículo se concentra únicamente en impuestos, dado que el parlamento local ha mostrado escasas iniciativas para aprobar leyes que recorten los gastos, debe considerarse que existen dos grandes aspectos de importancia relativos a la política fiscal que no pueden ser ignorados:

1. no es posible contar con una buena política tributaria cuando existe una política de gastos mala (es decir, un gobierno de tamaño muy grande); y
2. el adoptar una "enmienda de limitación de gastos" que imposibilite al Gobierno gastar más de sus ingresos sería una buena idea. Esta reglamentación ha sido agregada a las constituciones de Hong Kong y de Suiza, y representa una mucho mejor opción que la alternativa de "enmienda de presupuesto equilibrado", que también es mejor que lo que tiene actualmente el país.