

Apuntes sobre la reforma fiscal

Desde el punto de vista de la retórica oficial la reforma fiscal procura por un lado “cumplir la meta fiscal” que tiende a corregir los desequilibrios de las cuentas públicas y por el otro incrementar el ahorro -eufemismo para referirse a las ganancias- a través de una reducción de la presión tributaria con el objeto de impulsar la inversión y por lo tanto el nivel de actividad y empleo.

Se trata de dos cuestiones que en términos de las cuentas fiscales van en sentido inverso, es decir **se busca reducir el déficit y al mismo tiempo se plantea un descenso en la recaudación**, razón por la cual ello debe ser analizado en el marco de: 1) las políticas de ajuste fiscal que ya fueron tratadas por el parlamento (reducción en jubilaciones y pensiones en torno a \$ 65.000-75.000 millones en 2018, a lo que debe sumarse el achicamiento en las erogaciones de la AUH y el ajuste en el gasto público que surge del Presupuesto 2018¹); 2) el denominado Pacto Fiscal que supone la necesidad de recursos nacionales adicionales, como es fundamentalmente el aporte nacional para cubrir el reclamo de la Provincia de Buenos Aires por el Fondo del Conurbano (ver Recuadro); 3) la posibilidad que se avance en otras reducciones en el gasto (como es el caso de la intención de reducir la planta de trabajadores estatales que ya puso en marcha el gobierno con una nueva oleada de despidos); y 4) el intento de recurrir a ingresos extraordinarios (como la venta de las centrales de generación eléctrica que ya fue anunciada).

La eliminación del Fondo del conurbano y el salvataje a Vidal

De acuerdo al denominado Pacto Fiscal, el impuesto a las ganancias, anteriormente coparticipable en un 64%, pasa a coparticiparse en un 100%. Al mismo tiempo, se elimina el Fondo del Conurbano Bonaerense, que se nutría del 10% del impuesto a las ganancias pero por el que se giraba apenas \$ 650 millones anuales fijos a Buenos Aires en tanto que distribuía el saldo restante entre las demás provincias. Con su eliminación la Provincia de Buenos Aires recuperaría una parte importante de los recursos resignados en la actualidad (para 2018 el incremento de fondos por esta vía representaría unos \$ 20.000 millones). Pero al mismo tiempo, esto genera un desfinanciamiento para las demás jurisdicciones que serán compensadas con transferencias del Tesoro Nacional. También las arcas bonaerenses se verán robustecidas por efectos de una compensación especial retroactiva por los fondos no recibidos entre 2011 y 2015 de unos \$ 21.000 millones. En este escenario, la ANSES se ve sumamente afectada al resignar la masa de fondos proveniente del impuesto a las ganancias. Para compensarla se transfieren los recursos del impuesto al cheque, que no solo es inferior en 67.931 millones de pesos en 2018 sino que a partir de la reforma fiscal se podrá descontar este impuesto del pago de ganancias, lo que anticipa una reducción sistemática del mismo y, por ende, de los ingresos de la ANSES.

¹ Al respecto pueden consultarse los documentos “Una visión general sobre la reforma previsional” y “Breves comentarios sobre el Presupuesto 2018” en <http://www.centrocifra.org.ar/>.

La reforma en sí misma **contiene más reducciones de impuestos que suponen pérdida de recursos que nuevos impuestos que generen incrementos en la recaudación**. Entre los primeros se destaca la **reducción de las contribuciones patronales** a partir del establecimiento de un mínimo no imponible que pasa de \$ 2.400 de salario bruto en 2018, \$ 4.800 en 2019, \$ 7.200 en 2020, \$ 9.600 en 2021 y \$ 12.000 a partir de 2022, y se unifican las alícuotas para el sector privado en 19,5%-, **la reducción del impuesto a las ganancias** para las empresas que no distribuyan ganancias (la alícuota pasa del 35% en 2018, 30% en 2019 y 2020 y 25% a partir de 2021)², el incremento del **pago a cuenta de ganancias** generado por el **impuesto al cheque**, eliminación gradual de los **impuestos a productos eléctricos y electrónicos**, y la reintroducción del **ajuste por inflación en el balance de las empresas** para el cálculo impositivo del impuesto a las ganancias.

En cambio en lo que respecta a incrementos en la recaudación se ubican apenas algunos cambios en los **impuestos internos al consumo** (cuyo alcance fue reducido por las negociaciones para la aprobación de la reforma previsional), extensión del impuesto a las ganancias por **rentas financieras** obtenidas por las personas físicas residentes en el país (alícuota del 15% para rendimientos provenientes de instrumentos en moneda extranjera o indexados y otras rentas financieras)³, y se incorpora el **IVA a los servicios digitales** (Netflix y Spotify).

La evaluación del impacto fiscal de la reforma no solo resulta complejo por la estrategia de Cambiemos de presentar las reformas (previsional, tributaria, el denominado Pacto Fiscal) como compartimentos estancos cuando no lo son, sino también por **la sorprendentemente escasa información provista por el ejecutivo para discernir el impacto de la medida**. El **Ministerio de Hacienda se limitó a estimar que el costo fiscal de la reforma tributaria alcanzará el 1,5% del PIB en 2022, a razón de 0,3% por año desde 2018**. Se trata de una estimación que, además pecar de exceso de generalidad, es “de mínima” puesto que, por un lado, se basa en una proyección optimista del crecimiento del PIB (del 3,5%) y, por el otro, no contempla las modificaciones que surgieron tras la aprobación en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Sin embargo, respecto a esto último vale mencionar que la eliminación de los incrementos previstos en impuestos internos (bebidas azucaradas y cerveza) y la eximición de Ganancias a cooperativas y mutuales y a las indemnizaciones por despido y retiros voluntarios no suponen cambios significativos.

Aun a pesar de estas consideraciones, cabe señalar que **el costo fiscal “de mínima” estimado por el Gobierno (del 0,3% del PIB acumulado por año) equivale, de acuerdo a las estimaciones del Presupuesto a \$ 37.090 millones en 2018 y a \$ 172.362 millones entre 2018 y 2021**.

² Cabe destacar que tal como lo señalan los especialistas Alejandro López Acotto, Carlos Martínez y Martín Mangas, en una nota publicada en “El cohete a la luna” que dirige Horacio Verbitsky (<https://www.elcohetealaluna.com/>), en la ley de blanqueo fiscal de 2016 el gobierno eliminó la tasa adicional del 10% que tenía el impuesto a las Ganancias como una penalidad a los que no reinvertían las utilidades (Ley 26.893 de 2013). Por consiguiente, la carga fiscal total que se aplicaba previamente sobre los dividendos de las sociedades era del 45%. Estos autores calculan el costo fiscal de la medida en alrededor de 0,5% del PBI bajo el supuesto de que no se distribuya en dividendos el 50% de las ganancias.

³ En tales casos no se gravan diferencias de cambio ni actualizaciones. Para no gravar la renta nominal, la alícuota será del 5% para rendimientos provenientes de instrumentos de renta fija en pesos sin cláusula de ajuste. Se establece

Cabe recordar que la estructura tributaria viene sufriendo importantes modificaciones desde el inicio de la actual administración. En particular, **la eliminación de las retenciones a las exportaciones de cereales, oleaginosas y derivados y la reducción de las mismas en el caso de la soja y derivados, cuyo impacto resulta superior a la de la reforma que se impulsa en estos días.**

Eliminación/reducción de las retenciones a las exportaciones bajo la gestión macrista

En diciembre de 2015 se eliminaron las retenciones a las exportaciones de todos los productos agropecuarios, con excepción del poroto de soja y sus subproductos a los cuales se les aplicó una reducción de la alícuota. Un año después, en diciembre de 2016, se estableció la reducción de las alícuotas del 0,5% mensual (a partir de enero de 2018 y hasta diciembre de 2019) para aquellas posiciones arancelarias exceptuadas de la eliminación de retenciones. Esto implica que en 2020 el poroto de soja pague retenciones del 18% (completando una reducción de más del 50% con respecto a 2015) y los subproductos tales como aceites u otros preparados pagarían entre el 3% y el 15%.

Tal es así que si se proyectan las exportaciones para 2018 y 2019 según el Presupuesto de 2018 y se considera la reducción de las alícuotas del 0,5% mensual en 2018 y 2019 para la soja y derivados, se advierte **que el costo fiscal por la quita de retenciones al agro alcanzará a cerca de \$ 56.734 millones en 2018 y \$ 89.739 millones en 2019.** Dado que el costo fiscal en 2016 y 2017 había sido de \$ 31.014 y \$ 34.801 millones respectivamente, **la quita de retenciones involucra una pérdida de recursos de alrededor de \$ 212.288 millones entre 2016 y 2019.** Esto sin considerar la quita de retenciones a productos industriales y la minería, sino sólo a las exportaciones de cereales, oleaginosas y derivados (soja, maíz, girasol, trigo, sorgo y cebada). Así, se pone de relieve la relevancia que tuvo esta medida, adoptada en los inicios de la gestión de Macri, para agudizar la brecha fiscal.

Otro aspecto que no puede soslayarse al evaluar el marco en el que se inscribe la reforma tributaria radica en el **acentuado proceso de endeudamiento externo que impulsa Cambiemos puesto que este es otro factor que modifica significativamente la estructura del gasto estatal por el pago de intereses y eventualmente de las amortizaciones del capital.** Esto es relevante porque obliga a una sobredeterminación del ajuste sobre los componentes del gasto social (por ejemplo, a través de la reforma previsional o reducción de las prestaciones de diferentes programas específicos) o en salarios públicos (como resultado de un achicamiento de la planta de trabajadores estatales). Menos relevante para la reducción del gasto parecen ser las obras de infraestructura que tienen, aparentemente, mayor prioridad para el gobierno.

Algo similar ocurrió en la década de 1990, cuando a pesar de recitar como un “dogma de fe” la necesidad de alcanzar el equilibrio fiscal, se disminuyeron los aportes patronales y se privatizó el sistema jubilatorio que pasó a manos de las AFJP, provocando el desfinanciamiento del sector público que se cubrió con endeudamiento externo. Tras la asunción de Cambiemos se advierte una retórica que también resalta **la “responsabilidad fiscal” pero buena parte de las medidas implementadas van en sentido contrario, buscando reducir la carga tributaria en un contexto en**

el que se agrandan los requerimientos de deuda, que luego presionan agrandando el desequilibrio fiscal (financiero) a través del pago de los intereses de la deuda. El déficit fiscal deviene funcional para justificar el ciclo de endeudamiento externo y potenciar la valorización financiera.

No obstante ello, **si bien es innegable que las reformas suponen una transferencia de ingresos del trabajo y el Estado al capital⁴, es discutible que eso alcance para garantizar el incremento de las decisiones de inversión** y por ende la generación de empleo y actividad económica, que constituyen uno de los objetivos prioritarios según la óptica oficial.

Al respecto, resulta interesante advertir que **la inversión no depende sólo de un incremento de la rentabilidad sino también del nivel de demanda.** En los proyectos de inversión incide el nivel de demanda para evaluar la rentabilidad esperada de la inversión, y la demanda juega un papel decisivo en la realización de la misma ya que la ganancia no se realiza si no hay mercados para colocar los productos. Incluso vale decir que si bien estos aspectos son una condición *sine qua non* para incrementar la inversión no son una condición suficiente en el actual contexto mundial, donde la rentabilidad y otros indicadores se comparan a nivel internacional para evaluar decisiones de inversión. En ese marco los límites de la inversión se estrechan por la apertura comercial y la apreciación cambiaria.

Bajo estas circunstancias las reformas suponen, ciertamente, una redistribución regresiva del ingreso. Pero para nada está garantizado ni la resolución de los desequilibrios fiscales y ni el impulso de la inversión, el nivel de actividad y empleo.

⁴ Tales transferencias no solo se constatan en la reforma impositiva sino también en el proyecto de reforma laboral que busca avanzar sobre los derechos laborales y reducir costos laborales.