

Síntesis preliminar de la consulta pública sobre los “Lineamientos Básicos para la Reforma Tributaria”

I - Antecedentes

Es propósito del Gobierno Nacional impulsar una transformación estructural del sistema tributario, basada en los principios de equidad, eficiencia y estímulo a la inversión y el empleo. A fin de dotar al referido proceso de transformación de la más amplia base de sustentación, el Ministerio de Economía y Finanzas, puso a consideración de la ciudadanía los lineamientos básicos de la propuesta de reforma.

La respuesta ha sido a nuestro juicio ampliamente satisfactoria, en tanto organizaciones de los más diversos ámbitos sociales y económicos, y numerosos ciudadanos en forma individual, aportaron sus opiniones, críticas y sugerencias.

Como era previsible en una materia tan sensible como la tributaria, muchas de esas críticas no fueron ajenas a la defensa de intereses individuales o sectoriales. Sin embargo, en la casi totalidad de los casos se trató de planteamientos realizados con respeto y sentido constructivo, lo que refuerza nuestra convicción de que esta experiencia inédita se inscribe en las mejores tradiciones democráticas de nuestro país.

Los aportes recibidos han sido estudiados con rigurosidad, e incorporados al proceso de análisis y formulación del proyecto de reforma. Varias de las propuestas recibidas se integrarán seguramente al texto proyectado, enriqueciendo su contenido.

II - Síntesis de los planteos recibidos

Obviamente cualquier intento de síntesis de los planteos recibidos conlleva un serio riesgo de soslayar aspectos sustanciales de los mismos. Sin embargo, en aras de la unidad conceptual del presente informe se entiende conveniente resumir aquellos aspectos que a nuestro juicio merecen ser puestos a consideración de la opinión pública.

1 - Simplificación del sistema

En general, ha sido ampliamente compartida la medida de simplificar el sistema mediante la eliminación de un número significativo de tributos. Sin perjuicio de ello, se han recibido críticas a la derogación del Impuesto a las Cesiones de Derechos sobre Deportistas.

2 - Tributación a la renta

a - Tributación a la renta empresarial

Se ha verificado un amplio consenso sobre la pertinencia de las medidas sobre la unificación de la tributación a la renta empresarial, la disminución de la tasa al 25%, la propuesta de adecuación del régimen de reinversiones, la extensión del período de prescripción de las pérdidas fiscales acumuladas a cinco ejercicios, y la propuesta de incorporación de un sistema de precios de transferencia.

Asimismo, se han recibido planteos vinculados a diversos aspectos del sistema de imposición empresarial.

En relación al hecho generador, se ha señalado la necesidad de precisar algunos aspectos del alcance objetivo del mismo, en particular sobre el concepto de renta empresarial.

En lo que refiere a la determinación de la renta neta, se ha hecho hincapié en la pertinencia de eliminar o adecuar los topes de deducciones actualmente vigentes, particularmente en materia gastos por arrendamientos, intereses y servicios personales, en virtud de la incorporación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas y del sistema de imposición de no residentes. También se ha señalado la necesidad de permitir deducir los intereses provenientes de financiaciones otorgadas por los Fideicomisos.

En materia de sistemas de estimación objetiva, se ha señalado la necesidad de mantener regímenes fictos de determinación de la renta, calculados como un porcentaje de los ingresos.

En lo que respecta a las exoneraciones, se ha manifestado la conveniencia del mantenimiento de los actuales regímenes promocionales. En forma más puntual, se ha sostenido la importancia de mantener los beneficios para la actividad hotelera y portuaria.

Algunas opiniones han dejado constancia de que sería conveniente disminuir aún más la imposición a la renta empresarial, como medida tendiente a mejorar las condiciones de inversión.

En materia de imposición a la renta de la actividad agropecuaria se han planteado dudas con respecto al criterio de inclusión preceptiva en el régimen de IRAE, y sobre la conveniencia de que coexistan dos regímenes (IRAE e IMEBA), que discriminen en función de la dimensión de los contribuyentes.

También se han recibido propuestas concretas vinculadas a la actividad de minería, tendientes a atender las peculiaridades de su operativa, básicamente en los aspectos relacionados con el arrastre de pérdidas, criterios de depreciación, imputación de gastos de capacitación, entre otros.

b - Tributación a la renta personal

En muchos casos, se ha dejado constancia del apoyo a la introducción de un impuesto a la renta de las personas físicas. Sin perjuicio de ello, en algunas comunicaciones se ha señalado una presunta inequidad derivada de la coexistencia de dos regímenes de tributación a la renta de las personas físicas con tasas diferenciales para las rentas del trabajo y del capital. En su lugar, se han recibido opiniones proclives a la instrumentación de un sistema de imposición a la renta sintético, que incluya todas las rentas de las personas físicas en una única liquidación, a tasas progresionales, aplicables a dichas rentas sin discriminación de su origen.

En relación a los regímenes integrantes del sistema dual de imposición a la renta personal se ha sostenido:

i - Rentas del trabajo

Se han planteado críticas relativas a la aplicación del impuesto sobre lo que se ha denominado “ingreso bruto”, el que de acuerdo a diversas opiniones recibidas se alejaría del concepto de “renta”.

Se ha cuestionado también la liquidación preceptiva individual, señalándose que sería conveniente que el núcleo familiar pudiese optar por tributar conjuntamente.

Asimismo se ha sostenido la pertinencia de efectuar deducciones a la renta fiscal por concepto de gastos de salud, vivienda y educación, y por número de familiares a cargo.

Se ha recibido también la propuesta de permitir la deducción de un conjunto más vasto de gastos debidamente documentados, para que el impuesto funcione como un mecanismo de control del Impuesto al Valor Agregado.

En lo que refiere al mínimo no imponible, se han recibido opiniones que señalan que el mismo sería excesivamente bajo, en tanto no consideraría las necesidades vitales de los individuos.

Se ha propuesto asimismo un sistema de tasas más bajas, y de abatimientos muy significativos de la base imponible, particularmente en el caso de los profesionales. Tales abatimientos comprenderían partidas reales (aportes jubilatorios e impuesto destinado al fondo de solidaridad), y porcentajes fictos en concepto de gastos.

También se ha solicitado una mayor flexibilidad para el ejercicio de la opción por tributar IRAE o IRPF, en el caso de las sociedades de profesionales.

Se ha expresado, la conveniencia de la exclusión de las jubilaciones de la renta gravada.

ii - Rentas del Capital

Del mismo modo que -como hacíamos referencia anteriormente-, se ha sostenido que la tributación diferencial de las rentas del capital y del trabajo, contiene aspectos de inequidad, algunas instituciones han señalado que al gravarse las rentas de las colocaciones se podrían producir fugas de capitales, y que dicha imposición podría producir distorsiones en el mercado financiero y desincentivar al ahorro. Se ha recibido la propuesta de no discriminar en la tributación a la renta según la moneda y el plazo.

Se ha planteado asimismo la inconveniencia de gravar las rentas derivadas de arrendamientos, ya que según estas opiniones, traería aparejado una reducción del mercado y un aumento del informalismo.

En lo que respecta al tratamiento a los títulos que cotizan en Bolsa, se ha señalado la conveniencia de otorgar a dichos valores el mismo tratamiento que el conferido a los títulos de deuda pública. En el caso particular de las acciones, se ha propuesto la exoneración del resultado de su enajenación.

Se ha manifestado la conveniencia de desgravar los aportes voluntarios a los fondos de ahorro previsional.

iii - Imposición de no residentes

Se ha sostenido que existiría una discriminación a favor de las rentas del trabajo de no residentes, por las diferencias de tasas aplicables.

3 - Impuesto al Patrimonio

En general, se ha verificado el apoyo, en el caso de las empresas a la extensión del régimen de abatimiento del Impuesto al Patrimonio, vinculándolo con el IRAE. En relación a este régimen de abatimiento, se ha solicitado su extensión, incluyendo a más formas jurídicas. En el sector de la minería se han propuesto, al igual que en el IRAE, algunas medidas que contemplen su operativa específica. Se han realizado críticas a la forma de determinación del patrimonio neto gravado, particularmente por los aspectos vinculados a la deducción de pasivos.

También se ha visto positivamente la disminución hasta niveles simbólicos de la alícuota del Impuesto al Patrimonio de la Persona Físicas, habida cuenta de la incorporación de las rentas de capital al ámbito de aplicación del IRPF.

4 - Imposición General al Consumo

En general, las medidas propuestas de eliminación del COFIS y disminución de las tasas básica y mínima del Impuesto al Valor Agregado, han recogido la aprobación de quienes emitieron opinión al respecto. En algunos casos se ha señalado la conveniencia de disminuir la cadencia de abatimiento para compensar la introducción de medidas que mejoren el régimen de imposición a la renta.

En relación a la generalización de la base, se ha manifestado la inconveniencia de alterar el actual régimen de liquidación del IVA al transporte de pasajeros, de salud y de la aplicación de la tasa básica a la enajenación de frutas, flores y hortalizas. En este último caso se ha hecho constar que el actual sistema favorece al informalismo.

Se ha señalado la conveniencia de extender el concepto de exportación de servicios a todos aquellos servicios prestados en el país que son aprovechados económicamente en el exterior.

Asimismo se ha recibido la propuesta de exonerar del IVA a los costos de mano de obras vinculados a la construcción, y a los intereses de los fideicomisos financieros correspondientes a préstamos otorgados a sujetos pasivos del IRAE-.

5 - Imposición Selectiva al Consumo

Se ha recibido la propuesta de incluir en el ámbito de aplicación del impuesto a artículos suntuarios, tales como pieles, joyas, y obras de arte. También se ha señalado la conveniencia de mantener el actual sistema de precios fictos como forma de combatir la

desagregación artificial de empresas. Se han recibido opiniones favorables sobre la inclusión del vino entre las bebidas cuya enajenación está gravada por el tributo.

6 - Aportes Patronales a la Seguridad Social

Se han recibido comentarios positivos sobre la medida de unificar las tasas de las contribuciones especiales a la seguridad social. Sin perjuicio de ello, se ha señalado que el aumento de las cargas patronales en determinadas industrias generaría un deterioro en las condiciones de competencia de las mismas.

También se ha señalado que resultaría adecuado mantener la exoneración a los aportes patronales aplicables a las empresas de transporte y al agro.

En lo que respecta al aporte unificado de la construcción, se ha manifestado la necesidad de que el mismo sea objeto de una reducción.

Por último, se han manifestado diversas inquietudes sobre el alcance de la unificación de la tasa de aportes patronales, con relación a sectores actualmente exonerados.

III - Reflexiones sobre los aportes recibidos

El actual proceso de reforma se halla en plena etapa de formulación, por lo que sería aventurado fijar posición definitiva sobre un conjunto de aspectos puntuales que necesariamente ingresarán en los cauces naturales de acción política propios de la elaboración de un proyecto de ley de estas características. Sin embargo, parece pertinente plantearle a la ciudadanía algunas reflexiones originadas en el proceso de consulta pública de la reforma.

Las modificaciones estructurales a los sistemas tributarios generan necesariamente procesos de análisis crítico, inspirados en las convicciones de aquellos –instituciones y ciudadanos actuando individualmente- que asumen esa valiosa tarea. En tales procesos se asigna a las modificaciones proyectadas defectos y virtudes, en términos de los atributos abstractos vinculados a la materia tributaria: equidad, eficiencia, neutralidad, suficiencia. La defensa en mayor o menor grado de estos atributos no está exenta –obvio es señalarlo- de connotaciones ideológicas, pero en todo caso las críticas así concebidas, contribuyen a enriquecer el proceso de debate.

Existen otras situaciones en que la reflexión crítica proviene simplemente de la afectación de intereses individuales o corporativos, y los argumentos técnicos esgrimidos constituyen un mero instrumento para la protección de tales intereses.

Unas y otras líneas argumentales favorecen –más allá de la diversidad de su origen- el proceso de análisis de la reforma. No obstante, debe señalarse que la incidencia de tales planteamientos deberá necesariamente subordinarse a los objetivos de interés general que deben impulsar la acción de gobierno.

La propuesta de reforma tributaria que se ha sometido a la consideración pública, tuvo en su gestación, objetivos concretos: mejorar la equidad, aumentar la eficiencia y contribuir al estímulo de la inversión y el empleo.

No se trata de un desafío menor, no tanto por los aspectos meramente técnicos, que si bien tienen un cierto grado de complejidad, son abordables por quienes han participado en el proceso de diseño. La principal dificultad –que por otra parte está presente en todas las decisiones relevantes de política económica- es articular la reforma con la realidad, precisando en qué medida esa realidad puede ser modificada en función de los objetivos planteados, y en qué medida existen límites insoslayables que deben ser observados.

IV - La equidad: objetivo esencial de la reforma

Si bien la reforma promueve, como ya se señaló el logro de un conjunto de objetivos – equidad, eficiencia, estímulo a la inversión- es indudable que la mejora en la equidad es percibida como el elemento esencial del nuevo sistema tributario. Ello puede constatarse fácilmente al considerar las presentaciones realizadas, en las que el concepto de equidad, en forma explícita o subyacente, está presente en casi todos los casos.

En torno al alcance del concepto de equidad, debe señalarse un par de aspectos relevantes:

En primer lugar, la evaluación de la reforma debería ser realizada a partir de una visión que la abarque en toda su extensión, y no considerando aspectos puntuales de la misma. Este enfoque está en la esencia de cualquier análisis serio, particularmente en lo que atañe a la equidad.

A vía de ejemplo, la disminución sustancial de la tributación al consumo de los artículos de la canasta familiar, ignorada en la mayoría de los juicios que se han hecho sobre la propuesta, contribuye al objetivo de equidad en el mismo sentido que la ampliación de la base de tributación a la renta o la introducción de escalas progresionales.

En segundo lugar, toda reforma tributaria de fondo –y esta lo es- involucra una transferencia de la carga tributaria entre distintos sectores de la sociedad. La necesidad de reducir la presión tributaria sobre los sectores socioeconómicos más débiles – necesidad sobre la que existe un amplio consenso- supone que los sectores con mayores ingresos que aquellos deberán contribuir más, como una forma de iniciar el tránsito hacia una nueva cultura tributaria, basada en la solidaridad asociada a la capacidad contributiva.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿en qué medida la reforma cumple con el objetivo de equidad? Y en segundo lugar, ¿es la reforma todo lo equitativa que podría ser?

Antes de ensayar una contestación, parece razonable definir de qué hablamos, cuando nos referimos a la equidad.

En términos simples, la equidad tributaria abarca dos conceptos: la equidad horizontal, que se alcanza cuando dos sujetos que obtienen un mismo nivel de renta de distinto origen, tributan lo mismo independientemente de dicho origen, y la equidad vertical, que establece que individuos con distintos niveles de renta tributan distinto en función de tales diferencias, sobre la base de que quien más gana, más debe contribuir.

De acuerdo a las estimaciones preliminares, la nueva estructura es significativamente más equitativa que la anterior, en tanto alivia la carga tributaria de los hogares incluidos en los deciles de menores ingresos. Esto se logra por el conjunto de medidas que se proponen: en materia de imposición a la renta, inclusión de rentas que actualmente no tributan, adopción de tasas progresionales en el caso de las rentas del trabajo, eliminación del IRP, y en la tributación al consumo, disminución de su participación relativa en el total de la recaudación, y atenuación de su regresividad, particularmente mediante el abatimiento relativamente mayor de la tributación de los bienes y servicios de consumo popular. Asimismo, se avanza en la equidad horizontal desde el punto de vista intersectorial de la economía, debido a los cambios propuestos en los principales tributos y en el tratamiento de los aportes patronales a la seguridad social.

Sin embargo, este aspecto no aporta la respuesta a la segunda pregunta: ¿es la reforma lo suficientemente profunda en términos de equidad, habida cuenta de las restricciones que la realidad nos impone?.

Existen dos restricciones básicas a la mejora de la equidad tributaria: una de carácter internacional y otra propia de nuestra realidad.

La restricción internacional está íntimamente vinculada a un fenómeno relativamente reciente, cuya presencia se manifiesta en cada uno de nuestros actos cotidianos: la globalización. Hoy, con las nuevas tecnologías, los flujos de capital se mueven de un modo casi irrestricto, en el escenario de una competencia despiadada. La tributación sobre los rendimientos del capital es uno de los elementos –no el único- que incide en su localización, por lo que los países han disminuido drásticamente la imposición sobre tales rendimientos. Por otra parte, dado que el Estado debe hacer frente a sus fines esenciales, la única forma de financiamiento legítimo provendrá de otras fuentes tributarias: básicamente las rentas de los factores menos móviles, como las provenientes del trabajo. ¿Es justo que quienes obtienen rentas del trabajo tributen más que quienes perciben rentas del capital? Desde luego que no. Sin embargo, nos guste o no, esa es la situación que debemos afrontar.

Sobre esa realidad -a la que el experto italiano Vito Tanzi ha aludido como “ la degradación de los sistemas tributarios”- no tenemos capacidad de incidir. Está ahí y nos marca una frontera ineludible. Si acudiésemos al expediente de prescindir de ella – estableciendo por ejemplo un sistema de imposición a la renta con tasas marginales muy elevadas aplicables a todas las rentas por igual- obtendríamos como resultado importantes niveles de evasión y elusión, retracción en la captación de inversiones de riesgo y de fuentes de financiamiento, lo que no sólo afectaría la tesorería, sino las posibilidades de crear nuevos empleos y por lo tanto mayor bienestar.

El modelo propuesto, que se inscribe en lo que en términos técnicos se conoce como sistema de imposición dual, establece un tratamiento diferencial en materia de imposición a las rentas de las personas físicas: mientras las rentas de capital tributan a una tasa única del 10%, las rentas del trabajo tributan con un mínimo no imponible y alícuotas progresionales, aplicables a los distintos tramos de renta, que varían entre el 10% y el 25%.

Debe destacarse que el sistema propuesto alcanza a un importante conjunto de rentas que actualmente no tributan: las rentas puras de capital (alquileres, intereses, regalías), o

que tienen una tributación exigua: las rentas de los servicios personales fuera de la relación de dependencia.

Este hecho supone una mejora sustancial en términos de equidad, tanto horizontal como vertical.

Sin perjuicio de ello, el tratamiento diferencial de las rentas del capital –que en la mayoría de los casos funcionará con un sistema de retenciones liberatorias- se justifica plenamente: la tasa proporcional del 10% equilibra desde nuestro punto de vista las necesidades de ampliación del ámbito de aplicación del impuesto, con las restricciones a que hicimos referencia más arriba, vinculadas a la competencia internacional.

Cabe hacer notar que el punto de corte para la equivalencia entre la carga tributaria de las rentas del trabajo y las del capital implica la obtención de rentas del trabajo por un monto de alrededor de \$ 30.000.-

En particular, el gravamen del 10% sobre los intereses de los depósitos, constituye a nuestro juicio un costo razonable a pagar por los inversores que utilizan nuestro sistema financiero, y no debería desalentar significativamente las colocaciones en el mismo. Además, está previsto un tratamiento diferencial para los depósitos a largo plazo en moneda nacional y en U.I.

La segunda restricción tiene que ver con un sector de la actividad estatal actualmente involucrada en un proceso de mejora sustantiva: la administración tributaria.

La implementación de un sistema de imposición a la renta personal supone la incorporación de un importante número de nuevos contribuyentes. La administración tributaria, considerada en sentido amplio –Dirección General Impositiva, Banco de Previsión Social, Dirección General de Aduanas- debe ser capaz de administrar correctamente dicho universo de aportantes, de modo de asegurar la efectiva aplicación del nuevo sistema normativo.

Y debe hacerlo en el marco del cumplimiento de los objetivos de recaudación, esenciales para que el Estado provea los bienes y servicios que la sociedad le demanda, lo que supone para esas organizaciones, administrar un universo limitado de recursos humanos y tecnológicos para cumplir con múltiples objetivos.

Si bien el proceso de mejora de gestión evoluciona adecuadamente, la adaptación al nuevo modelo de tributación requiere en una primera instancia un sistema lo más simple posible, de manera que lo que plantee el legislador se cumpla efectivamente, o dicho de otro modo, que no se genere una brecha significativa entre la estructura legal y el cumplimiento por parte de los contribuyentes, brecha que se manifiesta en las múltiples conductas de evasión y elusión prolijadas por una administración que tiene dificultades para controlar.

Frecuentemente existe una tensión entre simplicidad y equidad, y esa tensión está presente en la propuesta. Del análisis colectivo –particularmente de los cientos de aportes realizados por personas manifestándose individualmente o en representación de su familia- surge nítidamente el requerimiento de que en el caso del IRPF, se atiendan las condiciones subjetivas vinculadas al número de hijos, y a la existencia de

determinados gastos meritorios. En tal sentido, el proyecto recogerá, dentro de lo posible, tales aspiraciones, de modo de reflejar del mejor modo la capacidad contributiva de las personas, en el contexto de las restricciones a que hemos hecho referencia.

No es ajena a esta valoración el enfoque dinámico de la responsabilidad fiscal a que hace referencia el documento en el que se presentó la reforma: dicho concepto es también aplicable a la gestión, por lo que los sucesivos estadios de mejora de la administración, habilitarán la incorporación paulatina de aquellos aspectos que merezcan ser contemplados.