

La Reforma Tributaria de 2017



La Reforma Tributaria Argentina de 2017

Secretaría de Política Económica

Ministerio de Hacienda

Junio, 2018

La Reforma Tributaria Argentina de 2017

Secretaría de Política Económica. Ministerio de Hacienda.

Este libro compila y sintetiza diversos documentos internos utilizados por los equipos del Ministerio de Hacienda involucrados en la elaboración de la propuesta de reforma tributaria enviada al Congreso por el Poder Ejecutivo. Su redacción ha sido liderada por Sebastián Galiani, Santiago Afonso y Mariano Tappatá, y contó con las contribuciones de Andrés Edelstein, Guillermo Cruces y Juan Mariscal. También ha sido importante la colaboración de Omar Chisari, Juan Pablo Vila Martínez y Leonardo Mastronardi para el desarrollo y aplicación del modelo de equilibrio general. Se agradece la ayuda de Victoria Anauati, Estefanía Lotitto, Ignacio Herlax, Delfina Cerisoli, Juan Christensen, Matías Silva y Rosario López Palazzo.

AUTORIDADES

Presidente de la Nación Argentina

Ing. Mauricio Macri

Jefe de Gabinete de Ministros

Lic. Marcos Peña

Ministro de Hacienda

Lic. Nicolás Dujovne

Secretario de Política Económica

Dr. Sebastián Galiani

Índice

1	Introducción	3
2	Principios económicos y sistemas tributarios	5
2.1	Principios económicos generales	6
2.2	Consensos	11
3	El sistema tributario en Argentina pre-reforma	18
3.1	Coparticipación de impuestos y tributos recaudados por la Nación	18
3.2	Estructura impositiva y presión tributaria	22
4	La reforma tributaria	30
4.1	Reformas que alientan la inversión	36
4.2	Reducción de impuestos al trabajo	42
4.3	Impuestos selectivos	48
4.4	Reducción de impuestos provinciales distorsivos	58
5	Impacto de la reforma en el crecimiento económico	61
6	Reflexiones finales	67
	Referencias	68
	Anexos	71
I.	Impuesto a las rentas de las personas físicas en Argentina	71
II.	Presión Tributaria para Asalariados Formales. Anexo Metodológico.	74
III.	Informalidad en Argentina y América Latina	77
IV.	Impuestos al trabajo	79
V.	El Impuesto al Valor Agregado	83
VI.	Impuesto <i>pigouviano</i> a las bebidas alcohólicas	86
VII.	Impuesto a las rentas financieras.	88

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Equilibrio con impuesto específico y <i>ad-valorem</i>	8
Gráfico 2. Recaudación relativa de tributos nacionales y provinciales.	22
Gráfico 3. Presión tributaria (% PIB)	23
Gráfico 4. Presión tributaria por impuesto.....	24
Gráfico 5. Impuesto a las ganancias personales. Ratio MNI sobre salario promedio	27
Gráfico 6. Efecto distributivo de los impuestos en Argentina 2016-17.....	28
Gráfico 7. Relación entre presión tributaria total y PIB per cápita.....	29
Gráfico 8. Tasa Impuesto a las ganancias corporativas	39
Gráfico 9. Inversión en América Latina en 2017 (% de PIB).....	40
Gráfico 10. Impuestos al trabajo 2017. Costo laboral y salario neto.....	43
Gráfico 11. Alícuota efectiva de contribuciones patronales con y sin MNI	46
Gráfico 12. Pago a cuenta de IVA (Decreto 814/2001) y salarios por provincia	47
Gráfico 13. Tasa de crecimiento anual del PIB. Simulaciones con y sin reformas.	64

Gráfico 14. Incidencia de impuestos sobre los ingresos de los asalariados luego de la reforma	66
Gráfico 15. Informalidad (como % de asalariados) por decil de salario, 2017.....	77
Gráfico 16. Asalariados informales (como % de asalariados). 2003 - 2017.....	77
Gráfico 17. Equilibrio en el mercado de trabajo con y sin salario mínimo	79
Gráfico 18. Equilibrio con impuestos al trabajo.....	80
Gráfico 19. Contribuciones patronales en mercados con salario mínimo.....	81
Gráfico 20. Aportes personales en mercados con salario mínimo.	82
Gráfico 21. Alícuota de impuestos internos a las bebidas alcohólicas en función de su graduación	86

Índice de Tablas

Tabla 1. Tasa marginal del impuesto a la renta para altos ingresos, 1981-2006	13
Tabla 2. Fuentes de recursos para gobiernos por nivel de desarrollo, 1996-2001	17
Tabla 3. Consensos para un sistema tributario eficiente	18
Tabla 4. Tributos nacionales vigentes. 2017.....	21
Tabla 5. Crecimiento de la presión tributaria, 1998-2015	25
Tabla 6. Principales alícuotas según el proyecto de ley y la reforma tributaria sancionada...33	
Tabla 7. Reforma Tributaria 2017. Alícuotas máximas para Ingresos Brutos en 2018-2022 según consenso fiscal.....	35
Tabla 8. Impacto fiscal esperado de cambios en principales impuestos (en % del PIB).	36
Tabla 9. Simulación de determinación del impuesto a las ganancias de sociedades y dividendos	37
Tabla 10. Impuesto a las emisiones de dióxido de carbono	54
Tabla 11. Cambios impositivos modelados (% de PIB)	63
Tabla 12. Crecimiento adicional del PIB simulado para la reforma tributaria luego de 5 y 10 años (en puntos porcentuales).....	64
Tabla 13. Informalidad en América Latina 2015 (% de asalariados).....	78
Tabla 14. IVA uniforme	84
Tabla 15. Alícuota del IVA reducida en etapa intermedia	84
Tabla 16. Alícuota del IVA reducida en etapa final	85
Tabla 17. Actividad exenta de IVA en etapa final	85
Tabla 18. Tratamiento de beneficiarios del exterior.	88

1 INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo describir la reforma tributaria argentina de diciembre de 2017.¹ Es común que, por diversos motivos y restricciones, la política tributaria del gobierno no siempre logre ser informada al ciudadano con el nivel de detalle y precisión adecuado. En ocasiones, el foco de atención de los medios de comunicación recae en aspectos menores de las medidas implementadas y eso impide una comunicación amplia y objetiva que permita explicitar cuestiones más técnicas y relevantes. El propósito de este trabajo es cubrir ese espacio y exponer en profundidad la reforma y sus efectos esperados en la economía argentina.

La naturaleza del sistema de gobierno en Argentina llevó a que la reforma tributaria de 2017 esté constituida por varios elementos, diseñados y consensuados entre las provincias y la Nación, para lograr que la estructura tributaria federal sea consistente con una dinámica fiscal sostenible. Los elementos más relevantes son, i) la Ley de Reforma Tributaria (Ley 27.430), ii) el Consenso Fiscal entre la Nación y provincias, iii) la Ley de Responsabilidad Fiscal y, iv) la Ley de Reforma Previsional. Este trabajo se concentra principalmente en los dos primeros. Si bien la reforma previsional no ha producido cambios efectivos en el sistema tributario, su relación es indirecta ya que involucró mejoras en la previsibilidad y sostenibilidad del gasto público a financiar por el sistema tributario.

Complementariamente se creó la Secretaría de Ingresos Públicos, dependiente del Ministerio de Hacienda de la Nación, a los fines de mejorar la administración tributaria (incluyendo la reglamentación de la reforma). Una mayor coordinación con el ente ejecutor de la política tributaria y aduanera, y mejoras institucionales en este último llevarán a una mayor efectividad en cuanto a la reducción de la evasión y de los costos de cumplimiento para los contribuyentes. Entre otros cambios, la Secretaría participará en el dictado de normativa (asegurando la máxima coherencia de la implementación con lo legislado y los objetivos de la política económica) y se alinearán los incentivos dentro de la agencia a los objetivos de reducción de la evasión. Sin embargo, no trataremos en este documento particularidades de la reglamentación y/o implementación de la reforma tributaria.

La reforma tributaria fue llevada a cabo en un contexto de elevado déficit fiscal. El déficit primario del sector público nacional en 2017 alcanzó 3,8% del producto bruto interno (PIB) y el déficit financiero trepó a 5,9% del mismo. Asimismo, las provincias tuvieron un déficit financiero de 0,9% del PIB. En ese contexto, una reforma tributaria que aspirase a reducir la

¹ El proyecto de reforma tributaria fue desarrollado por el Ministerio de Hacienda en un trabajo conjunto con otras áreas del Poder Ejecutivo. El equipo de Hacienda fue liderado por el Ministro Dujovne, y coordinado por la Secretaría de Política Económica, la Subsecretaría de Ingresos Públicos y la Secretaría Legal y Administrativa. También participaron del proyecto la Jefatura de Gabinete y la Jefatura de Asesores del Ministerio.

presión tributaria solo podría aplicarse de manera gradual, y a medida que se asegure la baja del gasto público en relación al PIB. Esto último es lo que busca la Ley de Responsabilidad Fiscal, acordada con los gobernadores, al poner un límite al crecimiento del gasto público de las provincias.

La elección del sistema tributario de un país surge de su equilibrio político y balancea las tensiones existentes entre eficiencia económica, objetivos de distribución del ingreso, y restricciones institucionales (incluyendo el nivel de gasto a financiar y la alta movilidad global de algunos factores productivos). A pesar de esto, existe cierto consenso académico sobre qué tipo de impuestos son deseables y cuáles no. Ello se ve reflejado en los cambios implementados por los países en las últimas décadas. En líneas generales, las recomendaciones y tendencias internacionales apuntan a que el sistema tributario minimice distorsiones económicas mediante el uso de pocos tributos, con bases imponibles expandidas (es decir, sin tratamiento diferenciado de contribuyentes), y con alícuotas moderadas que eviten el crecimiento exponencial de las ineficiencias. La redistribución del ingreso debe ser focalizada en el diseño del impuesto a las ganancias personales (impuesto a los ingresos), y la tendencia global busca reducir la carga tributaria del impuesto a las ganancias corporativas trasladando toda o parte de esa presión fiscal sobre los accionistas. Por el lado de los tributos al consumo, la recomendación señala que, en la medida de lo posible, todos los bienes sean gravados con una alícuota uniforme y que las externalidades negativas sobre la salud o el medio ambiente sean atacadas con impuestos selectivos (*pigouvianos*).²

La reforma tributaria de 2017 incorpora muchos de estos principios y recomendaciones. Naturalmente, existen cuestiones relevantes y deseables que han quedado fuera de esta reforma. Entre ellas se encuentran algunos puntos del proyecto de ley elevado por el Poder Ejecutivo que, como es natural en un proceso democrático, no se plasmaron en la Ley de Reforma Tributaria sancionada por el Congreso, e inclusive otras que no llegaron a formar parte del proyecto enviado al congreso por el Poder Ejecutivo.³ En democracia, las reformas que impulsan los gobiernos reflejan no solo sus consensos internos, sino también los consensos que cree poder lograr con las otras fuerzas políticas.

El sistema tributario previo a la reforma ha sido el resultado de sucesivos cambios parciales que respondieron a las necesidades de financiamiento inmediatas provocadas por cambios coyunturales en la macroeconomía y cambios estructurales en el nivel de gasto público.

² Siguiendo los usos de la OECD, se denominan *impuestos selectivos* a aquellos que gravan a algún bien o conjunto de bienes en particular. Los impuestos selectivos pueden ser *ad-valorem* o de monto fijo por unidad. Los impuestos selectivos de monto fijo por unidad son llamados *impuestos específicos*.

³ A lo largo del texto, el término reforma tributaria es utilizado de manera amplia y, dependiendo del contexto, puede involucrar, de manera específica o conjunta, a la Ley de Reforma Tributaria, al proyecto de ley originado en el Ministerio de Hacienda, o al Consenso Fiscal.

Como consecuencia, el sistema imperante se caracterizaba por un elevado nivel de presión tributaria, alta inequidad y gran presencia de tributos distorsivos. La reforma apuntó a reorganizar gradualmente el sistema tributario reduciendo inefficiencias en la asignación de recursos de la economía, y estimulando la inversión, las exportaciones y el empleo formal. Paralelamente, los cambios dotan de una mayor progresividad al sistema y una reducción de la presión tributaria, manteniendo todo constante, en aproximadamente 3 puntos del PIB en 2022. Es decir, sin tener en cuenta los efectos de la reforma sobre la reasignación de recursos productivos, sobre el crecimiento de la economía, y la evasión impositiva.

Los cambios más significativos involucran el impuesto a las ganancias, impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias (“impuesto al cheque”), impuesto a los Ingresos Brutos (IIBB) y contribuciones patronales, con cambios también relevantes en los impuestos a los sellos provinciales, el impuesto a la transferencia de inmuebles, y el Impuesto al Valor Agregado (IVA). La reforma traslada gradualmente la carga impositiva del impuesto a las ganancias corporativas hacia los accionistas, últimos beneficiarios de dicha ganancia. También se propone reducir los impuestos al trabajo e incrementar la presión impositiva sobre activos y riqueza. A su vez, se realizaron modificaciones importantes a la Ley de Procedimiento Fiscal, la Ley Penal Tributaria, al Código Aduanero y a normas vinculadas con la Seguridad Social.

Si bien se espera que el déficit fiscal agregado de la Nación y provincias se reduzca en los próximos años gracias a un menor gasto en relación al PIB, la reducción conjunta de la presión tributaria y el déficit fiscal está motivada por la expansión económica a través de la liberación de recursos al sector privado para fomentar inversiones, exportaciones, y dotar de un mayor dinamismo a la economía. Se estima que la reducción de la presión fiscal y la reorganización de la estructura tributaria redundará, en los primeros cinco años, en una tasa de crecimiento anual del PIB de aproximadamente 1 punto porcentual mayor respecto del que se esperaría en un escenario sin reforma (siempre que no se den shocks sobre el escenario base). De esta manera, se estima que el costo fiscal de la reforma, luego de los efectos de segunda ronda, sería de 1,4% del PIB en 2022.

El trabajo está estructurado en tres partes. La primera parte examina cuestiones normativas de finanzas públicas y los aspectos deseables en un sistema tributario (Capítulo 2). La segunda parte describe el contexto fiscal argentino y la evolución de la estructura tributaria que motivaron la propuesta de reforma tributaria del Ministerio de Hacienda (Capítulo 3). Por último, la reforma y su impacto económico esperado se presentan en los Capítulos 4 y 5 respectivamente. El Capítulo 6 concluye.

2 PRINCIPIOS ECONÓMICOS Y SISTEMAS TRIBUTARIOS

El diseño del sistema tributario para un país no es una tarea sencilla, principalmente, por dos motivos. En primer lugar, la teoría económica no ha alcanzado un consenso respecto del

sistema tributario óptimo para cada economía. En general, la teoría provee guías de acción sobre cómo evaluar el costo-beneficio de ciertos tributos. Pero aún existe una importante brecha entre la teoría y la aplicación de la política tributaria. Los modelos teóricos de imposición óptima no suelen abordar el diseño de un sistema tributario como un todo, y suelen ignorar obstáculos operativos comunes e importantes como las condiciones iniciales, la tecnología de recaudación existente, las restricciones políticas, y otras cuestiones idiosincráticas de la población en donde se aplicaría el nuevo sistema.⁴ En segundo lugar, todo sistema tributario requiere de elecciones políticas respecto de la progresividad del sistema, el nivel de gasto público a financiar, y el tipo de fallas de mercado que se buscan atenuar mediante el uso de impuestos u otros mecanismos.

Una reforma tributaria se realiza, naturalmente, tomando como parámetros el tamaño y dinámica del gasto público a financiar, y la distribución del ingreso. Desde el punto de vista técnico, el problema se puede reducir a la búsqueda de modificaciones al sistema actual que lo aproximen a uno que logre mayor bienestar, recaude los mismos recursos, y mantenga (o incluso mejore) la distribución del ingreso. De esta manera, una mejora en el sistema tributario está asociada a cambios en la eficiencia económica y no a decisiones políticas como el tamaño del sector público o las preferencias de la sociedad y sus gobernantes respecto de la igualdad vertical. La teoría económica es más útil respecto a este objetivo acotado y ofrece guías de acción generales y particulares que se describen a continuación.⁵

2.1 Principios económicos generales

El consenso general respecto a los sistemas tributarios exitosos señala que son sistemas transparentes, simples, neutrales y estables en el tiempo (Mirrlees et al., 2011). La facilidad con la que la población comprende un impuesto aumenta las chances de que tome decisiones correctas en términos de maximización de su bienestar, pero también su entendimiento en términos de incidencia favorece el debate en la sociedad sobre qué tributos son preferidos por la población. Los sistemas simples y transparentes logran este objetivo. A su vez, los sistemas basados en pocos impuestos y con pocas exenciones o tratos especiales disuaden la elusión y evasión por parte de los contribuyentes, y facilitan el control y administración para la autoridad tributaria. Dado que existe un componente importante de esfuerzo y aprendizaje en el tiempo por parte de los contribuyentes, las ventajas mencionadas serán perdurables en tanto el sistema impositivo sea predecible y no sufra cambios frecuentes. Por último, también es deseable que el sistema tributario sea justo, más allá de su impacto en la distribución del ingreso. Es decir, que el sistema esté dotado de equidad horizontal para que los contribuyentes con capacidad de pago similar sufran una

⁴ Ver Slemrod (1990) para una reseña de las diferencias entre impuestos óptimos y sistemas impositivos óptimos.

⁵ La literatura económica se basa principalmente en las contribuciones de Ramsey (1927), Mirrlees (1971) y Mirrless et al. (2011). Mankiw et al. (2009) realizaron una revisión de esta literatura.

carga impositiva similar. La determinación de la equidad vertical del sistema impositivo corresponde a consideraciones y preferencias sociales. Si bien existe acuerdo en que los sistemas progresivos son preferidos a los sistemas regresivos, las preferencias no son tan claras cuando la discusión es entre eficiencia y equidad.

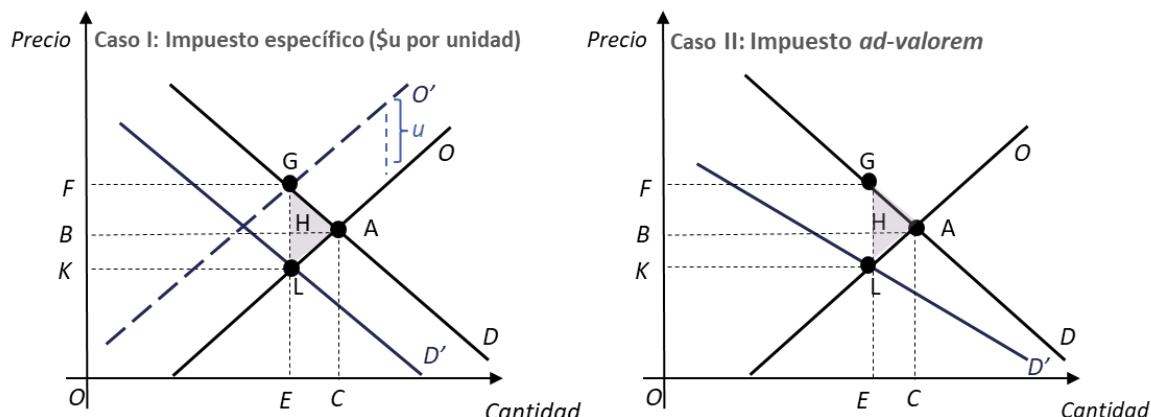
Uno de los conceptos económicos más relevantes en el campo de las finanzas públicas es el de la pérdida de eficiencia (en ocasiones, ganancia) que generan los impuestos. En general, un impuesto sobre una actividad produce una brecha o cuña (*tax wedge*) entre el precio que pagan los demandantes y el que reciben los oferentes.⁶ La brecha define la recaudación monetaria del impuesto junto con la cantidad transada y, en equilibrio, explica por qué el precio pagado es mayor y la cantidad transada es menor que en la situación sin impuesto. La explicación se encuentra en las razones que determinan la pendiente negativa y positiva de las curvas de demanda y oferta respectivamente. Cuando los precios son altos, los compradores desvían su demanda hacia otros bienes o prefieren no gastar el dinero. De la misma manera, a menores precios, la cantidad de oferentes dispuestos a vender se reduce ya que estos preferirán utilizar sus recursos en actividades que, luego del impuesto, se tornaron más redituables. El Gráfico 1 ilustra este análisis gráficamente para un impuesto específico (\$/unidad) y otro *ad-valorem* (%) que generan similar pérdida de eficiencia.

La ineficiencia del impuesto se mide en términos de la destrucción de valor económico para la sociedad (*deadweight loss*). La pérdida está asociada a la distorsión de precios que crea el impuesto y, por ende, las transacciones que dejan de realizarse. Esta pérdida de bienestar está representada por la brecha entre la disposición a pagar de los demandantes y el precio mínimo requerido por los oferentes (el área entre las curvas de oferta y demanda). La incidencia económica del impuesto está relacionada a la distribución de la ineficiencia entre agentes, ya que esta se determina en función de lo que dejan de ganar los consumidores y los productores (i.e., el excedente del consumidor y productor perdidos) luego de establecido el impuesto.

El gráfico también permite observar que la incidencia económica –quién se perjudica--del impuesto es independiente de la incidencia legal --quién es el agente que por ley debe pagar al fisco (Jenkin, 1872; Weyl and Fabinger, 2013). Como se puede observar en el caso I, la incidencia económica no varía si el impuesto debe ser pagado por los compradores (desplazamiento hacia debajo de la demanda) o los vendedores (desplazamiento hacia arriba de la curva de oferta). El resultado dependerá de las propiedades de las curvas de oferta y demanda. De todas maneras, es importante recordar que la carga tributaria de los productores es soportada, en última instancia, por individuos, ya sean éstos accionistas, consumidores o empleados de las firmas.

⁶ La afirmación no aplica a los impuestos fijos o por persona. Estos impuestos no afectan, en el margen, las decisiones de los agentes económicos y por lo tanto no generan ineficiencias. Dada la escasa relevancia práctica de estos impuestos, no se analizarán en este estudio.

Gráfico 1. Equilibrio con impuesto específico y *ad-valorem*



Nota: El equilibrio del mercado (punto A) surge de la intersección entre la demanda (D) y oferta (O) y se caracteriza por el precio B y cantidad C. El efecto de un impuesto se puede ilustrar con un desplazamiento de la oferta o de la demanda. Esto es independiente de la incidencia legal. Un desplazamiento de la demanda a D' indica que, para una cantidad dada, los compradores desean pagar menos a los vendedores que antes del impuesto para, de esta manera, poder cubrir el pago del impuesto al gobierno y que su costo total no se vea alterado. El equilibrio se da entre el cruce de la nueva demanda D' y la oferta O. El precio que reciben los oferentes es K, el impuesto pagado está representado por el segmento FK (\$u por unidad en el caso I) y el precio pagado por los demandantes es F. La pérdida de bienestar está representada por el área delimitada por los puntos AGHL y se puede dividir entre la incidencia a los demandantes (área GAH) y la incidencia a los oferentes (área HAL).

Del análisis anterior se pueden extraer varios corolarios importantes a la hora de diseñar un sistema tributario:

Límite a la recaudación: la recaudación que el gobierno puede obtener de un impuesto se relaciona de manera no monotónica con la alícuota del impuesto. A medida que sube la alícuota la recaudación aumenta, luego llega a un máximo, y comienza a reducirse para alícuotas extremadamente altas. Este efecto se suele ilustrar con la *curva de Laffer*. Si bien es difícil que, en la práctica, un gobierno se ubique del “lado incorrecto” de la curva, el efecto sirve para ilustrar el costo creciente de obtener rentas adicionales con un mismo tributo.

Es importante notar que, al subir la alícuota de un impuesto, la recaudación puede caer por dos motivos: i) reducción en el número de transacciones y, por lo tanto, aumento de la ineficiencia económica; ii) aumento de la informalidad debido al mayor costo de cumplimiento de los contribuyentes. Este segundo efecto no necesariamente produce pérdida de eficiencia directa en términos de transacciones del bien gravado, pero genera inequidad horizontal y podría generar ineficiencias mayores al forzar al gobierno a crear impuestos adicionales en otros mercados. Probablemente este segundo efecto sea más relevante en países en desarrollo donde la evasión tributaria es una opción atractiva para una mayor proporción de contribuyentes.

Ineficiencia e incidencia económica: la ineficiencia que genera un impuesto es mayor cuanto más elásticas son la demanda y la oferta del producto o actividad gravado. Es decir, cuanto

más fácil resulta para los agentes económicos evitar la actividad gravada. A su vez, la incidencia económica del impuesto recae sobre los compradores y vendedores, pero será relativamente mayor para los compradores (vendedores) si la elasticidad precio de la demanda (oferta) es mayor. El impacto distributivo final sobre individuos y familias dependerá del traslado del impuesto dentro de la cadena de ajustes de las firmas.

Ineficiencia creciente: la ineficiencia que genera un impuesto crece más que proporcionalmente con la alícuota. Es decir, aumentar la alícuota de un impuesto en 1 punto porcentual resulta en mayor ineficiencia si la alícuota inicial es 10% que 1%. Esto se puede apreciar en el caso II del Gráfico 1, y está relacionado al costo creciente de generar mayor recaudación.⁷ El desvío del aumento proporcional de la ineficiencia es mayor si las curvas de demanda y oferta son más elásticas. Esto resulta relevante al determinar la base imponible de un impuesto y su vigencia, legal o esperada, en el tiempo (temporal o permanente).

Elasticidades y plazo analizado: las referencias anteriores deben ser evaluadas teniendo en cuenta que la elasticidad precio de la demanda y oferta aumenta con el plazo de análisis. La cantidad de contribuyentes que pueden eludir el impuesto aumenta con el tiempo. Por ejemplo, empresas con inversiones hundidas y afectadas por un impuesto a las ganancias de capital no podrán hacer mucho en el corto plazo. Pero sí podrían decidir no renovar su planta, no expandir la capacidad, o relocalizarse en el futuro. El efecto directo de este principio es que la recaudación impositiva de un impuesto selectivo necesariamente decrece, *ceteris paribus*, en el tiempo.

Una forma de evaluar la calidad de un impuesto es en términos del costo-beneficio entre la ineficiencia y la recaudación que genera el gravamen. Por ejemplo, por el cociente entre el costo de bienestar directo y la recaudación generada. En ese sentido, los mejores impuestos, analizados individualmente, son aquellos que gravan actividades o el consumo de bienes con demanda inelástica como los combustibles y el alcohol.⁸ Sin embargo, de lo expuesto anteriormente, surge que es preferible gravar una gran cantidad de productos o actividades con alícuotas bajas. Al gravar más bienes, se reducen las opciones para eludir el impuesto para el contribuyente y, consecuentemente, la elasticidad-precio de la demanda es menor. El concepto es el mismo que cuando se estima la elasticidad precio de la demanda por un bien

⁷ En el caso de curvas de oferta y demanda lineales del Gráfico 1, la ineficiencia se mide por el área del triángulo $(FK^*CE)/2$. Al subir el impuesto en x puntos porcentuales, no sólo aumenta la brecha impositiva a $FK^*(1+x)$ sino que las cantidades transadas se reducen y CE pasa a $CE^*(1+y(x)) > CE$. El término $y(x)$ es positivo y depende de las elasticidades de las curvas de oferta y demanda. Por lo tanto, la ineficiencia luego del aumento en x puntos porcentuales pasa a ser $(FK^*(1+x))*(CE^*(1+y(x)))/2$ y es mayor a un aumento proporcional o $(1+x)(FK^*CE)/2$.

⁸ El consumo de combustible y alcohol son casos claros de consumos inelásticos aunque la justificación de sus gravámenes recae principalmente en que generan externalidades negativas en la sociedad. El caso opuesto corresponde a la demanda de medicamentos, también inelástica pero su alta externalidad positiva justificaría un subsidio o baja de alícuota.

aislado vs. un grupo de bienes. Por ejemplo, la elasticidad precio de la demanda por automóviles Tesla es mayor que la elasticidad precio de la demanda por automóviles eléctricos.

Antes de pasar a las recomendaciones para la política tributaria, es importante aclarar que el análisis desarrollado previamente incluye varios supuestos que, si bien son generalmente aceptados, no aplican en todas las circunstancias. En primer lugar, el análisis de eficiencia presupone que un peso en manos del gobierno equivale a un peso en manos de cualquiera de los contribuyentes, oferentes o demandantes. Es usual que el diseño de políticas económicas utilice ponderadores no uniformes y priorice ciertos grupos sobre otros por cuestiones de equidad o simplemente preferencias políticas. En segundo lugar, el equilibrio sin impuestos se asume como el mejor escenario en términos de eficiencia. Esto no es así cuando existen fallas de mercado debido a externalidades, o imperfecciones en el proceso de competencia entre firmas.

En el caso de externalidades, el impuesto puede utilizarse para corregir las distorsiones pre-existentes (impuestos *Pigouvianos*). Un ejemplo son los impuestos que gravan las transacciones realizadas por empresas contaminantes. La situación inicial (sin impuestos) es ineficiente debido a que dichas empresas no internalizan el costo que generan en la sociedad al contaminar el medio ambiente. De esta manera, el impuesto debe ser fijado para reflejar el costo social de la contaminación (Pigou, 1920) e inducir a las empresas a reducir su polución. Otro ejemplo son los impuestos que gravan el alcohol. El consumo excesivo de alcohol genera externalidades de varios tipos. La decisión de los consumidores no internaliza la posibilidad de afectar la salud de otros individuos mediante la mayor frecuencia de accidentes de tránsito y otros eventos peligrosos asociados al consumo excesivo de alcohol.⁹ Tampoco internaliza el costo que genera el alcoholismo en el sistema de salud, y que debe ser soportado por el resto de los contribuyentes con mayores impuestos (salud pública) o primas de riesgo (cobertura privada).¹⁰ La externalidad que genera el alcohol no es lineal ya que depende del patrón de consumo de cada individuo (consumo total y distribución en el tiempo). Esto dificulta la determinación de la alícuota del gravamen y, por lo tanto, en la práctica, esta diferirá de la alícuota óptima o teórica. Otro impuesto que grava el consumo de productos considerados dañinos para la salud, y que ha tomado fuerza en los últimos años, es el impuesto que grava las bebidas azucaradas. La Organización Mundial de la Salud

⁹ Manning et al. (1989) estiman que los costos económicos de las externalidades para Estados Unidos por consumo de alcohol son del 35 % del costo de producción de las bebidas alcohólicas.

¹⁰ Un argumento adicional utilizado para gravar el alcohol (y otros bienes que afectan negativamente la salud) es el de corregir una aparente “internalidad” negativa. Es decir, el gobierno asume que existen individuos que no evalúan correctamente el costo de sus acciones en su salud futura y, por lo tanto, justifica el impuesto para desincentivar el consumo presente. Este argumento está basado en un conflicto intertemporal.

recomienda que, para tener un efecto significativo en el consumo, el impuesto debe ser equivalente al 20% del precio sin impuesto.¹¹

La implementación de impuestos *pigouvianos* puede realizarse a través de una alícuota *ad-valorem*, con un monto fijo, o una combinación de los dos. Cuando el impuesto grava el consumo de productos diferenciados, y la cantidad “del mal” por unidad de producto es constante, se recomienda el uso de impuesto de monto fijo. De esta manera, el impuesto fijo afecta a todos los productos de la misma forma y reduce los incentivos a cambiar el patrón de consumo y la sustitución hacia algunas marcas o segmentos (WHO, 2014). Por ejemplo, la implementación de impuestos al tabaco con montos fijos mínimos y/o mixtos es una práctica común en el resto del mundo. De acuerdo a la información de la OMS, en septiembre de 2015, el 72% de 167 países utilizaba ese tipo de sistemas. En el caso de Europa, el porcentaje ascendía al 96% de 51 países.¹²

Por último, el análisis desarrollado es de equilibrio parcial y el análisis de ineficiencia e incidencia puede diferir respecto de un análisis de equilibrio general que tenga en cuenta las relaciones entre todos los sectores de la economía. De esta manera, la tributación óptima que surge de modelos teóricos suele diferir en función de cuán general es el modelo analizado (por ejemplo, estático vs. intertemporal, con agente representativo vs. heterogéneos). A su vez, el análisis de incidencia en la práctica puede diferir al considerar los impuestos de manera aislada o general. El Capítulo 5 desarrolla en detalle este aspecto y proporciona el análisis de equilibrio general de la reforma tributaria argentina.

2.2 Consensos

Evitar impuestos en cascada: dentro del grupo de impuestos que gravan el consumo, la producción, o las ventas, existe un subgrupo que grava cada eslabón de la cadena de transacciones comerciales. Los gravámenes como el impuesto a los ingresos brutos (*turnover tax*) o el impuesto al cheque caen dentro de esta categoría. Estos impuestos en cascada generan las distorsiones típicas de cualquier impuesto, pero de manera crecientes ya que el precio final de un producto acumula todos los gravámenes de la cadena. A diferencia de impuestos al consumo como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el contribuyente no puede utilizar como crédito fiscal los impuestos pagados en la etapa previa. Esta diferencia hace que el impuesto no sea neutral en las decisiones de asignación de recursos y factores entre distintas actividades.

En primer lugar, el impuesto en cascada genera mayor presión tributaria en aquellos productos y servicios con cadenas de valor que requieren un gran número de procesos y

¹¹ México, Hungría, Dinamarca, Finlandia, Francia y diversas ciudades de Estados Unidos, entre otros, han implementado impuestos *ad-valorem* o por cantidad de gramos de azúcar en las bebidas.

¹² Sobre la base de: World Health Organization. Global Health Observatory data repository. 2015.

<http://apps.who.int/gho/data/view.main.TOB33301>

actividades. Esto es, discrimina entre estructuras productivas diferentes y, por lo tanto, genera incentivos a la integración vertical por cuestiones meramente fiscales. El incentivo a la integración vertical perjudica a las pequeñas empresas desintegradas, y como consecuencia fomenta la concentración de mercado. El impuesto viola la equidad horizontal ya que contribuyentes con los mismos ingresos son tratados en forma diferencial. En segundo lugar, el impuesto desalienta las exportaciones y alienta importaciones ya que gravan transacciones en su origen.¹³

El impuesto a los ingresos como instrumento para dotar de progresividad del sistema impositivo: el gobierno puede afectar la distribución del ingreso de la población tanto a través del gasto público como del diseño del sistema impositivo. El efecto combinado es el que importa. De ser necesario el uso de impuestos para incrementar la progresividad, se recomienda el uso de las alícuotas del impuesto a las ganancias de las personas físicas tratando de minimizar la ineficiencia que genera en términos de las decisiones trabajo-ocio.¹⁴ En general, se imponen los sistemas de ingresos dual, donde la progresividad afecta a los ingresos (y transferencias) regulares, mientras que los ingresos de capital son gravados con una tasa fija y baja.

La elección de la progresividad de la serie de alícuotas del impuesto a los ingresos está relacionada a la distribución de habilidades en la población. En general, para minimizar la ineficiencia sobre un segmento de la población con ingreso Y (antes del impuesto) se debería fijar una alícuota marginal menor (incluso cero) para los ingresos mayores a Y . De esta manera, los individuos en el segmento afectado tendrán mayores incentivos a trabajar, aumentando la recaudación proveniente de ese grupo. El problema es que, al bajar la alícuota para los ingresos mayores a Y , cae la recaudación proveniente del segmento de la población que ya poseía ingresos mayores a Y antes del impuesto. Por lo tanto, para diseñar un esquema de alícuotas que balancee estos dos efectos es importante conocer la distribución del ingreso de la población (correlacionada con las habilidades) y la elasticidad de oferta laboral en cada segmento de esta distribución. Las recomendaciones varían entre alícuota plana y creciente, pero con pendiente moderada (Mankiw et al. 2009; Diamond and Saez, 2011). Existe consenso en que la base imponible debe ser expandida a toda la población y que el impuesto se combine con el uso de beneficios y créditos para los sectores de bajos ingresos.

Los países desarrollados han cambiado el diseño de la estructura del impuesto en las últimas décadas y han virado hacia un sistema de alícuotas menos progresivas para los altos ingresos y más progresivas en la parte de bajos ingresos. Es decir, la pendiente de la curva

¹³ En Argentina, el impuesto a los ingresos brutos genera complicaciones adicionales que son detalladas en el Capítulo 3.2.

¹⁴ Esto es así porque se presupone que una suba en el impuesto a los ingresos genera un efecto sustitución (mayor ocio como respuesta a una mayor alícuota marginal) que domina el efecto ingreso (gente debe trabajar más como respuesta a una mayor alícuota promedio).

de alícuotas para distintos ingresos se reduce. La Tabla 1 muestra que la tasa marginal para los sectores de altos ingresos se redujo entre 1981-82 y 2005-06 para la gran mayoría de países. Nótese, sin embargo, que varios países poseen alícuotas marginales para ingresos altos superiores al 35% vigente en Argentina. A su vez, la diferencia en alícuotas para altos y bajos ingresos se redujo significativamente. Para compensar el impacto distributivo del achatamiento de la curva de alícuotas para distintos ingresos, estos países han aumentado el uso de créditos impositivos para contribuyentes de ingresos bajos, transformando la alícuota marginal efectiva en negativa, pero minimizando la distorsión en las decisiones trabajo-ocio.¹⁵

Tabla 1. Tasa marginal del impuesto a la renta para altos ingresos, 1981-2006

País	Tasa marginal impositiva para el 250% de la remuneración promedio		Cambio (p.p.)	Diferencial 250-67**		Cambio (p.p.)
	1981-1982	2005-2006		1981-1982	2005-2006	
Australia	53,0	47,0	-6,0	21,7	17,0	-4,7
Austria	55,0	50,0	-5,0	22,0	11,7	-10,3
Bélgica	55,0	50,0	-5,0	13,9	5,0	-8,9
Canadá	31,0	26,0	-5,0	12,0	10,9	-1,1
Dinamarca	39,8	26,5	-13,3	25,3	21,0	-4,3
Francia	62,5	48,1	-14,4	22,5	15,3	-7,2
Grecia	38,0	40,0	2,0	25,5	32,5	7,0
Italia	37,0	39,0	2,0	13,5	16,0	2,5
Holanda	64,4	52,0	-12,4	32,0	42,5	10,5
Noruega	38,0	23,8	-14,2	32,0	12,0	-20,0
España	25,3	29,2	3,8	8,2	13,3	5,1
Suecia	58,0	25,0	-33,0	44,0	25,0	-19,0
Reino Unido	42,5	40,0	-2,5	12,5	18,0	5,5
Estados Unidos	50,0	28,0	-22,0	27,6	13,0	-14,6

Nota: Incluye sólo impuesto a las ganancias de la Administración Central, no incluye impuestos laborales. *: El diferencial 250-67 representa la diferencia entre la tasa marginal impositiva para el grupo con ingreso 250% mayor que el ingreso promedio y para el grupo con ingreso equivalente al 67% del ingreso promedio. Los campos en cursiva indican una caída del diferencial en el tiempo.

Fuente: Mankiw et. al (2009).

Impuestos al consumo o ventas finales con alícuota uniforme: la generalización del IVA ayuda a minimizar las ineficiencias en la asignación de recursos entre bienes y servicios, a priori, idénticos. Esto es conocido como el teorema de *Atkinson-Stiglitz* y es uno de los resultados más importantes en la teoría de imposición óptima. Atkinson y Stiglitz (1976, 1980) muestran que, bajo ciertas condiciones para las preferencias de los contribuyentes, la combinación de un impuesto con alícuota uniforme al consumo, como el IVA, y uno no lineal a la renta

¹⁵ Adicionalmente, para dotar de mayor progresividad al sistema, estos países aumentaron el uso de transferencias no condicionadas, subsidios, y programas de ayuda a los sectores con problemas de empleo y marginales.

(ganancias de personas físicas) permite obtener el óptimo en un mundo de segundo mejor.¹⁶ El resultado de alícuotas uniformes surge del supuesto de preferencias separables entre el consumo de bienes y ocio. De no ser así, se justificaría que los bienes que son complementarios con el ocio sean gravados con alícuotas mayores. De todas formas, como la complementariedad entre el consumo y el ocio no es observable y puede variar entre grupos de contribuyentes, el caso de alícuotas uniformes es el más apoyado en la literatura económica (Broadway, 2012).

Más allá del debate teórico sobre alícuotas uniformes y diferenciadas, una ventaja significativa que explica el uso expandido del gravamen al consumo mediante el IVA con tasa uniforme recae en su eficiencia administrativa. Si bien el sistema de créditos y débitos fiscales hace que el IVA sea en la práctica un impuesto a las ventas finales, la ventaja del IVA radica en que la administración tributaria resulta más sencilla ya que, a) el sistema de créditos fiscales facilita la trazabilidad de las transacciones y desincentiva la evasión, y b) al existir mayor concentración en las primeras etapas de las cadenas de valor, se reducen los puntos de fiscalización.¹⁷ El Anexo V desarrolla, a través de ejemplos, el funcionamiento del impuesto al valor agregado y enfatiza algunas propiedades que no son siempre debatidas. Por ejemplo, que las alícuotas en etapas intermedias sólo afectan la asignación de crédito y débito fiscal entre los participantes de la cadena, pero no afectan la carga tributaria total. Otra propiedad interesante resulta de comparar la diferencia en la carga tributaria a la cadena cuando se concede una exención para la etapa final de un producto en particular (por ejemplo, venta final de frutas y verduras) o se otorga una alícuota reducida en dicha etapa. El resultado depende del caso analizado y es posible que la exención genere más recaudación para el fisco (mayor carga al sector) que permitir una alícuota reducida.

Bajas en alícuotas corporativas: el impuesto a las ganancias corporativas se ha transformado en un impuesto de baja calidad ya que el desarrollo del mercado de capitales global implicó una mayor elasticidad en la oferta de capital dentro de un país. Esto es, la movilidad del capital hace que el impuesto genere un alto costo en términos de eficiencia por cada peso recaudado. Los países han tomado nota de esta tendencia y reducido sus alícuotas al impuesto a las ganancias corporativas, manteniendo o incluso aumentando la presión impositiva en las ganancias de las personas (beneficiarios últimos de las ganancias de las empresas).

Utilizar impuestos selectivos para corregir externalidades: existen varios mercados que generan externalidades negativas y el uso de impuestos *Pigouvianos* para reducir su consumo o producción constituye una alternativa razonable que genera recursos al fisco con aumento

¹⁶ El primer mejor (*first best*) consiste en una situación donde los impuestos, si los hubiere, no distorsionen los precios de los bienes en la economía.

¹⁷ En el Anexo V se detalla el funcionamiento del IVA y las diferencias entre situaciones de alícuotas reducidas, cero y/o exenciones en alguna etapa de la cadena.

de bienestar (doble dividendo) o muy bajo costo social.¹⁸ Entre los casos más comunes se encuentran los impuestos que gravan directa o indirectamente el consumo de alcohol, tabaco, productos con alto contenido calórico, la generación de emisiones tóxicas (por ejemplo, combustibles), y la congestión en el tráfico.

Minimizar el impuesto inflacionario: si bien la inflación de un país es el resultado de decisiones de política monetaria y fiscal, es conveniente enfatizar que el beneficio que provee la inflación en términos de financiación del déficit fiscal (impuesto inflacionario) no supera el costo económico de generar los mismos recursos con tributos tradicionales.

La lógica del impuesto inflacionario resulta bastante sencilla cuando consideremos la oferta monetaria en dos países con economías en equilibrio y que sólo difieren en que uno posee inflación mientras que el otro no. Para mantener el equilibrio, la autoridad monetaria en el país con inflación deberá incrementar la oferta de dinero nominal y, de esta manera, mantener constante los saldos reales en la economía. El impuesto inflacionario se cristaliza en recursos transferibles al Tesoro cuando el ajuste de saldos reales se logra a través de la emisión monetaria. En ese caso, se producirá una redistribución de riqueza desde los tenedores de saldos nominales (el público, que pierde poder adquisitivo) hacia el gobierno, que logra recursos adicionales por mantener los agregados monetarios en equilibrio.

El impuesto inflacionario como instrumento de recaudación presenta varias desventajas. Por un lado, la inflación, condición necesaria para la existencia del impuesto, genera ineficiencias en la economía. La inflación distorsiona las decisiones de las firmas. Como el sistema tributario y contable no está diseñado para que el efecto de la inflación sea neutro, las decisiones de las firmas están orientadas a maximizar su ganancia contable y no necesariamente la rentabilidad económica. La inflación también afecta las decisiones de los consumidores respecto de búsqueda y comparación de precios. Como las empresas remarcán sus precios con mayor frecuencia en ambientes inflacionarios, el valor informativo de los precios es menor, y los consumidores encuentran menos conveniente invertir tiempo y esfuerzo buscando precios bajos. La menor búsqueda por parte de los consumidores genera a su vez una reducción en la competencia entre las firmas del mercado (Tommasi, 1994). Por otro lado, la desventaja principal se encuentra en que el impuesto es sumamente regresivo en economías con mercados de capitales y bancarios desarrollados. En general, la cantidad de dinero a la vista en proporción al ingreso es mayor para las familias de menores

¹⁸ Otras alternativas incluyen la prohibición, regulación o creación de sistemas de *cap and trade* donde el gobierno elige y asigna los derechos a un máximo número de producción del mal (tabaco, emisiones, azúcares) y crea un mercado para que los interesados en su producción y consumo negocien por esos derechos.

recursos y, por lo tanto, el impuesto inflacionario opera de manera inversa al impuesto a las ganancias personales.¹⁹

Evitar la asignación específica de la recaudación tributaria: limitar el uso de la recaudación de algún tributo a gastos específicos tiene muy poco justificativo económico. La centralización de la recaudación y asignación de los gastos a distintas áreas a través del presupuesto otorga una mayor flexibilidad al gobierno para reaccionar ante cambios en las demandas y prioridades. Sin embargo, la asignación específica de recursos es una práctica común. Quizá su popularidad se deba a que constituye un instrumento de economía política para lograr el apoyo de los votantes a la creación de nuevos tributos. De no ser posible la eliminación de asignaciones específicas, es preferible que sea utilizada para los casos en los que el tributo grava una actividad que genera externalidades negativas, y la recaudación financie el gasto público destinado a desalentar dicha actividad.

Evitar el uso de incentivos fiscales que reducen la base imponible y fomentan el enanismo fiscal: la legislación de excepciones, créditos y deducciones especiales al pago de un impuesto suele estar asociada al deseo de beneficiar una actividad o sector en particular reduciendo su carga fiscal. Más allá de la justificación económica para el trato diferencial, es importante considerar que al aumentar los costos de la administración tributaria se generan incentivos que aumentan la evasión y elusión tributaria. De la misma manera, existen numerosos esquemas de promoción de actividades que plantean beneficios fiscales a las empresas condicionados a ciertas estadísticas como el nivel de facturación. Por ejemplo, la implementación de incentivos especiales a las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) es una práctica común en el mundo que genera incentivos no deseados respecto al crecimiento de las firmas. En este caso, las empresas con facturación cercana al límite para calificar como MiPyME preferirán evitar pequeños aumentos en sus ventas declaradas a dejar de percibir los incentivos fiscales (enanismo fiscal). Más allá del incentivo al enanismo, no queda claro que el tratamiento diferencial por tamaño de empresa sea deseable. La razón detrás de los beneficios a las MiPyMEs suele ser su asociación con empresas nacientes y dinámicas. No es obvio que, en términos macroeconómicos, ante una determinada expansión del nivel de actividad las firmas más pequeñas (y presumiblemente menos eficientes) generen en el margen y en el mediano o largo plazo un mayor nivel de empleo y productividad que el resto de las firmas. A su vez, el tamaño de la firma es un proxy pobre para su dinamismo. Empresas pequeñas podrían ser la consecuencia de baja productividad o mala administración, algo que en ningún caso es deseable promover.

En el caso argentino, puntualmente, una PyME que durante 2017 pasa de empresa “Mediana Tramo I” a “Mediana Tramo II” perdería la posibilidad de registrar un 50% del Impuesto a

¹⁹ Las familias de mayores recursos administran sus flujos financieros de manera eficiente y pueden resguardarse de la pérdida de valor que ocasiona la inflación.

los Créditos y Débitos Bancarios como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias, lo cual podría generar una pérdida de hasta 0,6% de las ventas. A su vez, podría superar el tramo de facturación establecido en el decreto 814/2001 y, por lo tanto, incrementar sus costos laborales en un 4% de la masa salarial bruta. Ambos son fuertes incentivos a que la empresa evite el crecimiento y/o subfacture sus ventas. Estos mecanismos de incentivos donde se asocia la base imponible de un tributo a una característica o límite (*threshold*) sobre el cual la empresa posee control deben ser analizados cuidadosamente para evitar efectos no deseados.²⁰

La Tabla 2 muestra las diferentes estructuras de financiamiento para gobiernos de distintos niveles de ingreso en el período 1996-2001. Los países en desarrollo poseen, en general, un sector público más pequeño y, por ende, una menor presión tributaria (ver también Gráfico 7). La forma de financiar esos recursos tributarios también es diferente. Mientras que la principal fuente de recursos en los países desarrollados es el impuesto a los ingresos (ganancias a personas físicas), los países en desarrollo suelen recaudar relativamente más utilizando impuestos al consumo, a las ganancias corporativas, al comercio exterior y el impuesto inflacionario. Asimismo, el tamaño de la economía informal en los países en desarrollo es aproximadamente el doble que en los países desarrollados. Esta inequidad horizontal, de alguna manera, fuerza al gobierno a recaudar utilizando mayores tasas legales sobre los contribuyentes cumplidores, generando mayor ineficiencia.

Tabla 2. Fuentes de recursos para gobiernos por nivel de desarrollo, 1996-2001

PIB per cápita	Recaudación tributaria (% del PIB)	Impuestos a las ganancias (% de rec.)	Impuesto a las ganancias de sociedades (%)	Impuestos al consumo y a la producción (% de rec.)	Aranceles (% de Rec.)	Tasa de inflación	Ingreso por señooreaje (% de rec.)	Economía informal (% del PIB)
<US\$745	14,1	35,9	53,7	43,5	16,4	10,6	21,8	26,4
US\$746-2975	16,7	31,5	49,1	51,8	9,3	15,7	24,9	29,5
US\$2976-9205	20,2	29,4	30,3	53,1	5,4	7,4	6,0	32,5
Países en desarrollo	17,6	31,2	42,3	51,2	8,6	11,8	16,3	30,1
>US\$9206	25,0	54,3	17,8	32,9	0,7	2,2	1,7	14,0

Fuente: Gordon y Li (2005).

A modo de resumen, la Tabla 3 presenta las recomendaciones generales para un buen sistema tributario.

²⁰ El diseño del monotributo genera comportamientos similares.

Tabla 3. Consensos para un sistema tributario eficiente

Impuesto	Fundamento
Reducción de alícuotas de ganancias corporativas a niveles comparables internacionalmente	Capital es el factor de mayor movilidad geográfica. Incentiva la inversión y el empleo, generando más recursos en la recaudación de otros tributos.
IVA uniforme (alcance a todos los productos con misma tasa).	Minimiza distorsiones asignativas. Fácil recaudación.
Impuesto a las ganancias de personas físicas extendido (a todos los ingresos y tipo de trabajadores) y con leve pendiente en alícuota marginal.	Instrumento para dotar de progresividad al sistema (incluyendo créditos y deducciones fiscales para bajos ingresos). Ingresos personales son menos móviles que ingresos corporativos.
Evitar el uso de impuestos al consumo en cascada.	Ineficientes. Generan incentivos a la integración vertical por motivos fiscales. Fácilmente reemplazables por impuestos que gravan ventas finales o valor agregado.
Evitar el fomento de enanismo fiscal y asignaciones específicas	Enanismo fiscal: ineficiencia en las decisiones de expansión de las firmas. Asignaciones específicas: Inflexibilidad del gasto y distorsiones presupuestarias.
Uso de impuestos selectivos para corregir externalidades	Doble dividendo: recaudación con menor costo social de recursos.
Evitar el impuesto inflacionario	Inflación genera distorsiones a nivel macro y microeconómico. Reduce la competencia en mercados de productos.

3 EL SISTEMA TRIBUTARIO EN ARGENTINA PRE-REFORMA

3.1 Coparticipación de impuestos y tributos recaudados por la Nación

El sistema de gobierno argentino tiene carácter federal (Art. 1 de la C.N.) y está compuesto por el Estado Nacional y los Estados Provinciales y Municipales. La Constitución Nacional distribuye la competencia tributaria entre estos niveles de gobierno y fija los límites en el ejercicio del poder tributario.²¹ Como las provincias son preexistentes a la Nación, el gobierno nacional sólo posee las facultades que resultan de la delegación explícita en la Constitución Nacional.²² A su vez, los municipios son entes que poseen autonomía reconocida explícitamente por la Constitución desde la reforma de 1994, aunque subordinadas a las constituciones y leyes de sus respectivas provincias (poder tributario delegado).

²¹ Algunas de las garantías que la constitución provee al contribuyente son: reserva de ley, generalidad, igualdad, proporcionalidad, equidad, no confiscatoriedad, razonabilidad.

²² Más allá de las atribuciones del gobierno nacional, dentro del sistema constitucional existen ciertas limitaciones que las provincias deben respetar, entre otras, la llamada cláusula comercial (potestad nacional de regular el comercio interjurisdiccional, aun preservando las potestades tributarias de las provincias respecto a los ingresos generados por dicha actividad); la cláusula de la prosperidad (el Estado Nacional puede establecer ciertos privilegios como exenciones o desgravaciones impositivas temporales cuyo objetivo es el desarrollo y la prosperidad de cierta región o actividad, sin que ello pueda ser obstaculizado por leyes impositivas provinciales); y los llamados establecimientos de utilidad nacional, cuya aprobación realiza el Congreso de la Nación y versa sobre lugares o actividades (puertos, centrales hidroeléctricas, etc.), que otorga cierta inmunidad fiscal respecto de las potestades tributarias provinciales o municipales.

Un elemento clave en la relación Nación – Provincias es el sistema de Coparticipación de Impuestos, en donde el Estado Nacional recauda y distribuye ciertos impuestos de acuerdo a criterios establecidos en la Ley de Coparticipación de 1987 (Ley 23.548 y sucesivas modificaciones). La reforma de 1994 institucionalizó en la Constitución el régimen de Coparticipación Federal y dispuso que los impuestos directos (por tiempo determinado) e indirectos de carácter interno (a excepción de aquellos que tengan asignación específica) sean coparticipables entre Nación y provincias, a través de leyes convenio (Art. 75).^{23,24} Por lo tanto, se requiere la adhesión de las provincias a la norma nacional mediante el dictado de las respectivas leyes emanadas de sus órganos provinciales.

Existen controversias a la hora de definir el criterio para distinguir tributos directos e indirectos. El criterio administrativo se basa en la exteriorización de la capacidad contributiva mientras que el criterio de la jurisprudencia busca asociarlo al efecto económico de la traslación del impuesto. En este último caso, se dice que son impuestos directos aquellos que no pueden ser trasladables e indirectos los que pueden ser percutidos a otro contribuyente distinto del sujeto pasivo que eligió el legislador. De acuerdo a esta clasificación, el Impuesto a las Ganancias o el Impuesto Inmobiliario son considerados directos mientras que el IVA o el impuesto a los IIBB serían indirectos. Sin embargo, la distinción carece de sentido desde el punto de vista económico ya que cualquiera sea la característica del impuesto, el mismo puede ser trasladado o no de acuerdo a las elasticidades relativas entre oferta y demanda del bien o servicio que se comercialice. En términos de incidencia económica, por ejemplo, es irrelevante si el impuesto es físicamente pagado por el productor o el consumidor de un producto.

Si bien la Constitución sólo ordena la distribución de los tributos entre la Nación y las provincias (incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), los municipios tienen asegurado su régimen, y recae en las provincias la responsabilidad de asegurar la autonomía municipal y reglar su alcance administrativo, económico y financiero. Por ello, los municipios tienen el poder tributario que les asignen las provincias, teniendo como límite lo expresamente vedado en cada Constitución Provincial, en la Constitución Nacional o en la Ley de Coparticipación de Impuestos. En los hechos, como la gran mayoría de las materias imponibles se encuentran gravadas a nivel nacional o provincial, los municipios han impuesto tasas y contribuciones municipales como mecanismo de recaudación propia.²⁵

²³ No obstante, el gobierno nacional decidió, en 2009, distribuir parte el producido de los Derechos de Exportación entre las provincias (Decreto 206/2009).

²⁴ La reforma de la Constitución Nacional instó, sin éxito, al Congreso a establecer un nuevo régimen de Coparticipación Federal antes de 1996.

²⁵ La diferencia entre impuesto y tasa radica en que, mientras en el primero el Estado no se obliga a realizar una actividad puntual, en el segundo caso sí lo hace, y esto se encuentra asociado al tipo de prestación que se financia. Los impuestos financian prestaciones indivisibles mientras que las tasas financieras prestaciones de carácter divisible. Las contribuciones especiales son una forma intermedia

El arreglo actual de potestades tributarias implica que la mayor parte de los tributos sean recaudados por el gobierno nacional. La Tabla 4 lista los tributos nacionales vigentes previos a la reforma. El número de impuestos es amplio, sin embargo, el 85% de la recaudación del gobierno nacional recae en cinco tributos: impuesto a las ganancias, IVA, el impuesto a los créditos y débitos bancarios, y los aportes y contribuciones a la seguridad social (Gráfico 2). Las provincias definen sus tributos por medio de códigos fiscales y leyes impositivas y, si bien dentro de cada una de ellas existen diferentes imposiciones, la mayoría de sus ingresos propios surgen de la recaudación de cuatro impuestos: ingresos brutos (alrededor del 75%), sellos (9%), inmobiliario (7%) y automotores (6%).^{26,27} Por último, los ingresos propios de los municipios surgen de tasas y contribuciones como la tasa por alumbrado, barrido y limpieza, tasa de inspección por seguridad e higiene, y derecho de publicidad y propaganda, entre otros.

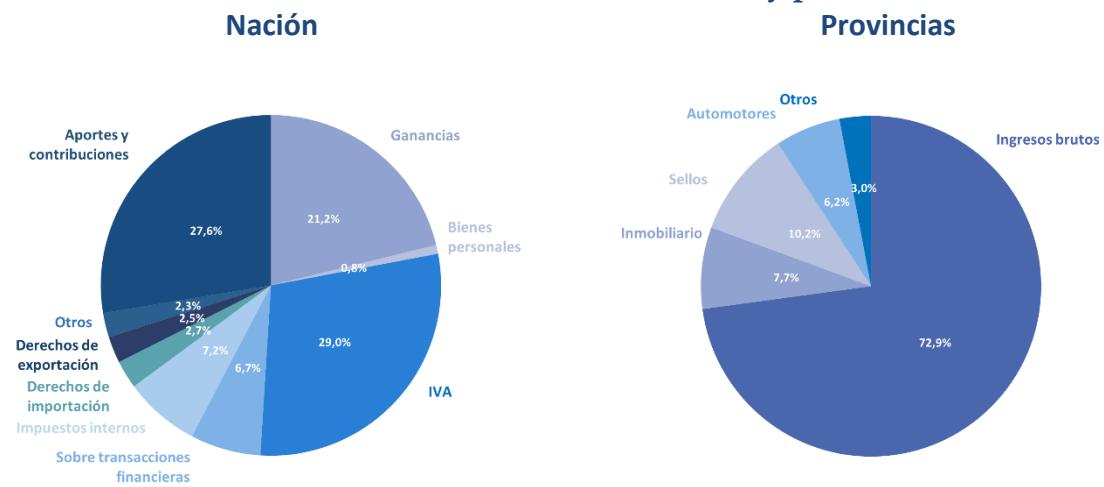
entre impuesto y tasa y se caracteriza por darle un beneficio al sujeto obligado. Dentro de esta categoría se encuentran las contribuciones de mejoras que generalmente realizan los municipios y las contribuciones parafiscales, en las que algunos autores ubican a los aportes y las contribuciones de la Seguridad Social.

²⁶ Datos estimados para 2010 (Garriga y Rosales, 2013).

²⁷ El impuesto a los ingresos brutos originalmente se llamaba impuesto a las actividades lucrativas y fue eliminado cuando el gobierno nacional introdujo el IVA en 1975. Más tarde, las provincias lo introdujeron con el nombre actual.

Tabla 4. Tributos nacionales vigentes. 2017

Característica	Tributos Nacionales Vigentes
Impuestos sobre los Ingresos, Beneficios y Ganancias de Capital	Impuesto a las ganancias (Ley 20.628 y Decreto 649/97). Gravamen de emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteos y Concursos Deportivos (Ley 20.630). Impuesto a las Ganancia Mínima Presunta (Ley 25.063).
Aportes y contribuciones a la Seguridad Social	Régimen para los trabajadores en Relación de Dependencia (Ley 24.241 y 26.425). Régimen para los trabajadores autónomos (Ley 24.241). Otros regímenes específicos.
Impuestos sobre la Propiedad	Impuesto sobre los Bienes Personales (Ley 23.966 y 27.260). Contribución Especial sobre el Capital de las Cooperativas (Ley 23.427).
Impuestos Internos sobre Bienes y Servicios	Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas físicas y Sucesiones Indivisas (Ley 23.905). Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras Operaciones (Ley 25.413). Impuesto al Valor Agregado (Ley 23.349). Impuestos Internos sobre bienes y servicios (Ley 24.674). Impuestos sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural (Ley 23.966). Impuesto a la Energía Eléctrica (Ley 15.336 y 24.065). Impuesto Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos (Ley 24.625). Fondo Especial de Tabaco (Ley 19.800). Impuesto a las Entradas de Espectáculos Cinematográficos (Ley 17.741 y 24.377). Impuesto a los Videogramas Grabados (Ley 17.741 y 24.377). Impuesto a los Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26.522). Impuesto sobre el Gas Oil y el Gas Licuado para Uso Automotor (Ley 26.028). Impuesto sobre las Naftas y Gas Natural destinado a GNC (Ley 26.181). Recargo Gas natural (Ley 25.565). Impuesto sobre el abono de Telefonía Celular (Ley 26.573). Impuesto Específico sobre la realización de apuestas (Ley 27.346). Impuesto indirecto sobre apuestas on-line (Ley 27.346).
Impuesto sobre el Comercio y las Transacciones Internacionales	Derechos de Importación (Ley 22.415 y modificaciones). Derechos de Exportación (Ley 22.415 y modificaciones). Tasa de Estadística (Ley 23.644). Impuesto a los Pasajes al Exterior (Ley 25.997).
Otros	Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Ley 26.565).

Gráfico 2. Recaudación relativa de tributos nacionales y provinciales.

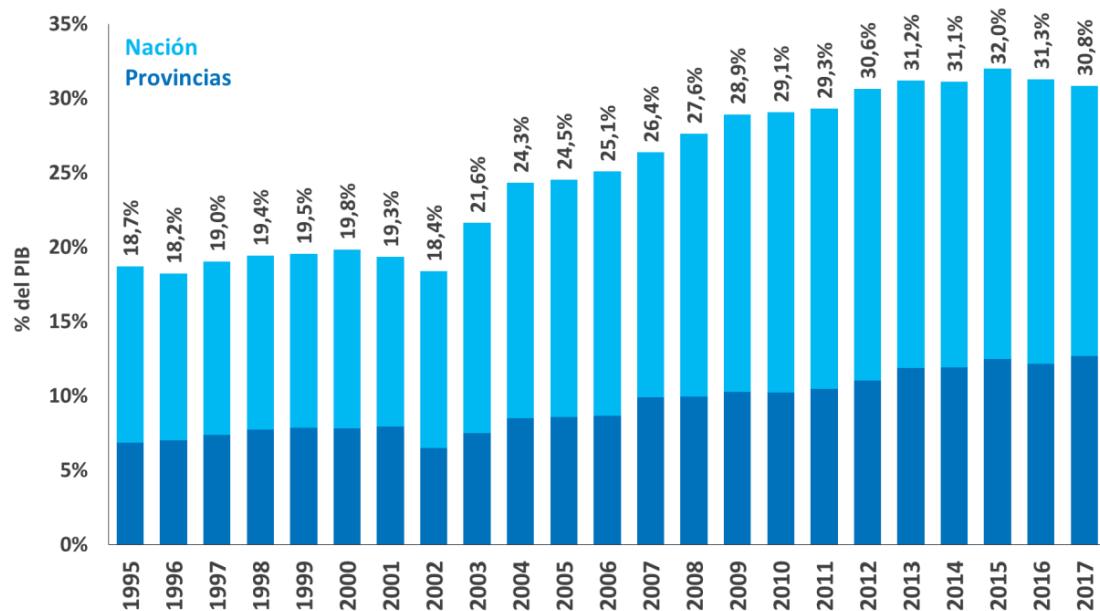
Nota: Los recursos provinciales incluye sólo los ingresos por tributos de origen provincial.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

La naturaleza de la distribución de potestades tributarias y de gasto entre la Nación y las provincias requiere que, con frecuencia, se realicen acuerdos para coordinar la política fiscal agregada. Esto es especialmente importante cuando el gobierno nacional planea reformas o adecuaciones a shocks macroeconómicos. El acuerdo entre la Nación y las provincias es necesario ya que las provincias retienen la potestad sobre tributos recaudados a nivel nacional que luego son coparticipados. Pero también son necesarios porque las acciones de las provincias pueden afectar la eficacia de las políticas impulsadas por el gobierno nacional. Los Pactos Fiscales de 1992 y 1993 son ejemplos de este tipo de acuerdos. El primero atendió cuestiones de la coparticipación federal y el financiamiento de las obligaciones previsionales. El segundo pacto ha sido un intento de coordinación entre provincias y Nación para la eliminación progresiva de impuestos provinciales distorsivos similar al Consenso Fiscal actual, pero con éxito parcial. No todas las provincias implementaron el acuerdo y, para el año 2000, eventualmente fue abandonado.

3.2 Estructura impositiva y presión tributaria

La estructura tributaria argentina en 2017 se caracteriza por la coexistencia de múltiples impuestos con alícuotas altas e ineficientes. Esta estructura refleja un gran número de cambios impositivos aislados que respondieron principalmente a las crecientes necesidades de financiamiento del gobierno en los últimos años. La presión tributaria, medida como la recaudación de impuestos de los gobiernos nacional y provinciales sobre el PIB, subió en los últimos veinte años de 19% a 31% (Gráfico 3 y Gráfico 4). Este aumento de 12 puntos porcentuales no incluye el impuesto inflacionario, por lo tanto, la verdadera presión tributaria ha sido aún mayor en el período 2007-2017, donde la inflación promedio anual fue de 26%.

Gráfico 3. Presión tributaria (% PIB)

Nota: Presión tributaria neta (de reintegro a exportadores) presentada por nivel de gobierno receptor final de los fondos recaudados. No incluye impuestos nacionales que no son recaudados por AFIP (el Fondo Especial del Tabaco, los fondos de energía eléctrica, el Impuesto sobre Pasajes Aéreos).

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Durante la década de los 90 la presión tributaria ha sido relativamente estable y menor al 20% del PIB. A partir del 2000, se generan dos procesos de suba. El primero se produjo en el período 2000 - 2004 cuando la presión tributaria subió 5,4 puntos porcentuales por la creación de impuestos de emergencia con gran potencial recaudatorio como el Impuesto a los créditos y débitos bancarios (“impuesto al cheque”), y los derechos de exportación (principalmente retenciones sobre el sector agropecuario).²⁸ El segundo proceso comprendió, aproximadamente, el período 2006 – 2015, con una suba de la presión tributaria de 7,3 puntos del PIB. Si bien en este período no se crearon impuestos significativos en términos de recaudación, el aumento de la presión tributaria obedeció a subas en las alícuotas de impuestos existentes como IIBB, sellos, retenciones y al gran aumento de contribuyentes alcanzados por la alícuota máxima del impuesto a las ganancias de personas físicas.²⁹

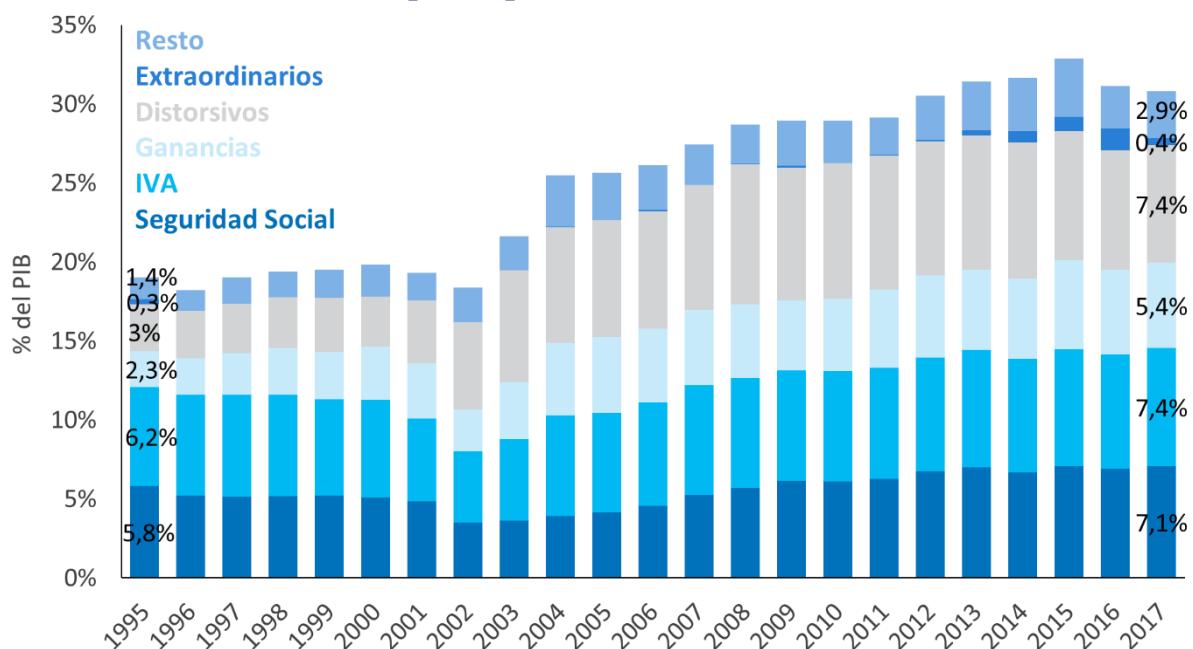
El incremento en la presión tributaria en Argentina en los últimos veinte años se ha dado de manera desordenada y distorsiva. Esto se puede apreciar en el Gráfico 4 donde se desagrega

²⁸ Las retenciones agropecuarias se establecieron con el decreto 310/02 de febrero de 2002. Inicialmente las alícuotas eran de 10% para trigo y maíz, y 13,5% para soja y girasol. En abril de 2002 las alícuotas subieron en 10 puntos porcentuales cada categoría. A su vez, harinas y aceites de soja y girasol comenzaron a tributar 20%.

²⁹ Las alícuotas para exportaciones de cereales y oleaginosas aumentaron desde 2007 hasta llegar a niveles de 25% para el maíz, 28% para el trigo, 32% girasol y 35% la soja (3 puntos porcentuales menos para los subproductos de soja). En diciembre de 2015, con el nuevo gobierno, se eliminaron las retenciones para trigo, maíz, girasol y se estableció una baja de 5 p.p. inmediata para soja con bajas graduales para converger a 2020 con una alícuota de 18%.

la presión tributaria por grupo de impuesto. Si se incluye el impuesto inflacionario estimado, el aumento de presión tributaria entre 1998 y 2015 ha sido de 13,7 puntos porcentuales del PIB. Aproximadamente la mitad de esta suba se puede explicar por el incremento de impuestos extremadamente distorsivos como los impuestos en cascada e inequitativos como el impuesto inflacionario (Tabla 5). Durante el periodo 1998 a 2015 la recaudación del impuesto a los créditos y débitos bancarios creció 1,7 puntos porcentuales del PIB. Los impuestos provinciales a los IIBB y sellos lo hicieron en 2 y 0,1 puntos porcentuales respectivamente.³⁰

Gráfico 4. Presión tributaria por impuesto



Nota: Impuestos Extraordinarios incluyen recursos por blanqueos y las retenciones por ganancias por “dólar ahorro” y “turismo”. La recaudación del impuesto a las ganancias es neta de dólar ahorro y turismo. El grupo de impuestos distorsivos incluyen los siguientes impuestos: impuesto a los créditos y débitos bancarios, ingresos brutos, sellos, ganancia mínima presunta, comercio exterior, transferencia de inmuebles. Incluye los impuestos nacionales no recaudados por la AFIP.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

³⁰ En términos de recaudación, el impuesto a los sellos subió 11,8 puntos porcentuales entre 2015 y 2017, el impuesto a los IIBB lo hizo en 2,9pp, automotores 5,4pp, e Inmobiliario 3,9pp.

Tabla 5. Crecimiento de la presión tributaria, 1998-2015

	1998	2015	Δ 98-15 (p.p.)
Total	19,4%	33,1%	13,7
Tributos ordinarios netos	19,4%	32,0%	12,6
"Impuesto Inflacionario" ¹	0,0%	2,0%	2,0
(-) Tributos extraordinarios ²	0,0%	0,9%	0,9
Nación ³	11,7%	20,6%	8,9
Provincias ³	7,7%	12,5%	4,8
Distorsivos ⁴	3,2%	8,2%	5,0
Ganancias PF + Seguridad Social	4,3%	10,3%	6,0
IVA, Ganancias Sociedades y Resto	11,9%	14,6%	2,7

Nota: [1] Considera al impuesto inflacionario como la demanda de saldos reales (base monetaria sobre PIB) multiplicada por la inflación. [2] Tributos extraordinarios incluyen las regularizaciones tributarias no asignadas a impuestos específicos y los ingresos por retenciones de ganancias por "dólar ahorro" y "dólar turismo" que han sido de carácter transitorio (la mayoría de lo retenido entre 2012 y 2015 fue devuelto a los contribuyentes en 2016). [3] Distribución utilizando el criterio del Gráfico 2: recursos tributarios clasificados según la recepción de los fondos y no según la responsabilidad de la recaudación. [4] Incluye los siguientes impuestos: impuesto a los créditos y débitos bancarios, ingresos brutos, sellos, ganancia mínima presunta, comercio exterior, transferencia de inmuebles.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Más allá de las distorsiones generales creadas por los impuestos en cascada (ver Capítulo 2), el impuesto a los Ingresos Brutos en Argentina ha generado distorsiones adicionales causadas por la competencia entre provincias y el resultante diseño de un sistema complejo de administración tributaria. En primer lugar, como las alícuotas del impuesto difieren entre provincias y el gravamen se divide según el territorio en donde ocurren el consumo y la producción, se requiere de un mecanismo centralizado de liquidación y distribución de la recaudación cuando una transacción involucra a más de una jurisdicción (Convenio Multilateral). Esto, combinado a la implementación de mecanismos de percepción y retención agresivos por parte de las provincias, dio como resultado un sistema de liquidación con errores (atribución indebida de base imponible a provincias, carga administrativa excesiva) y extremadamente complejo, en donde la resolución de diferencias entre fiscos y los contribuyentes ha resultado poco ágil.

Los problemas descritos dificultaron significativamente la liquidación y cumplimiento por parte de los contribuyentes. Los costos para solicitar las devoluciones por retenciones incorrectas han generado saldos a favor de difícil recupero para los contribuyentes y alta depreciación en contextos inflacionarios.³¹ Esto es, las alícuotas efectivas del impuesto a los ingresos brutos resultan superiores a las nominales para los contribuyentes. Este punto no es menor y tiene impacto en la competencia de los mercados ya que la administración contable

³¹ Se estima que los saldos a favor agregados a diciembre de 2016 representaron el 11% del total de la recaudación del impuesto a los ingresos brutos. Naturalmente, los mayores saldos a favor relativos se encuentran en provincias de menor actividad económica.

pasa a ser un componente importante del costo de entrada de empresas pequeñas y medianas en jurisdicciones en las cuales no operaban anteriormente.

En segundo lugar, la competencia por recaudación ha llevado a que muchas provincias impongan alícuotas mayores a las empresas que no se encuentren establecidas en su territorio (empresas de “extraña jurisdicción”) generando un sistema de “aduanas interiores” de facto. La distorsión se encuentra en las decisiones de localización por parte de las empresas ya que las alícuotas por extraña jurisdicción incentivan la concentración geográfica de la producción y el consumo: dada la estructura de alícuotas y la ubicación geográfica de los consumidores, es natural esperar que las empresas decidan localizar sus plantas en las jurisdicciones más pobladas.

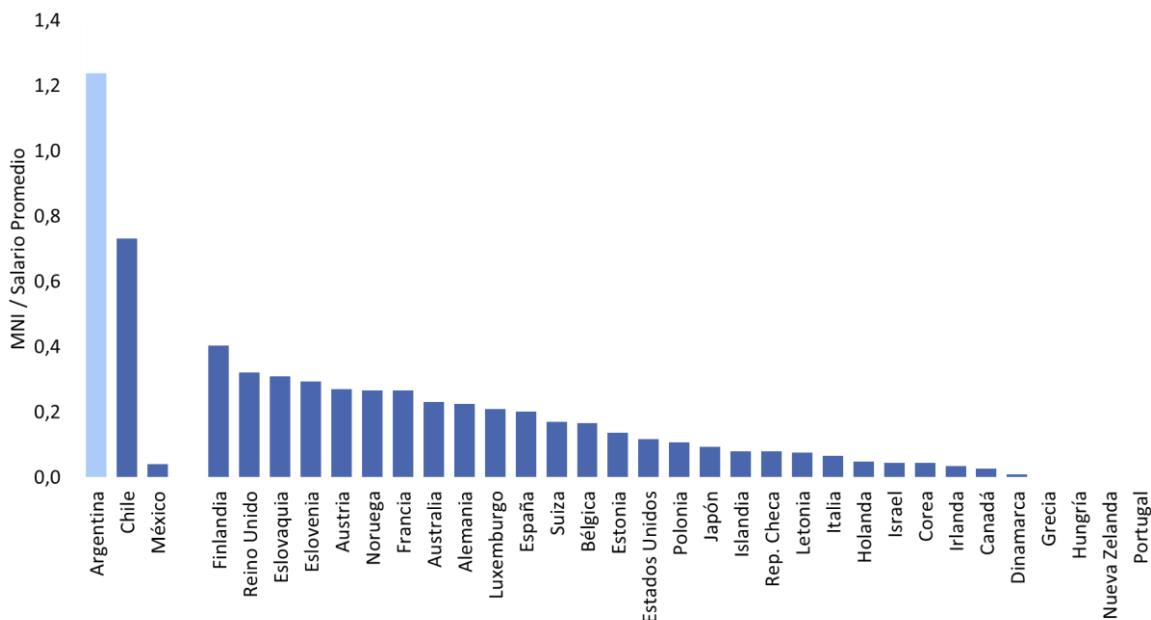
Otros tributos que crecieron fuertemente en su recaudación han sido las cargas sociales y el impuesto a las ganancias personales. Las cargas sociales pasaron de representar 4,8% del PIB en 1998 a 7,1% del PIB en 2017 (Gráfico 4), debido a los incrementos en el número de trabajadores registrados y de los salarios reales, principalmente hasta el año 2011. Este crecimiento tuvo lugar con tasas impositivas particularmente altas para los salarios más bajos. La recaudación del impuesto a las ganancias personales creció por razones similares (expansión de la base del impuesto al incorporarse nuevos contribuyentes, y mayores remuneraciones reales), pero potenciadas por la no actualización de los tramos de ganancias nominales que determinan las alícuotas marginales aplicables.

El impuesto a las ganancias personales fue modificado por la Ley 27.346 de diciembre de 2016 que atendió parcialmente el problema más acuciante del impuesto: la desactualización de las alícuotas marginales cuyos tramos de aplicación permanecían inalterados desde 2001. La tabla de alícuotas marginales se actualizó, dadas las restricciones fiscales, en menor cuantía que lo necesario o deseable para generar gradualidad satisfactoria a las tasas. Respecto a las deducciones, las mismas no crecieron para el caso general y se eliminaron las deducciones por cargas de familia para abuelos, nietos, yernos, etc. que habían perdido sentido con la expansión de la red de protección social. También se incorporaron nuevas deducciones, difíciles de justificar, para jubilados de altos ingresos y trabajadores patagónicos. La modificación de 2016 explica la estructura actual del impuesto y fue el resultado de un amplio acuerdo parlamentario. Es por ello que el impuesto a las ganancias personales no forma parte de la agenda de la actual administración y, salvo pequeñas modificaciones, la reforma tributaria no afectó dicho impuesto.

La recaudación de este impuesto es menor que en economías desarrolladas o con niveles de desarrollo comparables. La razón radica en que el impuesto recae sobre una porción muy reducida de la población ya que, como lo muestra el Gráfico 5, el mínimo no imponible del

impuesto en Argentina es uno de los mayores del mundo.³² La contraparte de la escasa base imponible determinada por las deducciones (MNI) es el rápido incremento de las alícuotas marginales. Esta falta de gradualidad afecta principalmente a los trabajadores independientes, cuyas deducciones son menores que las de los empleados en relación de dependencia y están más en línea con los parámetros internacionales (aunque todavía por encima).³³ La estructura del impuesto a las ganancias personales en Argentina y sus imperfecciones se desarrollan en mayor detalle en el Anexo I.

Gráfico 5. Impuesto a las ganancias personales. Ratio MNI sobre salario promedio



Fuente: Ministerio de Hacienda sobre la base de OECD (2015), OECD, SIPA.

Un elemento adicional para explicar el aumento de la presión tributaria en Argentina ha sido el impuesto inflacionario. La inflación es un instrumento (no legislado) que le permite al gobierno financiar parte de su déficit fiscal evitando la creación de tributos o subas en sus alícuotas. Como se menciona en el Capítulo 2, el impuesto inflacionario está asociado al proceso de emisión monetaria por parte del Banco Central para mantener los saldos reales constantes y, por lo tanto, la economía en equilibrio. La dinámica en Argentina corresponde

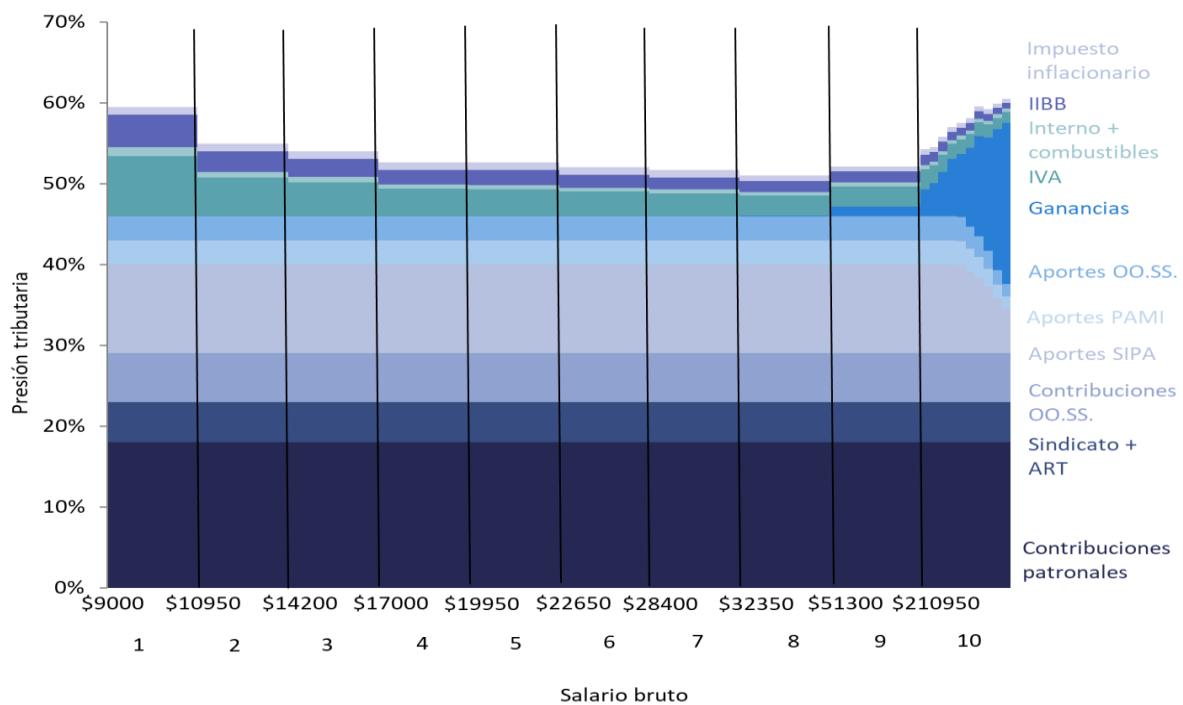
³² El contraste con España es ilustrativo de la diferencia en el uso del impuesto. Con una población de 46M de habitantes (Argentina posee 44M), y una Población Económicamente Activa (PEA) de 22,9M de personas (19,9M en Argentina) la Administración Tributaria de España recibe anualmente 19 millones de declaraciones juradas del impuesto. En Argentina, los contribuyentes del impuesto alcanzan a sólo 2 millones, de los cuales aproximadamente la mitad presentan declaraciones juradas y la otra mitad simplemente sufre retenciones de sus empleadores.

³³ La carga tributaria por las contribuciones sociales es mucho menor sobre los trabajadores independientes, sin embargo, pagando montos fijos mensuales similares a los aportes y contribuciones tributables por la mitad del salario mínimo. Esto también es anómalo en comparación con otros países: estos trabajadores suelen tributar de manera similar a los empleados en relación de dependencia tanto en ganancias como en seguridad social.

a una situación de desequilibrio ya que la inflación creció significativamente entre 2007 y 2015. Esto se debe a que el gobierno emitió dinero por encima de la demanda de saldos reales para financiar el creciente déficit fiscal. El exceso de emisión genera una mayor presión inflacionaria, requiriendo emisión adicional por parte de la autoridad monetaria.

La inflación genera distorsiones a nivel macro y microeconómico. Pero una de las peores características es su impacto asimétrico en las familias. Los sectores de menores ingresos suelen ser los que tienen tasas de ahorro nulas o muy bajas y, por lo tanto, la totalidad de sus salarios conforman los saldos monetarios expuestos a la inflación durante el transcurso del mes. El Gráfico 6 muestra la presión tributaria de los principales impuestos sobre los asalariados formales como proporción del salario bruto para una inflación anual de 30% (promedio entre la inflación 2015-2017). El gráfico permite ver el impacto regresivo de los impuestos inflacionario, IIBB e IVA.³⁴ También se puede apreciar como los altos MNI generan una exigua base imponible para el Impuesto a las Ganancias.

**Gráfico 6. Efecto distributivo de los impuestos en Argentina 2016-17.
Presión tributaria por deciles de salario bruto para asalariados formales.**



Nota: Inflación anual promedio simulada: 30%. Ver metodología de cálculo en Anexo II.

Fuente: Elaboración propia en base a EPH y ENGHO de INDEC.

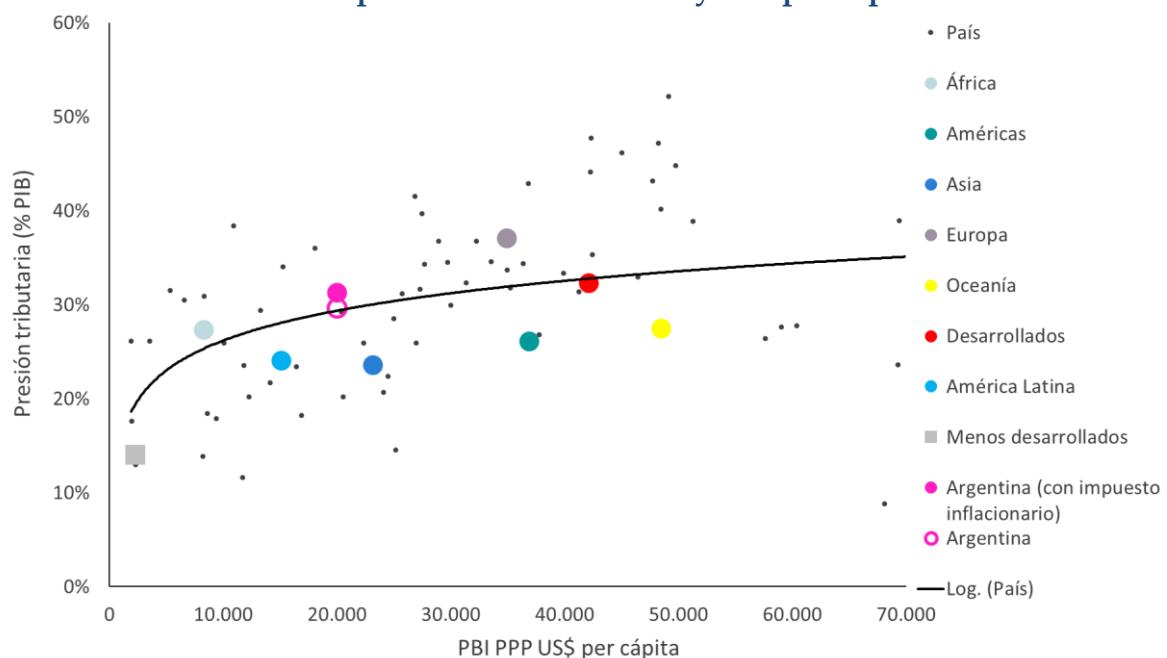
Un último aspecto para analizar del sistema tributario argentino es su nivel y estructura relativo a otros países. Especialmente respecto a países que compiten con Argentina por inversiones. Por ejemplo, si bien la alícuota del impuesto a las ganancias corporativas se ha

³⁴ Los aportes personales son neutros salvo en el decil 10 en el cual se torna progresivo debido a los topes existentes.

mantenido estable en Argentina, las alícuotas en el resto de los países se han reducido significativamente, dejando la alícuota en Argentina relativamente alta. Esto, junto al aumento de impuestos distorsivos enumerados anteriormente, podrían ser una causa de la baja inversión privada en el país.

El Gráfico 7 muestra que la presión tributaria es ligeramente elevada para nuestro nivel de desarrollo (PIB per cápita ajustado por poder de compra). Sin embargo, la presión es aproximadamente 7 puntos porcentuales más alta respecto al promedio ponderado de América Latina. Naturalmente, dados los altos niveles de evasión tributaria de nuestro país, la carga tributaria sobre los contribuyentes cumplidores es aún más elevada. La presión tributaria en Argentina es apenas 6 puntos porcentuales inferior a la europea, aunque probablemente sea mayor si se contempla la evasión relativa. No hay, lamentablemente y hasta donde tenemos conocimiento, estimaciones confiables de la evasión con las que hacer comparaciones internacionales. Las mismas consideraciones aplican a la comparación entre Argentina y el promedio de América Latina.

Gráfico 7. Relación entre presión tributaria total y PIB per cápita.



Nota: En base a datos disponibles, Argentina 2017, resto de países 2015.

Fuente: Ministerio de Hacienda en base a FMI.

Como conclusión, el sistema tributario argentino ha mutado en el tiempo hasta conformar un sistema caracterizado por un elevado nivel de presión tributaria, alta inequidad y gran presencia de tributos altamente distorsivos. Los principios de teoría económica y las consideraciones de contexto global enunciados en el Capítulo 2 hacen necesario virar hacia una estructura con menores cargas sobre las exportaciones, mayor cobertura del impuesto a las ganancias personales y los impuestos patrimoniales, mayor recaudación de los impuestos *pigouvianos* y menor presencia de impuestos distorsivos (IIBB y Cheque).

4 LA REFORMA TRIBUTARIA

La reforma tributaria está constituida por varios componentes interrelacionados. Por un lado, el instrumento principal lo constituye el proyecto y la consecuente Ley de Reforma Tributaria sancionada por el Congreso el 27 de diciembre de 2017 (Ley 27.430). Por otro lado, se encuentran tres leyes complementarias: el Consenso Fiscal entre la Nación y las provincias del 16 de noviembre de 2017 (aprobado por la Ley 27.429), la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 27.428 del 21 de diciembre de 2017) y la Ley de Reforma Previsional (Ley 27.426 del 28 de diciembre de 2017).³⁵ Los cuatro instrumentos han sido diseñados y consensuados de manera simultánea para poder lograr consistencia en la estructura tributaria federal y una dinámica fiscal sostenible.³⁶ Mediante el *Consenso*, las provincias se comprometieron a una reducción de la presión tributaria y a modificar sus sistemas impositivos para incrementar su eficiencia. El espacio fiscal necesario es creado por las leyes de Responsabilidad Fiscal (que obliga a la Nación y a las provincias a mantener constante en términos reales el gasto corriente primario) y de reforma de la movilidad previsional.^{37,38} La ley de movilidad anterior tomaba períodos de referencia para las actualizaciones de las prestaciones muy alejados en el tiempo. En un proceso de desinflación el gasto corriente se actualiza en función de variables que exhibieron (determinados por la inflación del pasado) crecimientos nominales mayores, llevando a incrementos del gasto en términos reales. Tales eran los períodos considerados que, con la anterior fórmula de movilidad, un proceso que culminara en el mediano plazo en una inflación de alrededor de 5% hubiera llevado (manteniendo todo lo demás constante) a un incremento del gasto en seguridad social del orden de 1,5% del PIB. Bajo la nueva fórmula las prestaciones de la seguridad social también crecerán por encima de la inflación (pues la distancia al período de referencia utilizado para la actualización se redujo pero no se eliminó), y por el crecimiento del salario real, pero lo harán por debajo del PIB nominal, evitando un incremento del gasto

³⁵ La Ley 27.426 de reforma previsional remplazó el sistema existente de actualización de haberes jubilatorios por uno de ajuste trimestral que pondera la inflación (70%) y los salarios (30%).

³⁶ Al día de la fecha, todas las provincias menos San Juan suscribieron el Consenso Fiscal, aunque La Pampa decidió rechazarlo posteriormente.

³⁷ Ley de Responsabilidad Fiscal posee algunas excepciones al límite sobre el gasto corriente primario. En el caso de las provincias se excluyen gastos financiados con préstamos de organismos internacionales, gastos corrientes financiados con aportes no automáticos de la nación y otros gastos que sean expresamente excluidos. También quedan excluidos (cuando la jurisdicción tuviera un resultado financiero positivo) los gastos operativos asociados a nuevas inversiones en infraestructura en las áreas de educación, salud y seguridad. En el caso de la Nación se excluyen los incrementos prestacionales derivados de la movilidad previsional.

³⁸ Además de generar una mayor y muy necesaria transparencia en la previamente incomprensible fórmula de actualización de los beneficios, entre otros aspectos.

imposible de financiar en el corto plazo y generando (en el mediano o largo plazo) espacio para reducciones de impuestos.^{39,40}

La Ley de Reforma Tributaria sancionada sigue muy de cerca el proyecto de ley elaborado y enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso en noviembre de 2017. A su vez, el proyecto de ley difiere en cierta medida del sistema ideal teórico ya que fue diseñado teniendo en cuenta las restricciones políticas e institucionales del momento. Por ejemplo, en diciembre de 2016 se alcanzó un acuerdo con la mayoría de las fuerzas opositoras respecto del diseño del impuesto a las ganancias de las personas físicas vigente hasta 2020, y por ello quedó excluido del alcance de la reforma. De la misma forma, la sanción de Ley 27.260 de exteriorización de capitales cristalizó el consenso de 2016 respecto de la evolución futura (a la baja) de la presión tributaria sobre los patrimonios, una promesa que formó parte del incentivo a quienes sinceraran activos.⁴¹ Otros impuestos no considerados por motivos similares son los derechos de exportación, el impuesto a la ganancia mínima presunta (eliminado por la Ley 27.260 de 2016), los derechos de importación, y los impuestos sobre los juegos de azar (discutidos por el Congreso en diciembre de 2016).⁴² Pero no sólo la reforma sancionada no contempló la totalidad de cambios deseables, sino que varios de los cambios incluidos en el proyecto de ley han sido modificados o desestimados durante las sesiones legislativas y debate en el Congreso. Este documento describe la reforma tributaria sancionada, aunque principalmente se enfoca en el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso.

El proyecto de reforma fue elaborado con dos objetivos igualmente importantes. En primer lugar, intenta reducir las principales distorsiones asignativas que genera la estructura impositiva en la economía manteniendo el objetivo de progresividad del sistema tributario resultante. Las Tabla 6 y Tabla 7 sintetizan la propuesta de reforma tributaria enviada al Congreso y el Consenso Fiscal firmado con las provincias respectivamente. De acuerdo con los principios deseables para un sistema tributario esbozados en el Capítulo 2, la reforma

³⁹ Esto es así en tanto la inflación baje en el mediano plazo respecto de los niveles de inflación vigentes al sancionar la ley (25% aproximadamente).

⁴⁰ El componente de salarios en el índice de movilidad (que pondera 30%) también contribuirá a que en el mediano plazo las prestaciones crezcan en términos reales.

⁴¹ Sin embargo, el Ejecutivo promovió mediante el *Consenso Fiscal* la revisión de las valuaciones fiscales de los inmuebles para llevarlas de los montos previamente vigentes, muy desactualizados y atrasados respecto de la inflación, hasta niveles de mercado. Algunas provincias ya han dado pasos importantes en este sentido, incrementando valuaciones y ajustando alícuotas de los impuestos inmobiliarios provinciales. Las valuaciones fiscales utilizadas para la determinación del impuesto sobre los bienes personales son las fijadas por los fiscos provinciales, y su revisión al alza llevará a revertir la considerable caída de la recaudación del impuesto relacionada a los inmuebles que el tributo ha registrado en los últimos 10 años. Esto se suma al esfuerzo de incrementar la tributación sobre los inmuebles a ser realizado por las provincias en el marco del *Consenso Fiscal*.

⁴² Tampoco se abordaron el Fondo Especial del Tabaco, el impuesto a la energía eléctrica, al capital de las cooperativas, radiodifusión, entradas de cine, pasajes aéreos y otros menores.

incluye una reducción gradual del impuesto a las ganancias corporativas retenidas (es decir, ganancia previa distribución de dividendos), la eliminación gradual de impuestos distorsivos, una reducción general en los impuestos al trabajo, y el rebalanceo de los impuestos internos y a los combustibles para equilibrar de mejor manera los gravámenes con las externalidades generadas en la economía.

Por su parte, en el Consenso Fiscal con las provincias se acordaron máximos en las alícuotas de IIBB para 2018 y bajas graduales en estos topes hasta 2022 (Tabla 7). El objetivo principal del Consenso es reducir el peso del impuesto a los Ingresos Brutos en las actividades primarias o *aguas arriba* y así transformarlo lentamente en un impuesto similar al impuesto a las ventas finales.⁴³ A su vez, las provincias acordaron la eliminación de las alícuotas diferenciales basadas en el concepto de extraña jurisdicción, y la desgravación de exportación de servicios y bienes (excepto actividades mineras o hidrocarburíferas).

El segundo objetivo de la reforma es reducir la presión tributaria de manera sostenible.⁴⁴ En otras palabras, para ser consistente con el plan macroeconómico general del gobierno, la reforma propone cambios tributarios de manera gradual en el tiempo. La ventaja de la gradualidad reside en aportar mayor estabilidad al sistema tributario y, por lo tanto, previsibilidad a las familias y firmas que encaran decisiones de inversión y consumo. La Tabla 8 muestra el costo fiscal estimado organizado por los principales impuestos afectados por la reforma. Los cálculos pretenden dar una noción de la importancia en término de recursos tributarios de cada uno y son estimados bajo un principio conservador. Por lo tanto, en algunos casos el cómputo es realizado manteniendo todo lo demás constantes, mientras que en otros casos es preferible tener en cuenta las posibles reacciones de los agentes afectados por el impuesto. Por ejemplo, la estimación del impacto de la baja en contribuciones patronales está hecha manteniendo todo lo demás constante, mientras que, para las mayores alícuotas a bebidas alcohólicas se asume que las ventas del sector serán menores ya que parte del impuesto se traslada al precio final (*pass-through*) y la demanda no es completamente inelástica.

⁴³ “Aguas arriba”: las primeras etapas de una cadena de valor, más cerca de los productos primarios o insumos que de los productos o servicios finales para consumo.

⁴⁴ En este sentido, la reforma previsional y la Ley de Responsabilidad Fiscal constituyen elementos complementarios a la reforma tributaria.

Tabla 6. Principales alícuotas según el proyecto de ley y la reforma tributaria sancionada

Notas	Impuesto*	2017	2018	2019	2020	2021	2022
[1]	Impuesto a las Ganancias						
	Ganancias Sociedades	35%	30%	30%	25%	25%	25%
	Dividendos	0%	7%	7%	13%	13%	13%
	Rentas Financiera Personas Físicas - Instrumentos en \$	0%	5%	5%	5%	5%	5%
	Rentas Fin. Personas Físicas - Instrumentos en USD o indexados	0%	15%	15%	15%	15%	15%
[2]	Renta por venta de inmuebles	0%	15%	15%	15%	15%	15%
	Impuesto a la Transferencia de Inmuebles	1,50%	0%	0%	0%	0%	0%
[3]	Contribuciones Patronales:						
	Comercio y servicios con alto nivel de facturación	21%	20,70%	20,40%	20,10%	19,80%	19,50%
	Resto de empleadores	17%	17,50%	18,00%	18,50%	19,00%	19,50%
[4]	Mínimo no Imponible para Cargas Patronales (\$)	\$ -	\$ 2.400	\$ 4.800	\$ 7.200	\$ 9.600	\$ 12.000
[5]	Impuestos Internos						
[6]	<i>Bebidas Alcohólicas</i>						
	Whisky, cognac, brandy, ginebra, pisco, tequila, gin, vodka o ron, y bebidas de alta graduación con más de 30gL	25%	35,10%	35,10%	35,10%	35,10%	35,10%
	<i>[Propuesta]</i>		40,80%	40,80%	40,80%	40,80%	40,80%
	Vinos y Sidras	-	0%	0%	0%	0%	0%
	<i>[Propuesta]</i>		11,10%	11,10%	11,10%	11,10%	11,10%
	Champañas	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	<i>[Propuesta]</i>		20,50%	20,50%	20,50%	20,50%	20,50%
	Cervezas	8,70%	16,30%	16,30%	16,30%	16,30%	16,30%
	<i>[Propuesta]</i>		20,50%	20,50%	20,50%	20,50%	20,50%
[7]	<i>Bebidas Analcohólicas</i>						
	Bebidas analcohólicas con azúcares añadidos	8,70%	8,70%	8,70%	8,70%	8,70%	8,70%
	<i>[Propuesta]</i>		20,50%	20,50%	20,50%	20,50%	20,50%
	Bebidas analcohólicas sin azúcares añadidos	8,70%	8,70%	8,70%	8,70%	8,70%	8,70%
[8]	Agua Mineral	4,20%	4,20%	4,20%	4,20%	4,20%	4,20%
	<i>[Propuesta]</i>		0%	0%	0%	0%	0%
[9]	Energizantes con azúcar añadido	11,10%	11,10%	11,10%	11,10%	11,10%	11,10%
	<i>[Propuesta]</i>		20,50%	20,50%	20,50%	20,50%	20,50%
	Energizantes sin azúcar añadido	11,10%	11,10%	11,10%	11,10%	11,10%	11,10%
[10]	<i>Tabaco</i>						
	Cigarrillos	300,00% \$22 (CMV)	233,30%	233,30%	233,30%	233,30%	233,30%
	Cigarrillos: impuesto mínimo		\$28	\$28	\$28	\$28	\$28
	Cigarros, Cigarritos	19%	25%	25%	25%	25%	25%
	Rabillos	19%	233,30%	233,30%	233,30%	233,30%	233,30%
	Tabaco en hoja	25%	33,30%	33,30%	33,30%	33,30%	33,30%
	<i>Automotores</i>						
[11]	Automotores terrestres, para camping, chasis	0/11/25%	0/25%	0/25%	0/25%	0/25%	0/25%
[12]	Motos	0/11,10%	0/25%	0/25%	0/25%	0/25%	0/25%
[13]	Embarcaciones para recreo	0/11,10%	0/25%	0/25%	0/25%	0/25%	0/25%
[14]	Aeronaves	0/11,10%	0/25%	0/25%	0/25%	0/25%	0/25%
[15]	<i>Productos Electrónicos</i>						
	Productos zona Tierra del Fuego	6,55%	0%	0%	0%	0%	0%
	Productos extra Tierra del Fuego	17,00%	10,50%	9,00%	7,00%	5,50%	3,50%
[16]	Imp. a los Créditos y Débitos Bancarios (% Pago a Cta.)						
	Micro y Pequeñas	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Medianas Tramo I industriales	50%	60%	70%	80%	90%	100%
	Grandes	17%	34%	50%	67%	83%	100%
[17]	Impuestos a los Combustibles						
	Naftas	55,8% (ITC) + 4,0% (TH)					
	<i>[Propuesta]</i>					\$6,726/l (ITC) + \$0,412/l (ICO ₂)	
	Gasoil	17,1% (ITC) + 22,0% (TV)					
	<i>[Propuesta]</i>					\$4,148/l (ITC) + \$0,473/l (ICO ₂)	

Notas: * Los impuestos listados se corresponden con los impuestos afectados por la ley aprobada por el Congreso o por el proyecto de ley. Cuando las alícuotas en el proyecto y ley sancionada difieran, las alícuotas del proyecto de ley se reportan en una segunda fila y en itálica. Para información sobre todos los tributos vigentes a nivel nacional, no sólo los afectados por la reforma, ver https://www.economia.gob.ar/sip/dnaf/tributos_vigentes.pdf.

[1] Ganancia Sociedades: la alícuota para Ganancia Sociedades aplica sobre las ganancias en el ejercicio fiscal del año indicado en la columna. Dividendos: Alícuota efectiva para el accionista: 10% (13%), sobre dividendos recibidos antes (luego) del pago de impuesto, por personas físicas.

[2] La base imponible se determina entre la diferencia del precio de venta y el costo de adquisición. Si el inmueble hubiere estado afectado a la generación de resultados gravados, al costo de adquisición se le restarán las amortizaciones acumuladas.

[3] La propuesta de reforma de impuestos laborales incluía también la eliminación gradual del tope de Aportes Personales (base imponible máxima de \$82.000 mensuales).

[4] Juntamente con la implementación del MNI, se deroga de manera gradual el beneficio del Dto. 814/2001 modificado por la Ley 25.723.

[5] Alícuota efectiva (te). Si alícuota legislada es t , la alícuota efectiva $te=(100t)/(100-t)$. No se incluye la modificación al impuesto interno a la telefonía celular. Su alícuota global no cambió. Sólo se eliminó la afectación específica de alícuota de 1% para el ENARD.

[6] Bebidas alcohólicas de alta graduación incluyen bebidas con 10 a 29 grados de alcohol (alícuota efectiva de 25% sin cambios propuestos). Los vinos no estaban alcanzados por la Ley de Impuestos Internos en 2017. Las champañas sí están alcanzadas por el impuesto desde enero del año 2000 a la tasa del 12%, pero el sector ha logrado concesiones tales que se decretó la suspensión del gravamen entre agosto de 2001 y diciembre de 2003, y desde enero de 2005 al día de hoy. Es decir que este impuesto ha estado suspendido el 86% del tiempo desde su aprobación por el Congreso. La propuesta de gravar vino y subir alícuota de champañas no prosperó en el Congreso. Cervezas artesanales fabricadas por PyMES mantienen alícuota del 8,7% y estarán exentas cuando la graduación alcohólica no supere 1,2°.

[7] La reforma sancionada no produjo cambios en el impuesto a las bebidas analcohólicas. El Proyecto de ley, sin embargo, proponía dividir las bebidas analcohólicas en tres grupos: con azúcares añadidos, sin azúcares añadidos y agua minerales, la suba de alícuotas en el primer grupo, mantener inalterado el segundo, y dejar exento el tercero. Las bebidas analcohólicas con alto contenido de zumo poseen alícuota efectiva reducida de 4,4%.

[8] El proyecto de ley excluía del objeto a las aguas minerales y solo dejaba gravadas las aromatizadas o saborizadas

[9] El proyecto de reforma trataba de manera separada las bebidas energizantes de otras analcohólicas con cafeína y taurina. En la discusión parlamentaria se eliminó toda la reforma propuesta con lo cual, el tratamiento de las bebidas energizantes pasa a ser igual a la situación previa a la reforma (Art. 26 c de la Ley 24674).

[10] Si bien la tasa efectiva se redujo respecto a la anterior, el impuesto mínimo pasó a ser de \$28 ajustable, contra el sistema anterior del 75% del valor de categoría más vendida que determinaba al momento de sancionar la reforma un mínimo de \$22, de menor recaudación y judicializado.

[11] Las alícuotas previas a la reforma, eran de 11% por montos entre los \$380.000 y los \$800.000; y de 25% para valores mayores a \$800.000 (Decreto 1347/2016, B.O. del 2 de enero de 2017). Post reforma, quedan exentas las operaciones con precios de venta menores o iguales a \$ 900.000.

[12] Previo a la reforma, la tasa del 11,11% se aplicaba a montos superiores a los \$70.000. Post reforma, quedan exentas las operaciones con precio de venta menores o iguales a \$140.000.

[13] Previo a la reforma, la tasa del 11,11% se aplicaba a montos superiores a los \$430.000. Post reforma, quedan exentas las operaciones con precio de venta menores o iguales a \$800.000.

[14] Previo a la reforma, la tasa del 11,11% se aplicaba a montos superiores a los \$240.000.

[15] Productos producidos en Tierra del Fuego bajo el régimen de promoción industrial establecido en la Ley 19.640 poseen alícuota diferencial.

[16] Porcentaje del impuesto que puede ser utilizado a cuenta del pago del impuesto a las ganancias. Refleja los casos generales y existen más características que afectan los pagos a cuenta y las alícuotas aplicadas. De acuerdo a la ley, *“el porcentaje del impuesto... [que] no resulte computable como pago a cuenta del impuesto a las ganancias se reduzca progresivamente en hasta un veinte por ciento (20%) por año”*, por lo que los valores de la tabla son máximos para cada año.

[17] ITC: Impuesto a la transferencia de combustibles (Ley 23.966), TH: tasa hídrica o impuesto sobre naftas (Ley 26.181), TV: tasa vial o impuesto sobre el gasoil y GLP de uso automotor (Ley 26.028). ICO₂: Impuesto al CO₂. Otros combustibles tienen alícuotas y montos distintos. Las alícuotas consignadas, al igual que en el caso de los impuestos internos, aplican sobre precios de salida de refinería y determinan tasas efectivas respecto de precios en el surtidor muy inferiores, de 18% para el gasoil y 24% para las naftas. Para el caso de los combustibles líquidos previamente alcanzados por el ITC, el Impuesto al CO₂ compensa una baja en el Impuesto a los Combustibles.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Tabla 7. Reforma Tributaria 2017. Alícuotas máximas para Ingresos Brutos en 2018-2022 según consenso fiscal

Actividad [1]	2017* Alícuota máxima	2018	2019	2020	2021	2022
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	4%, PBA y Misiones	1,50%	0,75%	exento	exento	exento
Pesca	4%, PBA y Misiones	1,50%	0,75%	exento	exento	exento
Explotación de Minas y Canteras	4%, PBA y Río Negro	1,50%	0,75%	exento	exento	exento
Industria Manufacturera [2]	6%, Mendoza	2,00%	1,50%	1,00%	0,50%	exento
<i>Industria Papelera</i>	7%, Misiones	7,00%	6,00%	5,00%	4,00%	3,00%
Electricidad, Gas y Agua [2]	5,5%, Córdoba	5,00%	3,75%	2,50%	1,25%	exento
Construcción	5%, CABA, Mendoza y Chubut	3,00%	2,50%	2,00%	2,00%	2,00%
Comercio Mayorista, Minorista y Reparaciones	8%, PBA y Mendoza	sin máximo	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Hoteles y Restaurantes	6%, CABA	5,00%	4,50%	4,00%	4,00%	4,00%
Transporte	8,45%, Misiones	3,00%	2,00%	1,00%	exento	exento
Comunicaciones	8,45%, Misiones	5,00%	4,00%	3,00%	3,00%	3,00%
<i>Telefonía Celular</i>	8,45%, Misiones	7,00%	6,50%	6,00%	5,50%	5,00%
Intermediación Financiera	9,5%, Entre Ríos	sin máximo	5,50%	5,00%	5,00%	5,00%
<i>Servicios Financieros [3]</i>	9,5%, Entre Ríos	sin máximo	7,00%	6,00%	5,00%	5,00%
<i>Créditos Hipotecarios</i>	9,5%, Entre Ríos	exento	exento	exento	exento	exento
Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler	8% CABA, PBA, Córdoba, Jujuy y Santa Cruz	6,00%	5,00%	4,00%	4,00%	4,00%
Servicios Sociales y de Salud	6%, Mendoza y Jujuy	5,00%	4,75%	4,50%	4,25%	4,00%

Notas: * Alícuotas 2017: Promedios estimados ponderados por Ventas. Alícuota mínima para cada actividad es de 0% y varía entre provincias. [1] No están alcanzados por estos topes las actividades relacionadas con el juego, el tabaco y las bebidas alcohólicas. [2] Máximo 4% para residenciales. [3] Máximo 7% para consumidores finales.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Tabla 8. Impacto fiscal esperado de cambios en principales impuestos (en % del PIB).

Impuesto	2018	2019	2020	2021	2022
Ganancias	-0,44%	-0,52%	-0,79%	-1,00%	-1,15%
Sociedades	-0,27%	-0,30%	-0,50%	-0,63%	-0,65%
Incremento de la deducción para autónomos	-0,02%	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,03%
Pago a cuenta del impuesto al cheque	-0,22%	-0,30%	-0,41%	-0,54%	-0,68%
Otros	0,08%	0,11%	0,15%	0,20%	0,21%
Renta financiera	0,17%	0,17%	0,22%	0,22%	0,22%
Contribuciones patronales	-0,26%	-0,48%	-0,71%	-0,94%	-1,16%
IVA*	-0,05%	0,03%	0,11%	0,17%	0,22%
Devolución anticipada para inversiones	-0,15%	-0,15%	-0,15%	-0,15%	-0,15%
Beneficio a bienes de capital Dic. 379/2001	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%
Pagos a cuenta de contribuciones patronales	0,03%	0,12%	0,19%	0,25%	0,30%
Internos	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Cervezas	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
Bebidas de alta graduación	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Azucaradas generales	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Automotores y otros	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%
Impuesto a la Transferencia de Inmueble	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
Otros	0,07%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
Ingresos Brutos	-0,3%	-0,6%	-0,9%	-1,2%	-1,5%
Impuesto Inmobiliario	0,14%	0,28%	0,42%	0,42%	0,42%
Total	-0,68%	-1,10%	-1,63%	-2,31%	-2,93%

Notas: Los cambios en el impuesto a los créditos y débitos afectan la distribución entre Nación y provincias y la recaudación de ganancias, por los pagos a cuenta. * Los montos totales de Ganancias e IVA incluyen conceptos como la mayor recaudación de ganancias sociedades por las bajas de otros impuestos que recaen sobre las firmas, la eliminación de algunos beneficios promocionales en IVA, recaudación de impuesto a los consumos en internet, transferencia de inmuebles y otros menores.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

4.1 Reformas que alientan la inversión

La reforma establece varias modificaciones al Impuesto a las Ganancias con impacto directo en las decisiones de inversión de las empresas y personas físicas. El cambio más relevante consiste en la implementación de un sistema de integración parcial en donde se gravan las ganancias de la sociedad y la distribución de dividendos a sus accionistas.⁴⁵ Previo a la reforma, las sociedades en Argentina tributaban una tasa uniforme de 35% sobre sus utilidades y los dividendos en cabeza del accionista se encontraban exentos. Con la reforma,

⁴⁵ Argentina gravó los dividendos con una alícuota de 10% entre 2013 y 2016 sin alterar la alícuota sobre utilidades corporativas (Leyes 26.893 y 27.260).

la alícuota sobre utilidades se reduce a 30% a partir del ejercicio fiscal 2018 y a 25% a partir del ejercicio fiscal 2020. A su vez, se gravan los dividendos distribuidos con una alícuota de 6,67 % en 2018 y 13,3% en 2020 (ver Tabla 6). La diferencia fundamental que introduce la reforma se encuentra en que las utilidades reinvertidas dejan de gravarse hasta que, eventualmente, son distribuidas a los accionistas. El efecto de aplazar el pago del gravamen reduce el costo marginal de la inversión y, consecuentemente, aumenta los incentivos a mayor reinversión de utilidades.^{46,47}

La alícuota efectiva sobre las ganancias del accionista se puede expresar como la suma $t_u + (1 - t_u)(1 - b)t_d$, donde t_u y t_d representan las alícuotas impositivas sobre las utilidades de la firma y los dividendos distribuidos, respectivamente. El coeficiente b representa la proporción de ganancias (luego del pago de impuesto) que son reinvertidas. De la ecuación surge claramente que la reforma tributaria reduce la alícuota efectiva pagada por los accionistas de empresas que reinvierten sus ganancias. La reducción en la alícuota efectiva en 2020 puede llegar a 10 puntos porcentuales en los casos de reinversión total ($b = 1$).⁴⁸ La Tabla 9 ilustra este punto con ejemplos prácticos que simulan diferente distribución de utilidades en los ejercicios fiscales 2017, 2018, y 2020.

Tabla 9. Simulación de determinación del impuesto a las ganancias de sociedades y dividendos

Ejercicio Fiscal	Caso I: distribución total de utilidades			Caso II: distribución del 50% de utilidades			Caso III: reinversión total de utilidades		
	2017	2018	2020	2017	2018	2020	2017	2018	2020
Resultado impositivo de la sociedad	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
Impuesto de la sociedad	35%	30%	25%	35%	30%	25%	35%	30%	25%
I - Impuesto determinado de la sociedad	350	300	250	350	300	250	350	300	250
Reinversión	0	0	0	325	350	375	650	700	750
Dividendo distribuido	650	700	750	325	350	375	0	0	0
Alícuota sobre dividendos	0%	7,67%	13,33%	0%	7,67%	13,33%	0%	7,67%	13,33%
II - Impuesto sobre accionista	0	53,7	100,0	0	26,8	50,0	0	0,0	0,0
Impuesto Total (I + II)	350	353,7	350,0	350	326,8	300,0	350	300,0	250,0
Alícuota efectiva	35%	35%	35%	35%	33%	30%	35%	30%	25%

⁴⁶ La reforma del Impuesto a las Ganancias incluyó medidas más rigurosas para evitar que gastos ordinarios de accionistas puedan ser interpretados como reinversión de utilidades. Las introducciones de presunciones están en línea con la legislación de otros países que aplican esquemas de integración entre la tributación de empresas y sus socios.

⁴⁷ En general, es de esperar que una reducción del impuesto a las ganancias reduzca el costo del capital. Esto puede no ser así en países o situaciones donde las deducciones permitidas (depreciación y los intereses de la deuda) son los suficientemente importantes (Bustos et al., 2004).

⁴⁸ $0,25 + (1 - 0,25)(1 - b)0,133 < 0,35$ si $b > 0$. Para el ejercicio fiscal 2018 el rango es de 5pp: $0,3 + (1 - 0,3)(1 - b)0,067 < 0,35$ sólo si $b > 0$.

A fin de dotar de mayor equidad y eficiencia al sistema tributario se introdujeron una serie de medidas de prevención del fraude y del abuso, para evitar situaciones de diferimiento en el ingreso de impuesto y de ahuecamiento de la base imponible. Se modificaron las normas que se ocupaban del endeudamiento excesivo, la transparencia fiscal internacional y los precios de transferencia entre sujetos vinculados con el objeto de dotarlas de mayor operatividad. Respecto del endeudamiento excesivo, se adoptaron las recomendaciones formuladas en el marco de la Acción 4 del Proyecto para Contrarrestar la Erosión de las Bases Imponibles y la Relocalización de la Renta (denominado “BEPS” por sus siglas en inglés) y adoptadas por la OCDE y el G20. Se buscó limitar la deducción de intereses y de cargos financieros que se originan en préstamos contraídos con sujetos vinculados cuando superen determinados parámetros, para evitar el traslado de excedentes no deducidos a ejercicios futuros.⁴⁹

En cuanto a las normas de transparencia fiscal internacional, en línea con los estándares internacionales y la legislación comparada, se amplió la aplicación del régimen para los casos de *trusts* y otras figuras o contratos similares del exterior cuyo objeto principal sea la administración de activos financieros, así como de entes a los que la legislación fiscal del país de su ubicación, radicación o domicilio no les reconozca personalidad fiscal.⁵⁰ En relación con la normativa de precios de transferencia, se incorporaron adecuaciones a las disposiciones actuales tendientes a evitar maniobras en operaciones de importación y exportación de mercaderías a través de la interposición de intermediarios internacionales.⁵¹

La reducción de la alícuota del impuesto a las ganancias corporativas está en línea con la tendencia global de reducción de alícuotas. El Gráfico 8 muestra que, mientras Argentina mantuvo la alícuota estatutaria constante en los últimos veinte años, los países de la OECD y América Latina han reducido las suyas en el tiempo a niveles por debajo del 35%. En efecto, en el ámbito de la OECD, la alícuota promedio del gravamen que recae sobre las utilidades corporativas no distribuidas se sitúa en la actualidad en el orden del 24,18%, siendo algo más elevada en los países de América Latina, donde el mismo indicador es del 27,98%.^{52,53} La tendencia decreciente del resto de países se ha dado junto a un desplazamiento de la carga

⁴⁹ Para no afectar actividades que genuinamente requieren un alto nivel de endeudamiento, se propiciaron limitaciones en su aplicación para cierto tipo de entidades y casos.

⁵⁰ También se modificaron los requisitos y se amplió el universo de situaciones comprendidas respecto de la aplicación de este régimen en los casos de participaciones por parte de residentes en el país en entes del exterior que obtengan rentas consideradas pasivas.

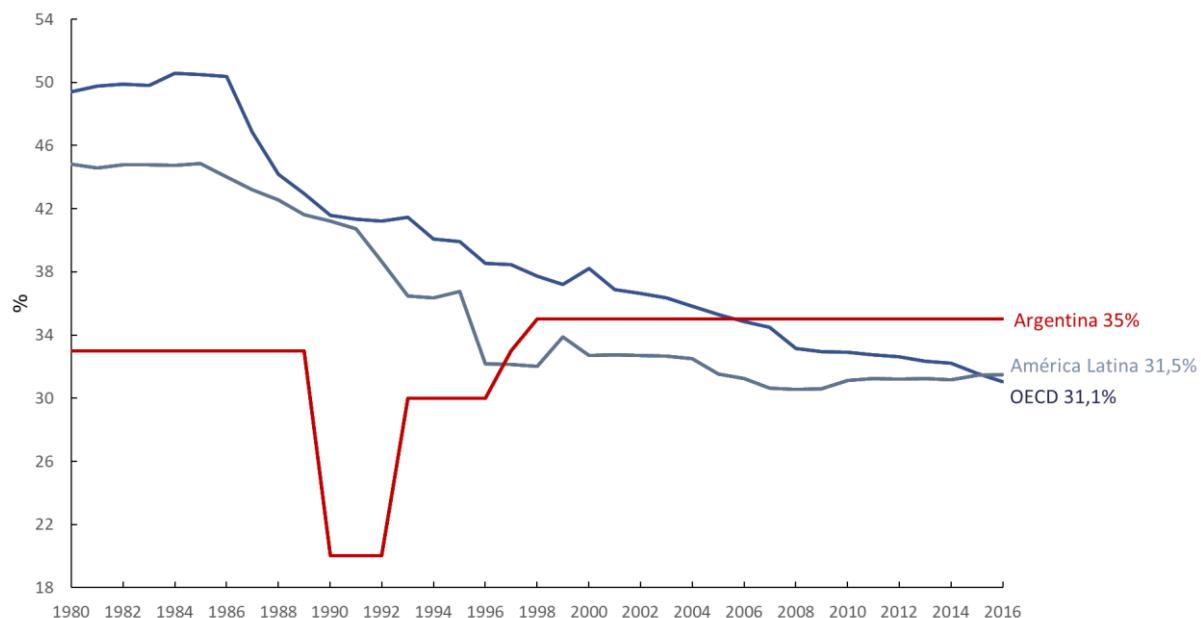
⁵¹ Para las operaciones de exportación que involucren bienes con cotización se crea el registro de contratos celebrados ante los organismos oficiales correspondientes, incluyendo las diferencias de comparabilidad que generen divergencias con la cotización de mercado relevante para la fecha de entrega de los bienes, o los elementos considerados para la formación de las primas o los descuentos acordados por sobre la cotización, a los fines de la validación del precio pactado en la operación.

⁵² OECD Tax Database, 2017 y Tax Foundation, Fiscal Fact, N° 559, septiembre 2017.

⁵³ Tax Rates Online KPMG, 2017.

tributaria hacia las personas físicas de manera que la alícuota global sobre las ganancias distribuidas a accionistas no cambia significativamente.⁵⁴ La lógica detrás de este patrón de baja de alícuotas reside en que las firmas poseen cada vez mayor flexibilidad para relocalizar su capital y ganancias que los accionistas.

Gráfico 8. Tasa Impuesto a las ganancias corporativas



Nota: Los valores para América Latina y OECD son promedio ponderados.

Fuente: World Tax Database (Michigan University), CIAT, IBFD, y legislación de los países cubiertos.

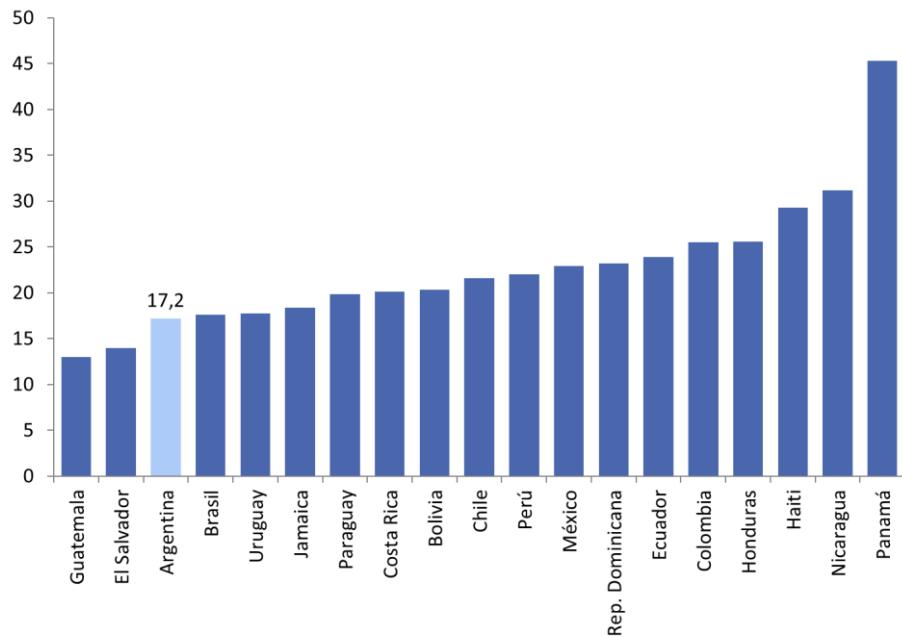
El resultado de la estructura tributaria previa a la reforma ha sido un bajo nivel de inversión y, consecuentemente, poca o nula creación de empleo. La inversión en Argentina se ha mantenido por debajo del 20% del PIB en los últimos diez años y, en 2017 se encuentra entre las más bajas de América Latina (Gráfico 9).⁵⁵ La reforma al impuesto a las ganancias corporativas propicia una baja en el costo marginal del capital que genera incentivos a la reinversión de utilidades. Esto redundará en una mejora en las posibilidades argentinas de competir con otros países por inversiones globales (Honohan, 2001; Cummins et al., 1996). Es de esperar que el efecto de la alícuota menor genere mayor reinversión de utilidades en empresas que enfrentan restricciones de financiamiento ya que menores impuestos liberan

⁵⁴ La diversidad de sistemas para gravar estas rentas de las firmas se refleja en múltiples combinaciones posibles, por lo que todo análisis debe considerar necesariamente la aplicación conjunta de los impuestos en las tres etapas (generación de la renta, distribución, e ingresos de la persona física). Con estos parámetros, el ~35% que se aplica en Argentina (y continuará con la reforma) es relativamente bajo en comparación internacional, principalmente por la exención de los dividendos en el impuesto a las ganancias de las personas físicas. Cfr. OECD Tax Database, *Table II.4 - Overall statutory tax rates on dividend income*.

⁵⁵ La inversión privada en Argentina representa aproximadamente el 85% del total de inversión estimada.

flujo de caja. Un caso de estudio más cercano es la reforma implementada por Chile en los 80s, que redujo gradualmente la alícuota de más de 50% a 10% sobre el final de la década. Vergara (2010) estima que, en Chile, una baja de 10 puntos en la tasa impositiva llevaría a un incremento de 0,6 puntos porcentuales en el ratio Inversión sobre PIB.⁵⁶

Gráfico 9. Inversión en América Latina en 2017 (% de PIB).



Nota: Inversión total (pública y privada).

Fuente: Banco Mundial.

Otra medida incluida en la reforma y que apunta a disminuir el costo de inversión es el mecanismo de devolución acelerado de IVA para inversiones. Se introduce un mecanismo permanente de devolución de los créditos fiscales originados en la compra, construcción, fabricación, elaboración o importación definitiva de bienes de uso que se realicen a partir de 2018 que luego de transcurridos seis meses, contados a partir de aquel en que resultó procedente su cómputo, conformaren el saldo a favor de los responsables.

Con este sistema, la empresa que invierte en un proyecto no tiene que esperar a la venta de su producto final para poder recuperar el IVA pagado en el momento de la compra del bien de capital. De no existir la devolución anticipada del IVA, el tamaño del crédito fiscal acumulado en proyectos de largo plazo puede reducir su rentabilidad de manera significativa. Esto es especialmente importante para proyectos de empresas nuevas, y en contextos inflacionarios con altas tasas de interés real.

⁵⁶ Ohrn (2018) encuentra que reducciones en la alícuota efectiva del impuesto a la ganancia corporativa y la depreciación acelerada estimulan la inversión en un monto equivalente a la reducción de recaudación del impuesto.

Reformas a la imposición de otras rentas

La reforma incluyó medidas que impactan directamente el rendimiento de las inversiones inmobiliarias y financieras por parte de personas físicas y sucesiones indivisas de residentes en el país. Por un lado, se elimina el impuesto a la transferencia de inmuebles y se gravan las ganancias por venta de inmuebles adquiridos luego de la reforma (excepto casa-habitación) en un 15%. Uno de los principales factores del crecimiento de la desigualdad de la riqueza en el mundo es el crecimiento de los valores de los inmuebles, y resulta injusto y anómalo en comparación con otros países que no se tribute por ello. Por otro lado, las rentas financieras obtenidas por personas físicas residentes, antes exentas, pasan a gravarse con alícuotas diferenciales del 5% y 15% dependiendo de la estructura del instrumento (moneda e indexación).^{57,58,59} A su vez, para impedir que la incidencia del impuesto recaiga de manera excesiva sobre el pequeño ahorrista y, considerando el carácter cedular del tributo, se permite una deducción equivalente al monto de la ganancia no imponible para el caso de intereses y rendimientos similares. La propuesta enviada al Congreso respondía, en cierta medida, a las demandas de la sociedad para gravar rentas que perciben individuos de altos ingresos. Únicamente en la Cámara de Diputados se habían ingresado al menos 35 proyectos en ese sentido, y la propuesta del Poder Ejecutivo representaba una mejora técnica comparada con estas.⁶⁰ Gravar la rentabilidad de activos financieros en manos de personas físicas está en línea con el tratamiento impositivo vigente en el resto de países latinoamericanos y desarrollados.⁶¹ A su vez, constituye una fuente importante de recursos en una situación en la cual se espera un gran crecimiento del mercado de capitales local.

El impacto económico en los mercados alcanzados por el gravamen a las rentas financieras puede reflejarse en menores cantidades y/o menores precios negociados de los activos gravados (esto es, mayores rendimientos requeridos). Dado que cada inversor opera comparando rendimientos entre todas sus oportunidades de inversión, el efecto final dependerá de los incentivos que enfrenta el inversor marginal en cada mercado. Es decir, el efecto de este gravamen dependerá de cómo se ven afectados los inversores en activos cuya

⁵⁷ Se mantiene la exención para compraventa de acciones, incluyendo FCI con acciones como subyacente principal, que se negocien localmente. Para instrumentos de renta fija no se gravan diferencias de cambio ni ajustes por UVA, CER, etc. Se mantienen alícuotas y tratamientos existentes para inversiones en el exterior de residentes. Para beneficiarios del exterior se establece exención para acciones con presencia bursátil y negociadas localmente (proyecto de ley de mercado de capitales) y para ADRs. Se mantiene exención para títulos públicos y ON con oferta pública.

⁵⁸ Para desincentivar operaciones de arbitraje entre títulos por cuestiones estrictamente referidas a la aplicación del impuesto, se establecieron disposiciones que regulan el tratamiento de los importes pagados por debajo o por encima del valor nominal residual del instrumento, al suscribirlo o adquirirlo, en ciertos casos de aplicación opcional para el contribuyente.

⁵⁹ El Poder Ejecutivo Nacional podrá elevar la alícuota de 5% conforme las condiciones económicas imperantes, no pudiendo exceder del 15%.

⁶⁰ Consultar los proyectos 6147-D-2015, 0203-D-2016 o 6137-D-2017, por citar algunos.

⁶¹ Ver Harding, M. (2013) y CPCE (2015) para análisis de la legislación comparada.

renta pasa a estar gravada con la reforma. En ese sentido, es importante notar que las empresas ya pagaban ganancias sobre sus rentas financieras antes de esta reforma tributaria. A su vez, el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo no alcanzaba a los inversores no residentes y, de esta manera, reducía la posibilidad de desarme de carteras por parte estos inversores.⁶² Incluso, podía llegar a inducir una mayor tenencia de los mismos por parte de los inversores no residentes si el gravamen a los tenedores residentes afectaba el precio de estos activos. Sin embargo, en el Congreso se resolvió que la excepción a los contribuyentes extranjeros no incluya a las Letras del Banco Central (LEBAC).⁶³ De todas formas, la inclusión de la renta financiera de LEBAC en manos de extranjeros no debería generar grandes efectos en el mercado. En primer lugar, al mantenerse la excepción en otros títulos públicos, estos inversores continúan teniendo la posibilidad de acceder a instrumentos financieros de similares características (moneda, riesgo y duración) pero que no se encuentran gravados.⁶⁴ En ese caso, esencialmente, la reforma induciría un cambio en la composición de los tenedores de LEBAC y bonos públicos no gravados. En segundo lugar, la mayoría de estos inversores puede utilizar el pago de impuestos en Argentina como crédito a la hora de pagar impuestos en sus respectivos países, sin afectar su demanda por los activos gravados.

4.2 Reducción de impuestos al trabajo

Para analizar los cambios en los impuestos al trabajo es importante entender primero la brecha impositiva (*tax wedge*) existente en 2017. El Gráfico 10 muestra la participación relativa en la nómina salarial de las contribuciones patronales, los aportes personales y las deducciones para las obras sociales. Sin contar las deducciones para obras sociales (9% de la remuneración bruta), la brecha potencial entre el costo laboral y el salario neto que recibe el trabajador es de aproximadamente 31% (35% si el empleador pertenece al sector comercio y servicios, y no es una PyME). La brecha efectiva, en general, es menor ya que existe un tope a los aportes patronales (para salarios superiores a \$ 81.919 en 2017), y las firmas pueden, en función de su localización geográfica, utilizar una parte del pago de contribuciones patronales a cuenta de sus obligaciones de pago de IVA. Esto último fue establecido por el decreto 814/2001, que determina que la magnitud a computar como crédito fiscal del IVA por zonas geográficas está altamente correlacionada con su distancia a la Ciudad de Buenos

⁶² Otro motivo para evitar el gravamen sobre las rentas de activos financieros en manos de extranjeros reside en las dificultades administrativas y operacionales que implica.

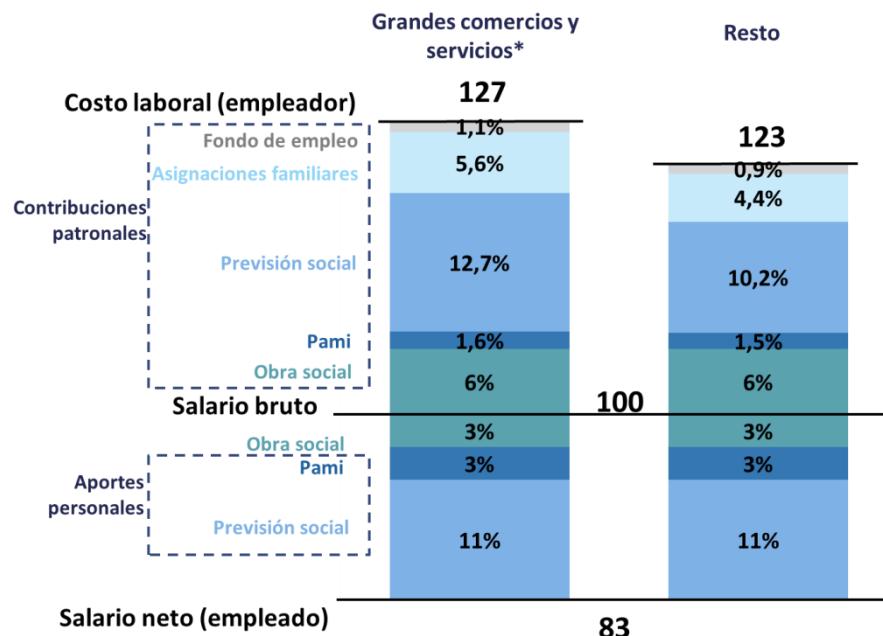
⁶³ La A continuación se detallan las alícuotas por producto y tipo de país de residencia del inversor extranjero para el impuesto a la renta financiera según lo establecido por el Decreto 279/2018, reglamentario (exclusivamente en este aspecto) de la Ley de Reforma Tributaria (Ley 27.430).

Tabla 18 en el Anexo VII detalla las alícuotas por producto y tipo de país de residencia del inversor extranjero para el impuesto a la renta financiera.

⁶⁴ Por ejemplo, las LEBAC de vencimiento en septiembre de 2018 son muy similares a los Bonos del Tesoro con vencimiento en mismo mes y año.

Aires y varía entre 0,0% y 11,8% (CABA y Chaco respectivamente) de la base imponible de las contribuciones patronales.⁶⁵

Gráfico 10. Impuestos al trabajo 2017. Costo laboral y salario neto.



Nota: Los valores son representativos de los casos más comunes. El salario bruto posee un tope de \$81.918 a los efectos de los aportes personales. * Excluye PyMEs, obras sociales, entidades estatales y otras.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

La brecha salarial por cargas sociales expuesta en el Gráfico 10 representa un nivel muy por encima del promedio de América Latina y, manteniendo los salarios reales de equilibrio constantes, impacta en el costo laboral.⁶⁶ Esto se ve reflejado en altos niveles de informalidad laboral, que se manifiesta tanto en una menor creación de empleo registrado como en la subdeclaración de remuneraciones en empleos registrados para eludir el pago de obligaciones tributarias y de seguridad social. Se estima que aproximadamente 31% de los asalariados en 2017 está en situación informal, y una proporción similar del total de los ocupados (incluyendo cuentapropistas). El problema es especialmente pronunciado para los trabajadores que, por menores oportunidades de formación y de adquisición de habilidades, terminan con menores niveles de productividad y experiencia. Esto es, la informalidad para los trabajadores en los primeros deciles salariales es significativamente más alta que para el resto de asalariados. Mientras que la informalidad promedio en los primeros dos deciles es de 70%, la informalidad en los últimos dos deciles es de 11% (ver estadísticas en Anexo III). La combinación de baja productividad y altas cargas sociales impacta en la competitividad

⁶⁵ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67425/norma.htm>. Los coeficientes fueron luego reducidos por la Ley 25.723 en 2003.

⁶⁶ El costo laboral incluye otros conceptos no graficados como los seguros de riesgos del trabajo y aportes sindicales obligatorios.

de las empresas y genera un círculo vicioso que aumenta la informalidad. Por lo tanto, una estrategia de lucha contra el empleo no registrado implica acciones tanto en el corto como en el largo plazo. En el corto plazo requiere una utilización más efectiva del poder de policía y de inspección, que es parte de las medidas que se proponen en el marco de las políticas laborales. En el largo plazo, la solución de fondo pasa por un incremento de la productividad de los trabajadores argentinos, mediante el desarrollo productivo y la inversión en capital humano.

Tanto en nuestro país como en otras economías del mundo se han llevado adelante distintas políticas que intentaron reducir la incidencia de las cargas sociales y otras cargas e impuestos en el costo laboral total. Las medidas implementadas en Argentina en el pasado reciente y en el presente, aplicaron diferentes tipos de reducciones a las alícuotas generales, con variaciones tanto por zona geográfica como por tamaño de empresa. Aunque bien intencionadas, las políticas con un foco regional reducían las alícuotas para todos los trabajadores, pero no para aquellos para los cuales la restricción presupuestaria generada por la tributación es más operativa. Probablemente, esa sea la razón por la cual el impacto en la generación de empleo haya sido menor al potencial.⁶⁷ Los regímenes por tamaño de empresa además generan otros tipos de distorsiones al crecimiento de la planta de empleados y al desarrollo mismo de las empresas.

La experiencia internacional indica que las políticas de reducciones de costo laboral son más efectivas cuando apuntan a segmentos específicos de la población con problemas de empleabilidad. Un ejemplo exitoso de este tipo de política ha sido la reducción de las contribuciones patronales para jóvenes (19-26 años) en Suecia desde 31,5% a 21,3% en 2007, y 15,5% en 2009. Saez et. al (2017) estimaron que el impacto de esta política condujo a una reducción del desempleo juvenil de 2-3 puntos porcentuales, aproximadamente 33% del nivel de desempleo.⁶⁸ Kugler et. al (2017) encuentran efectos significativos en reducciones que enfocaron a grupos particulares. Su estudio encuentra que un recorte impositivo de 13.5 puntos porcentuales entre 2013 y 2014 para microempleadores y trabajadores de bajos salarios (menos de 10 veces el salario mínimo) en Colombia generó una formalización de los trabajadores afectados, y con una mayor probabilidad de ser empleados en contratos permanentes. Estos resultados son más marcados para trabajadores en firmas más pequeñas, y para los empleados con ingresos más cercanos al salario mínimo.

⁶⁷ Cruces, Galiani y Kidyba (2010) encuentran que las rebajas del costo laboral impulsadas por el decreto 814/2001 tuvieron efecto positivo y estadísticamente significativo en el salario real (aumentaron), pero el efecto en el empleo, si bien también positivo, no es estadísticamente significativo.

⁶⁸ El efecto estimado en el salario de los jóvenes ha sido nulo, sin embargo, el salario promedio en empresas con mayor proporción de jóvenes sí aumentó. Es decir, la reducción del costo laboral destinado a un segmento específico de la población no generó cambios en el salario intra-firma, pero sí entre firmas diferentes.

La reforma tributaria introdujo cambios significativos en las políticas mencionadas. En primer lugar, se introduce un mínimo no imponible (MNI) para la deducción de las contribuciones patronales.⁶⁹ El MNI establecido crece en el tiempo y permitirá a los empleadores no pagar contribuciones patronales por los primeros \$12.000 de remuneración bruta (equivalente al SMVM) en 2022.^{70,71} Si bien esta medida genera una reducción relativamente menor del costo laboral para trabajadores de mayores niveles de remuneraciones, ocasiona una disminución drástica del costo de contratación de trabajadores de menor calificación, reduciendo el incentivo implícito de las cargas sociales a operar por fuera de la ley mediante el empleo no registrado.

Otras modificaciones significativas incluyen la eliminación gradual de diferenciación en las contribuciones por tamaño de empresa y localización geográfica. Esto es, la reforma implementa una convergencia gradual y unificación en 2022 de las alícuotas de contribuciones patronales (21% y 17% en 2017) para todas las empresas en 19,5%.⁷² Por otro lado, se elimina (también gradualmente) el beneficio por ubicación geográfica asociado al decreto 814/2001.⁷³ Tomados en su conjunto, la reforma de los impuestos laborales busca reducir la presión impositiva promedio, aumentar la progresividad del sistema tributario, y fomentar la formalización del mercado laboral para empleados de baja calificación. El costo fiscal de la introducción del MNI y la convergencia de alícuota a 19,5% se estima en 1,15% del PIB para 2022 (Tabla 8). En parte (aproximadamente 26%), este costo es financiado con los recursos obtenidos de la eliminación del pago a cuenta en IVA de contribuciones patronales (decreto 814/2001).⁷⁴ Nuevamente, esta estimación supone que todo lo demás se mantiene constante. Esto es, no se toma en cuenta el aumento potencial del empleo o de los salarios que podrían resultar de estos cambios. Este supuesto implica que lo calculado aquí es un mínimo de los efectos posibles.

La ventaja principal de utilizar el MNI como instrumento para reducir la presión tributaria laboral reside en que el MNI logra eliminar mayores ineficiencias para un mismo costo fiscal que, por ejemplo, una reducción general de las alícuotas de las contribuciones patronales. Como se puede observar en el Gráfico 11, la introducción del MNI genera una reducción de la brecha impositiva que es mayor en los mercados con menores salarios (los de menor

⁶⁹ El MNI no afecta la deducción del componente de Obras Sociales.

⁷⁰ Surge del valor redondeado del SMVM bruto promedio de 2017, llevado a pesos de 2018 según el sendero de inflación implícito del REM al momento de formular la reforma.

⁷¹ El MNI se actualizará de acuerdo al IPC.

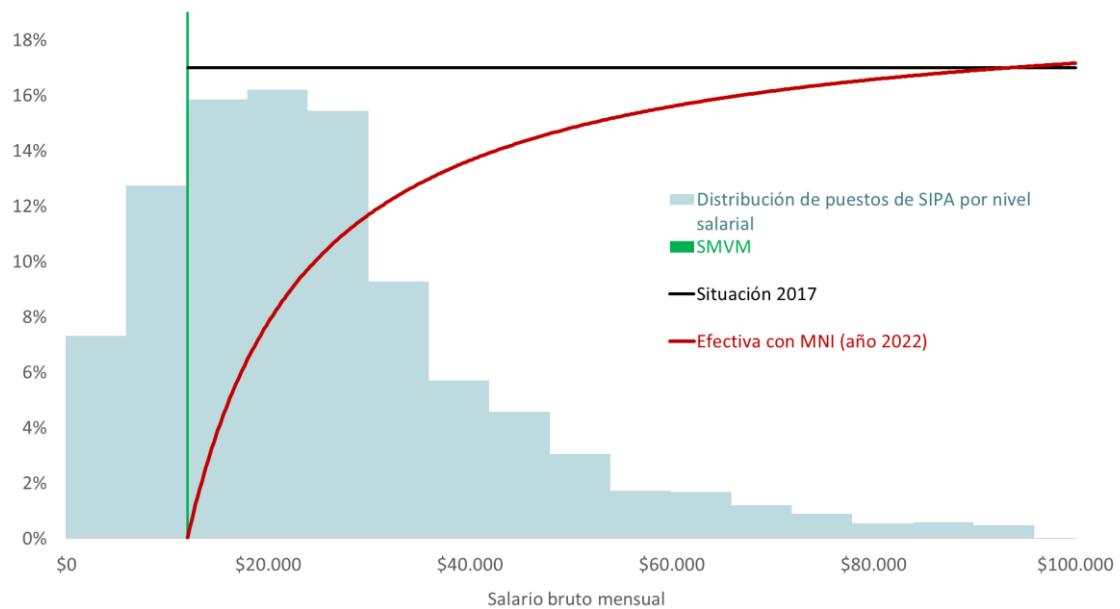
⁷² Esta brecha se redujo en 2018 con los cambios introducidos por la reforma a 3,2%, y se eliminará en 2022 con la unificación de alícuotas.

⁷³ La propuesta de reforma incluía en incremento gradual y eventual eliminación (al 5º año) del tope de aportes personales para salarios superiores a \$81.919 por mes (base imponible máxima de aportes vigente entre septiembre de 2017 y febrero de 2018). Esto hubiera aportado aproximadamente 0,2% del PIB en recursos adicionales, pero no ha sido incluido en la ley aprobada por el Congreso.

⁷⁴ El gasto tributario asociado al decreto 814/2001 es de aproximadamente 0,3% del PIB.

calificación). En otras palabras, el MNI en 2017 es un instrumento equivalente a una reducción diferencial de impuestos al trabajo de forma tal que la alícuota efectiva sea menor en los mercados de bajos salarios. Justamente, los mercados de bajos salarios (donde se reduce más la presión impositiva) son los mercados que presentan mayores distorsiones debido a la coexistencia de un salario mínimo con impuestos al trabajo (ver Gráfico 19 y Gráfico 20 en el Anexo IV). De esta manera, la mayor reducción en la carga tributaria para trabajadores de baja calificación potenciará la demanda de empleo más de lo que lo haría en otros segmentos del mercado y, a su vez, generará mayores incentivos a la formalización y mejoras en la distribución del ingreso.

Gráfico 11. Alícuota efectiva de contribuciones patronales con y sin MNI.



Nota: La introducción de un MNI es equivalente a reducciones diferenciales en alícuotas de contribuciones patronales. La brecha entre la línea negra y la curva roja representa los puntos porcentuales de reducción efectiva en la brecha impositiva. La distribución de salarios permite ver el porcentaje de empleos alcanzados en cada caso (salarios menores al SMVM se refieren a liquidaciones parciales (menores a 30 días trabajados). La simulación incluye ciertas simplificaciones que no afectan las conclusiones generales: el MNI es equivalente a 1 SMVM (aproximadamente \$10.000 brutos de promedio anual, en pesos de 2017). La distribución de salarios corresponde al total del país. La curva de alícuota efectiva presupone empleo en el AMBA.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

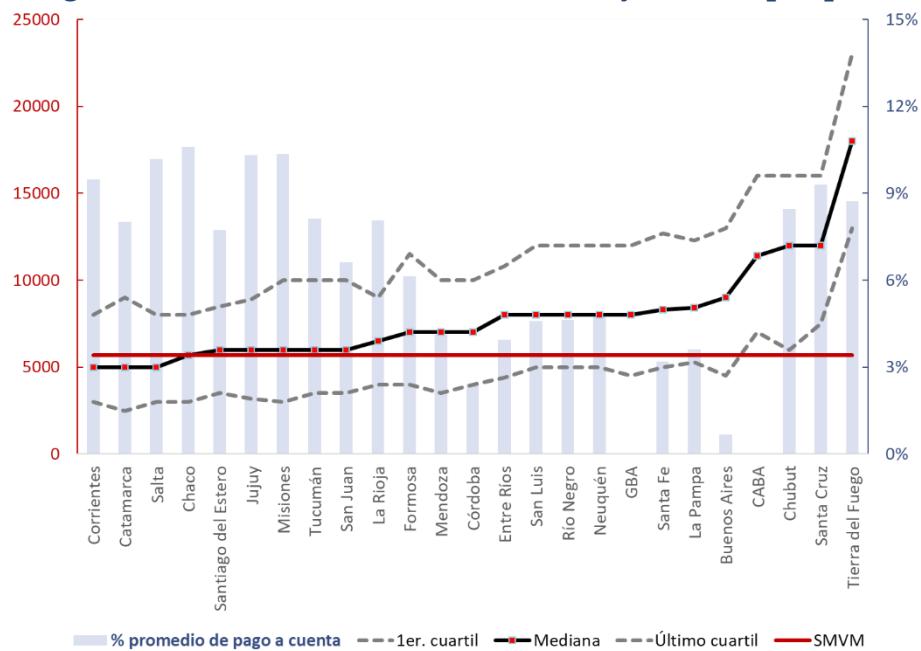
Una ventaja adicional de reducir los impuestos al trabajo con bajas en contribuciones patronales en lugar de reducciones en los aportes personales surge de la posible rigidez del salario mínimo negociado ante cambios en los aportes personales. En ese caso, una reducción de aportes personales aumenta las ineficiencias ya que no alteraría el nivel de empleo y salario de mercado, pero sí aumentaría el desempleo. Este punto es desarrollado con mayor profundidad en el Anexo IV.

Más allá de las ventajas del MNI desde el punto de vista de la eficiencia económica, es importante destacar que el impacto geográfico neto es reducido. La distribución geográfica

de los beneficios del nuevo MNI está altamente correlacionada con la distribución geográfica de los beneficios de los pagos a cuenta de IVA establecidos en el decreto 814/2001. El Gráfico 12 muestra que, a excepción de tres provincias patagónicas, las provincias en donde se observa una alta proporción del uso de contribuciones patronales como pago a cuenta en IVA son las que poseen más trabajadores con ingresos bajos. A su vez, las empresas prefieren la reducción de impuestos laborales con el MNI a las contribuciones patronales porque, a diferencia del pago a cuenta de IVA, el beneficio puede ser aprovechado de manera inmediata. Esto resulta más relevante para las firmas exportadoras o con grandes inversiones, que deben mantener el crédito fiscal por un tiempo considerablemente alto hasta recibir las devoluciones correspondientes. De hecho, aproximadamente un 30% de los montos elegibles como crédito fiscal no es utilizado por las firmas.

Una ventaja adicional de la convergencia (gradual) entre las alícuotas de contribuciones que aplican sobre empleadores PyME y las grandes empresas de servicios y comercios, resulta en que elimina los incentivos al enanismo fiscal descritos en el Capítulo 2.2. Si bien la reforma eliminará la discontinuidad en la alícuota de contribuciones por geografía o tamaño de empresa al cabo del 5to año, otras persisten. Los esquemas de beneficios vinculados a la definición de MiPyME, o criterios similares abundan y la eficiencia del sistema tributario seguramente mejoraría si la definición en función de tramos con cortes abruptos fuese remplazada por un sistema con mínimos no imponible o créditos fiscales de monto fijo. De esta manera, se podría lograr progresividad en las alícuotas efectivas sin generar tantos incentivos a la subfacturación.

Gráfico 12. Pago a cuenta de IVA (Decreto 814/2001) y salarios por provincia



Nota: El gráfico indica el SMVM neto del trimestre correspondiente, pues es lo más comparable a lo que probablemente se declare en la EPH, ingresos de bolsillo. La serie de barras cuya escala figura en el eje derecho muestra qué porcentaje del salario bruto pueden tomarse los empleadores como pago a cuenta de IVA; es el promedio ponderado de la tabla del anexo al artículo 2º del decreto 814/01.

Fuente: Ministerio de Hacienda en base a EPH 3° trimestre de 2016.

Por último, el Consenso Fiscal de 2017 compromete a las provincias a eliminar de manera inmediata los tratos diferenciales en los tributos a la nómina salarial basados en atributos del trabajador tales como lugar de nacimiento, radicación o domicilio; y eliminar los tributos a la nómina salarial dentro de los plazos del *Consenso*.

4.3 Impuestos selectivos

La razón principal por la cual se utilizan impuestos selectivos es la corrección de fallas de mercado. De todas formas, en varios países también se grava el consumo de algunos bienes considerados suntuarios con fines redistributivos. Por ejemplo, los impuestos internos en Argentina gravan la venta de tabacos, bebidas alcohólicas, bebidas analcohólicas, jarabes, extractos y concentrados, automotores y motores, seguros, objetos suntuarios, telefonía celular y satelital, embarcaciones y aeronaves de recreo o deportes, y productos electrónicos (Ley 24.674).^{75,76} El impuesto interno es de tipo monofásico a nivel del fabricante final o importador, y la alícuota nominal legislada aplica, sobre el precio neto de salida de fábrica (neto de descuentos, bonificaciones, intereses de financiación y el IVA generado por la operación) e incluye el propio impuesto. Es por esto último que la alícuota nominal es menor a la alícuota efectiva sobre el precio de facturación.⁷⁷ Por otro lado, existen diversos impuestos a los combustibles destinados a desincentivar su consumo y reducir las externalidades negativas asociadas: congestión del tránsito, contaminación, y depreciación de la infraestructura vial.

El proyecto de reforma tributaria elaborado por el Ministerio de Hacienda buscó armonizar las alícuotas establecidas por la Ley de Impuestos Internos y otros tributos selectivos teniendo en cuenta las externalidades relativas de cada producto, los cambios tecnológicos, y el rumbo de políticas y prioridades del gobierno nacional. Excepto en el caso de productos electrónicos, el proyecto de reforma proponía subas combinadas con cambios en términos relativos de las alícuotas para los productos alcanzados por impuestos internos (Tabla 6). A su vez, la propuesta para los impuestos a los combustibles consistía en transformar el impuesto *ad-valorem* en uno de suma fija actualizable para poder amortiguar las variaciones de precios que pudieran resultar de cambios en el precio del petróleo o el tipo de cambio, y en introducir un componente específico vinculado a la emisión de gases de efecto invernadero. Como se detalla más abajo, la reforma finalmente aprobada difiere del

⁷⁵ El tabaco se encuentra gravado por impuestos internos y otros impuestos selectivos.

⁷⁶ Naturalmente, las exportaciones se encuentran exentas del gravamen.

⁷⁷ Si P es el precio en la factura a la salida de fábrica (es decir, sin incluir el IVA pero incluyendo el impuesto interno) y t es la alícuota nominal, el monto a tributar es Pt . La alícuota efectiva te se aplica sobre el precio de fábrica sin incluir el impuesto interno. El monto a tributar es $P(1-t)te$. De esta manera, $te=t/(1-t)$.

proyecto enviado al Congreso en el tratamiento del impuesto a los combustibles, y los tributos a las bebidas alcohólicas y analcohólicas.

Impuestos selectivos con fines redistributivos

La reforma bajará de manera gradual la alícuota del impuesto interno a los productos electrónicos. Hasta 2017, los productos electrónicos contaban con una alícuota nominal de 17% (20,5% efectiva) y formaban parte de una compleja estructura que incluía derechos y permiso de importación y tenía como objetivo generar un fuerte diferencial de precios para proteger la industria nacional. El resultado de esta política ha sido escasa competitividad, precios altos, baja calidad para los consumidores, y mayores rentas para la industria. La reforma tributaria reduce significativamente el peso del impuesto interno de manera gradual hasta un 2% en el quinto año, en línea con la vigencia del régimen de promoción industrial establecido en la Ley 19.640 de régimen especial fiscal y aduanero para Tierra del Fuego. El motivo de la reducción atiende a los cambios tecnológicos de los últimos tiempos (los productos electrónicos han pasado a ser de consumo masivo), y a la ineficiencia demostrada por la política de desarrollo de la industria nacional.

Otro producto gravado por impuestos internos con objetivo distributivo son los automotores (vehículos automóviles y motores, embarcaciones de recreo o deporte y aeronaves). La alícuota efectiva general de 25% no ha sido alterada con la reforma.⁷⁸ Sin embargo, se modificaron los valores límites para operaciones exentas atendiendo a la consideración de los bienes de media o alta gama, reduciendo el tributo para los primeros e incrementándolo para los segundos. Los valores definidos para estas exenciones pasaron de \$380.000 a \$900.000 para automotores, \$70.000 a \$140.000 para motocicletas, y de \$430.000 a \$800.000 para embarcaciones.⁷⁹ A diferencia de las prácticas pasadas en las cuales los valores límite se modificaban mediante el dictado de decretos, estos montos serán actualizados anualmente en base al Índice de Precios al Consumidor (IPC), generando mayor previsibilidad tributaria. De acuerdo a las estimaciones de ventas, las operaciones no exentas en cada rubro representarán menos del 3% de los patentamientos.

Impuestos *Pigouvianos*

A diferencia de los automotores, telefonía celular y productos electrónicos, la imposición al tabaco, las bebidas alcohólicas, y bebidas azucaradas está claramente dirigida a desincentivar su consumo y, de esta manera, reducir externalidades negativas y posibles

⁷⁸ El impuesto para los automotores y motores gasoleros fueron dejados transitoriamente sin efecto en el pasado por los decretos 11/2016, 1347/2016 y 472/2017. La reforma eliminó de forma definitiva la gravabilidad de estos productos.

⁷⁹ En el caso de automotores, los valores previos a la reforma definían tres segmentos: exentos (menos de \$350.000), gama media (\$350.000 a \$800.000), y alta gama (más de \$800.000).

inconsistencias intertemporales en sus consumidores.⁸⁰ El proyecto de reforma incluía cambios en la estructura de los impuestos internos que gravan estos productos.

En el caso de cigarrillos y tabaco, si bien la presión tributaria no varió significativamente, los cambios afectaron el mix entre los componentes *ad-valorem* y fijo. Para entender las modificaciones de la reforma, es necesario primero describir en detalle los impuestos selectivos que afectan al tabaco en 2017. Por un lado, el impuesto adicional de emergencia sobre el precio final de venta de cigarrillos o FAS. El FAS grava con una alícuota de 7% sobre el precio de venta al público (PVP) y destina su recaudación al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).⁸¹ Por otro lado, el impuesto que crea el Fondo Especial del Tabaco (FET) grava en aproximadamente 7,5% el PVP.⁸² Por último, la legislación de Impuestos Internos establecía una alícuota nominal de 75% (300% efectiva) sobre el precio neto de impuestos (PVP neto de FET, FAS, y otros impuestos) siempre y cuando el pago supere un valor mínimo equivalente al 75% del impuesto pagado por la categoría más vendida (CMV) que calcula trimestralmente la AFIP.⁸³ La alícuota nominal de 75% fue el resultado de una suba de 10 puntos porcentuales implementada en 2016 (Decreto 626/2016) que resultó en una caída de 11% en las ventas de cigarrillos en Argentina.⁸⁴ La caída en el consumo se vio acompañada por un aumento en las ventas de segundas marcas y de marcas nacionales de precios significativamente más bajos, así como de productos substitutos que no poseían un tratamiento similar como los cigarritos, cigarros y tabaco en hebras.

La reforma implementó dos cambios principales en lo que atiene a cigarrillos: una baja de 5 puntos porcentuales en la alícuota nominal del impuesto interno (manteniéndose la potestad de volver a incrementar la alícuota a 75% por decreto), y una suba en el importe fijo por paquete (o impuesto mínimo). En el caso del monto fijo, también se modificó la forma de cálculo, estableciéndose un monto de \$28 por paquete que se actualiza trimestralmente en

⁸⁰ El consumo de tabaco está fuertemente relacionado con enfermedades tales como diferentes tipos de cáncer, problemas coronarios y pulmonares. La evidencia es abrumadora (National Cancer Institute, 2016).

⁸¹ El FAS o Fondo de Asistencia Social fue creado por la Ley 24.625 en 1996. La Ley 24.625 (El artículo 9º del Título IX) elevó la tasa al 21% y facultó al Poder Ejecutivo Nacional para disminuirla hasta un mínimo del 7%. El decreto 14/2017 dispuso la aplicación de la alícuota de 7% a partir del 1º de mayo de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2017. La alícuota de 21% prácticamente no ha tenido vigencia desde la sanción del impuesto (sólo entre enero y junio del año 2000; luego se estableció un cronograma de reducciones que alcanzó el 7% en febrero de 2001).

⁸² El FET es creado por la Ley 19.800 de 1972 (Ley nacional del Tabaco) y consiste en una alícuota con asignación específica a las siete provincias productoras (7,4%) de acuerdo con coeficientes dados anualmente por la participación de cada una en la producción primaria de tabaco, así como otros componentes menores.

⁸³ Ver http://biblioteca.afip.gob.ar/estaticos/cuadrosLegislativos/internos_cmv.aspx

⁸⁴ Volumen de Paquetes de Cigarrillos Vendidos por Rango de Precio (2004-2017). Ministerio de Agroindustria. Presidencia de la Nación. Disponible en:

<https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/tabcaco/estadisticas/> .

base a las variaciones del IPC.⁸⁵ El nuevo mínimo representa una suba de 28% respecto del establecido en función de la CMV (\$21,95). Los cambios para el caso de cigarros, cigarrillos y tabacos han sido similares (Tabla 6). Estos cambios han sido diseñados para reducir el componente *ad-valorem* del tributo y, de esa manera, reducir la posibilidad de sustitución entre productos y marcas asociadas a distintos niveles de calidad. Las ventajas de modificar la metodología de cálculo del impuesto fijo y establecer su valor por ley son varias. No sólo aporta previsibilidad al sistema, sino que elimina la posibilidad de que el impuesto fijo sea manipulado por las empresas y sus estrategias de precio. El mercado argentino se encuentra altamente concentrado (dos empresas poseen más del 90% del mercado) y la posibilidad de que la fijación de precios de manera estratégica impacte en la recaudación es alta. La reforma permite asimismo evitar los problemas judiciales previos respecto al impuesto fijo como un porcentaje del impuesto pagado por la CMV.⁸⁶ Otros cambios implementados involucran numerosas disposiciones que mejoran la fiscalización y administración del tributo. En este sentido, la ley habilita a la instalación de caudalímetros online, mayores medidas de trazabilidad y la designación de insumos clave como substancias controladas.

Los precios de los cigarrillos (y del tabaco en general) continúan siendo bajos en Argentina a pesar de la suba del impuesto interno de 2016. Las modificaciones introducidas por la reforma tributaria generan herramientas previamente inexistentes para atacar ese problema. Desde su sanción, el Estado cuenta con un impuesto mínimo cuyo valor se puede fijar en función de objetivos fiscales y/o de política sanitaria, de modo de afectar el consumo con mayor eficacia que recurriendo a las alícuotas del impuesto interno. La misma podría ser ejercida periódicamente, puesto que el crecimiento de largo plazo de los salarios reales esperable en cualquier economía incrementaría la asequibilidad y el consumo de los cigarrillos. Es interesante, en ese sentido, el antecedente del Reino Unido. Allí se fijó en 1993 la “escalera mecánica” (*tobacco tax escalator*) para los precios de los cigarrillos, prefijando incrementos de entre 1pp y 5pp por encima de la inflación entre 1993 y el año 2000, y unos 2pp en cada año desde 2009. Aplicar una política similar podría conducir a reducir la brecha, en el mediano plazo, entre lo que se recauda en Argentina por cigarrillo y lo que ingresa en otros países. De elegirse este camino, los sucesivos incrementos del impuesto mínimo lo llevarían a superar el monto del componente *ad-valorem*. Esto permitiría que se reduzca la alícuota marginal, incentivando a las firmas para desarrollar estrategias de precios altos, que serían consistentes con la política sanitaria del país.

Al igual que el tabaco, las bebidas alcohólicas y analcohólicas constituyen productos alcanzados por impuestos selectivos, y que el proyecto de reforma buscó adecuar para

⁸⁵ A su vez, el PEN podrá aumentar hasta en un veinticinco por ciento (25%) o disminuir hasta en un diez por ciento (10%) transitoriamente el monto mínimo.

⁸⁶ Con diversos criterios, algunas empresas se han beneficiado de medidas cautelares constantemente prorrogadas que impedían a la AFIP el cobro del impuesto mínimo. A modo de ejemplo, consultese el expediente CAF 056389/2015/1.

reducir sus externalidades negativas. En ambos casos, las diferencias entre la propuesta de reforma y la reforma finalmente aprobada por el Congreso hacen suponer que los legisladores privilegiaron el uso de los mismos como políticas de desarrollo sectorial o regional a la visión pigouviana del tributo. En el caso de las bebidas analcohólicas, la propuesta de reforma original consideraba la separación en dos grupos: con y sin azúcares añadidos; y proponía una suba de la alícuota efectiva de 8,7% a 20,5% para las primeras, y que se mantenga o baje (en el caso del agua mineral) la alícuota para las segundas. Esta propuesta se encontraba en línea con los cambios sugeridos por la OMS y tenía características similares a las reformas realizadas o anunciadas en países como México, Reino Unido, Portugal, Finlandia, Colombia, y otros.

Más tarde, durante el debate legislativo, el Poder Ejecutivo presentó, sin éxito, una propuesta adicional neutral desde el punto de vista recaudatorio pero superadora en términos de eficiencia. La propuesta establecía un impuesto específico de 3,4 centavos de pesos (actualizables trimestralmente por IPC) por cada gramo de azúcar en exceso de un mínimo no imponible de 40 gramos por litro. Esta versión mejorada de la propuesta fomenta la sustitución (por el lado de la oferta y de la demanda) de endulzantes con contenido calórico por otros endulzantes menos dañinos, atacando directamente al producto generador de la externalidad.⁸⁷

La situación para las bebidas alcohólicas fue similar al de las analcohólicas. La propuesta preveía una suba general y rebalanceo de alícuotas que alcancen a todos los productos con contenido alcohólico, incluyendo los previamente exentos o con alícuota cero como el vino y el champagne. Sin embargo, la ley aprobada sólo incluyó subas en el impuesto para cervezas y bebidas de alta graduación (Tabla 6). Desafortunadamente, la estructura tributaria resultante del impuesto no captura fehacientemente las externalidades negativas que la propuesta de reforma trataba de eliminar (ve Anexo VI).

Impuesto a la transferencia de combustibles

La reforma simplificó el sistema de impuestos a los combustibles hasta entonces vigente. Se unificaron cuatro impuestos regidos por distintas leyes⁸⁸ en una única ley, de manera fiscalmente neutral. Esta reemplazó las alícuotas *ad-valorem* vigentes por el equivalente en montos fijos al momento de diseñarse la reforma tributaria, menos el valor del impuesto a las emisiones de dióxido de carbono. Estos impuestos selectivos buscan corregir algunas de

⁸⁷ La propuesta por contenido específico de azúcar no distinguía el origen del azúcar utilizado como endulzante (caña de azúcar procesada, jugos o mostos procesados). Excluir a los azúcares provenientes de ciertos tipos de frutas de la base imponible podría haber generado sustitución de un tipo de endulzante (la caña) por otro (mosto de uva, naranja, etc.) con perjuicios similares para la salud. Desde la perspectiva del desarrollo territorial, esto hubiera significado priorizar unas economías regionales por sobre otras, algo con poco justificativo económico y que hubiera ido en contra de los principios rectores de la reforma en cuanto a neutralidad de los impuestos.

⁸⁸ Ley 23.699 (modificada por el decreto 2579/2014), Ley 26.028, leyes 26.181 y 26.784, art. 63.

las externalidades asociadas al consumo de combustibles, como la congestión, contaminación local y global, y gastos por la utilización por la infraestructura de caminos pública. Al pasar el impuesto a montos fijos, se preserva el nivel de recaudación por unidad de fines de 2017 pero a la vez se logra atenuar la variabilidad en el precio local de los combustibles causada por los vaivenes de los precios del petróleo o del tipo de cambio. Con la unificación de los distintos impuestos preexistentes se presentó la necesidad y oportunidad para simplificar el complejo sistema de distribución de lo recaudado. El nuevo impuesto unificado distribuye lo recaudado en función de la participación que las distintas cuentas hayan tenido durante 2011-2017 en el total de lo ingresado a los cuatro impuestos.⁸⁹

En otros países existen tributos que vinculan más estrechamente los impuestos a las externalidades generadas. La mayoría de los países cobran impuestos correctivos por los particulados de azufre de los combustibles que tienen un alto impacto en la expectativa de vida de las poblaciones urbanas.⁹⁰ Argentina representa una excepción en este sentido.

Impuesto a las emisiones de dióxido de carbono

La reforma sancionada introduce un impuesto a las emisiones de dióxido de carbono. El mismo busca corregir la externalidad generada por la emisión de gases de efecto invernadero y el cambio climático que impulsan.

Tiene la forma de impuestos específicos sobre un listado de combustibles fósiles fijados por ley (gravando, por primera vez, el coque, carbón y fuel-oil). Como el Impuesto a la transferencia de combustibles, se trata de un tributo monofásico en la etapa de la producción o importación. Al igual que otros impuestos internos, busca gravar el consumo pero se recauda al momento de la fabricación por razones de administración tributaria. Por ello, las exportaciones se encuentran exentas.⁹¹ Se distribuye de la misma forma que el impuesto a la transferencia de combustibles.

⁸⁹ El impuesto unificado mantiene el tratamiento diferencial para el consumo en la Patagonia, lo que obedece a razones de economía política y es difícil de justificar en cuanto al diseño del impuesto. También lo es la exención del biocombustible, toda vez que al incorporarse un impuesto explícito a las emisiones de gases de efecto invernadero deja de ser correcto el argumento de la neutralidad en cuanto a emisiones para justificar el beneficio impositivo. Finalmente, tampoco se alteran (respecto de los valores absolutos observados previos a la reforma) los montos que las firmas pueden tomar como pago a cuenta de otros impuestos.

⁹⁰ Y otros impuestos ambientales específicos.

⁹¹ Asimismo, por convención se considera que los biocombustibles no producen emisiones (netas) de dióxido de carbono, por lo que la proporción correspondiente está exenta. El tributo alcanza únicamente los usos de combustibles fósiles con fines energéticos, quedando excluido su empleo como insumos en procesos químicos. Esta exención opera sólo para los procesos químicos que determine taxativamente la reglamentación. Finalmente, también está exento el uso como combustible marítimo.

Los montos correspondientes a cada producto se fijaron en función de sus factores de emisión. Para cada tecnología y su uso típico, cada combustible fósil generará una determinada cantidad estándar de emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de volumen, masa o contenido calórico. El uso de factores de emisión simplifica la implementación y comprensión del impuesto. Esto evita tener que realizar mediciones en cada punto de emisión, lo que sería prohibitivamente caro, a cambio de una pérdida menor e irrelevante de precisión en cuanto a la cantidad exacta de emisiones que se produzcan en la combustión. Así, por ejemplo, la nafta produce 2,3kg de CO₂e/litro cuando se la utiliza en vehículos típicos, el diesel o gasoil 2,7kgCO₂e/l y el fuel-oil 3,2 kgCO₂e/l.⁹²

Dados estos factores de emisión, se fijó un valor uniforme para la tonelada de dióxido de carbono equivalente de USD10/tnCO₂e, y se convirtió para cada combustible este valor en el correspondiente en pesos por unidad de medida.^{93,94} Así se llega a los montos consignados en la ley de la reforma (Tabla 10).

Tabla 10. Impuesto a las emisiones de dióxido de carbono

Concepto	Monto fijo (en S)	Unidad de medida
a) Nafta sin plomo, hasta 92 RON	0,412	litro
b) Nafta sin plomo, más de 92 RON	0,412	litro
c) Nafta virgen	0,412	litro
d) Gasolina natural o de pirolisis	0,412	litro
e) Solvente	0,412	litro
f) Aguarrás	0,412	litro
g) Gasoil	0,473	litro
h) Diésel oil	0,473	litro
i) Kerosene	0,473	litro
j) Fuel oil	0,519	litro
k) Coque de petróleo	0,557	kilogramo
l) Carbón mineral	0,429	kilogramo

Dado el carácter global, tanto de la externalidad que lleva a emitir más gases de efecto invernadero que los socialmente óptimos como de la “tragedia de los comunes” que produce, este impuesto no contempla (a diferencia del impuesto a la transferencia de combustibles) un tratamiento diferencial para la Patagonia.

⁹² Los factores de emisión para los combustibles de distinta calidad (por ejemplo, nafta súper y premium) no son equivalentes, como se podría inferir de la Tabla 10. Por simplicidad y razones de administración tributaria se los ha unificado. Adicionalmente, esto permite reducir en aproximadamente un cuarto el diferencial de precios entre los mismos sin introducir un cargo específico a las emisiones de NO_x.

⁹³ Existen múltiples gases generadores del efecto invernadero, con vidas medias (*half-life*) y forzamientos radiativos (*radiative forcings* – cuánto calor atrapan) dispares. La unidad de medida “dióxido de carbono equivalente” permite convertir esas mezclas de gases en el equivalente a dióxido de carbono respecto de su potencial efecto invernadero.

⁹⁴ El impuesto se actualiza trimestralmente por IPC.

La ley sancionada tiene diferencias significativas con la propuesta del Poder Ejecutivo. Esta última fijaba el valor de las emisiones en USD25/tnCO₂e y alcanzaba al gas natural, gas licuado de petróleo y combustibles de cabotaje (incluyendo combustible aeronáutico). A su vez, fijaba un cronograma gradual para los productos no previamente gravados por los anteriores cuatro impuestos a los combustibles.

Otros cambios a impuestos

Devolución saldos a favor IVA: en armonía con el mecanismo de devolución de crédito fiscal por inversiones descripto previamente, se permitió el recupero de los saldos “técnicos” para aquellos sujetos que desarrollen actividades que califiquen como servicios públicos, en la medida que las tarifas o ingresos que perciben se vean reducidas por el otorgamiento de sumas en concepto de subsidios, compensaciones tarifarias y/o fondos por asistencia económica, por parte del Estado Nacional en forma directa o a través de fideicomisos o fondos constituidos a ese efecto.⁹⁵ Para evitar que se desvirtúe el objetivo perseguido con la norma, el tratamiento resultará procedente hasta el límite que surja de detraer del saldo a favor originado en las operaciones comprendidas en el régimen, el saldo a favor que se habría determinado si el importe percibido por los conceptos que lo motivan hubiera estado alcanzado por la alícuota aplicable sobre la tarifa correspondiente.

- Servicios Digitales: la reforma amplía el objeto del IVA incorporando los servicios digitales prestados por un sujeto residente o domiciliado en el exterior en la medida que su utilización o explotación efectiva se lleve a cabo en el país.⁹⁶ La forma en la que se han desarrollado y estructurado estas operaciones cuando son prestadas por sujetos del exterior ha llevado a que, en la situación actual, la inversión en el país se vea desalentada, en detrimento de la actividad de los sujetos prestadores domiciliados fronteras adentro. De esta manera, la ley pretende poner en un plano de igualdad a los prestadores locales respecto del prestador residente o domiciliado en el exterior.

- Impuesto al Cheque: la reforma prevé el incremento de los montos que se pueden considerar como pago a cuenta en ganancias del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios hasta llegar al 100%. Como se comentó en el Capítulo 2, a las ineficiencias de los impuestos en cascada se le suman los incentivos a la desintermediación financiera. Si bien, la reforma no elimina el impuesto, en la medida en que las empresas puedan utilizar los pagos a cuenta del Impuesto a las Ganancias, la ineficiencia de este impuesto en cascada se verá reducida.

⁹⁵ El régimen operará con un límite máximo anual que se determinará de acuerdo a las condiciones imperantes en materia de ingresos presupuestarios, y será asignado a través de un mecanismo que establecerá la reglamentación.

⁹⁶ A tales efectos se consideran servicios digitales aquellos llevados a cabo a través de la red Internet o de cualquier adaptación o aplicación de los protocolos, plataformas o de la tecnología utilizada por Internet u otra red a través de la que se presten servicios equivalentes que, por su naturaleza, se encuentran básicamente automatizados y requieren una intervención humana mínima.

- Trabajadores Autónomos: la reforma duplicó la deducción especial para poder reducir la diferencia en la carga tributaria causada por el impuesto a las ganancias de las personas físicas respecto de la que recae sobre un empleado en relación de dependencia. Se establecieron incrementos adicionales para nuevos profesionales y emprendedores.
- Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (monotributo): la ley redefine el concepto de “Pequeño Contribuyente”, limitándolo a personas humanas, a los integrantes de ciertas cooperativas de trabajo y a las sucesiones indivisas continuadoras de causantes adheridos al régimen, en este último caso, hasta cierto plazo. Se excluyen del régimen a las sociedades de todo tipo, a fin también de dejarlas en un pie de igualdad independientemente de cuál sea la forma jurídica adoptada. Se elimina el requisito de cantidad mínima de trabajadores en relación de dependencia para permanecer en las categorías más altas puesto que los parámetros eran inconsistentes con los topes de facturación.⁹⁷ También se otorga la posibilidad de importar bienes y servicios que formen parte del costo de los productos vendidos y servicios prestados. Por último, considerando la pequeña envergadura de los responsables adheridos al régimen, y con el fin de simplificar sus obligaciones de tipo administrativo, se reemplaza el régimen de recategorización cuatrimestral por uno de periodicidad semestral.
- Cambios en el Código Aduanero: la reforma adecua algunas de las disposiciones de Código Aduanero al Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto), aprobado por la Ley 27.138. También se alinean diversas normas de procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Nación en materia aduanera con las previstas por la Ley 11.683, que permitirán evitar dilaciones y otorgar mayor certeza jurídica para los administrados.
- Otros impuestos selectivos: la reforma también afectó los gravámenes sobre la telefonía celular y satelital. La nueva ley eliminó el impuesto *ad-valorem* de 1% sobre el abono de telefonía celular (Ley 26.573, Art. 39) destinado a financiar el Ente nacional de Alto Rendimiento Deportivo (ENARD) y lo remplazó con financiamiento del PEN. A su vez, la alícuota del Impuesto Interno a los servicios de telefonía celular y satelital subió de 4% a 5% compensando cualquier pérdida de recaudación por el impuesto de la Ley 26.573.⁹⁸ Si bien el cambio no modificó el tributo ni su presión tributaria, la implicancia económica de eliminar la asignación automática de recursos es bienvenida ya que elimina una rigidez innecesaria en el proceso presupuestario. Más allá de la coyuntura fiscal, hay escasas justificaciones para

⁹⁷ Algunas combinaciones de topes de facturación por categoría del monotributo, cantidad de empleados mínimos y salarios mínimos vigentes eran o bien matemáticamente imposibles, o bien improbables por lo exiguo de los rendimientos implícitos de las actividades.

⁹⁸ La base imponible de ambos impuestos es la misma con la excepción de que el impuesto eliminado no gravaba los servicios prepagos de telefonía celular. La diferencia en términos de recaudación es insignificante.

sostenerlos, al no buscar corregir externalidades o alcanzar consumos suntuarios, y al operar sobre insumos de la producción. Su continuidad podría ser reevaluada en otro contexto macro-fiscal en tanto lo permitan las cuentas públicas.

- Procedimiento Tributario:

En tal inteligencia, se reafirma, dentro de los principios generales de interpretación de la ley, la prohibición de aplicar la analogía con la finalidad de ampliar el alcance de los hechos imponibles, de las exenciones, o de los ilícitos tributarios. Asimismo, se consagra expresamente el principio de igualdad al preverse que todo contribuyente estará sujeto a un tratamiento similar al dado a otros sujetos que posean su misma condición fiscal. Por último, se regula la validez vinculante de las opiniones de la Administración Federal de Ingresos Públicos. La finalidad de estas modificaciones radica en fortalecer la seguridad jurídica imperante entre la administración y los administrados.

Por otro lado, respecto al domicilio fiscal y domicilio fiscal electrónico, se faculta a la Administración Tributaria para que establezca los requisitos necesarios para apreciar que en éste opera la dirección o administración principal y efectiva de las actividades del contribuyente o responsable, a fin de obtener los instrumentos necesarios para ubicar al contribuyente o responsable. Además, se dispone la obligatoriedad del domicilio fiscal electrónico, salvo excepciones que el propio fisco podrá disponer.

Respecto de las declaraciones juradas rectificativas a la baja, se prevé que, si la declaración rectificativa se presenta dentro del plazo de 5 días del vencimiento general de la obligación, y siempre que la diferencia entre ambas no exceda del 5% de la base imponible originalmente declarada, la última declaración jurada presentada sustituirá a la anterior.

En materia de determinación de oficio se implementa una “instancia de conciliación” en determinadas circunstancias con el fin de reducir los tiempos y los costos derivados del tratamiento de la cuestión tributaria litigiosa, entre otros cambios.

En el marco de las infracciones formales y de los compromisos asumidos internacionalmente por nuestro país, se introduce un régimen sancionatorio en el cual ciertas conductas, relacionadas con el incumplimiento a brindar información que fuera solicitada por el fisco nacional, vinculada al intercambio de información país por país proporcionada por ciertas empresas multinacionales, serán sancionadas con una multa graduable entre \$80.000 y \$200.000.

Se reformulan los niveles mínimo y máximo de la multa aplicable a los casos de omisión de impuestos previéndose, según se observen diferentes circunstancias, una pena pecuniaria de entre el 100% y el 300% del gravamen dejado de pagar, retener o percibir.

Para lograr una simetría con las previsiones de la Ley Penal Tributaria se incorporan dos disposiciones. Mediante una de ellas se sancionan aquellas conductas ardidasas tendientes

al aprovecho indebido de, entre otros, reintegros, recuperos o devoluciones, aplicándose eventualmente una multa de 2 a 6 veces el monto percibido o utilizado.

En consonancia con las modificaciones comentadas, se prevé un nuevo esquema de reducción y eximición de sanciones, así como también se incorporan los conceptos de reiteración, reincidencia, error excusable y los atenuantes y agravantes para graduar las sanciones.

En línea con la política del gobierno nacional tendiente a simplificar procedimientos y hacerlos más eficientes, se permite la utilización del dinero embargado para la cancelación de obligaciones tributarias y se prevé el levantamiento del embargo en plazos breves luego de efectivizado el pago. Se regula un procedimiento sencillo y eficaz para estos casos.

En cuanto a las formas de notificación, se incorpora como medio de notificación fehaciente la que se efectúe por comunicación en el domicilio fiscal electrónico del contribuyente o responsable, debiendo el fisco asegurar la correcta recepción por parte del destinatario. Se aclara además que las notificaciones cursadas en días inhábiles, se tendrán por practicadas el día hábil inmediato siguiente.

Respecto al secreto fiscal se incorporan dos supuestos en los cuales no regirá, a saber: (i) para la autoridad competente de los Convenios para evitar la doble imposición celebrados por la República Argentina, cuando actúe en el marco de un procedimiento de acuerdo mutuo y (ii) respecto de los balances y estados contables de naturaleza comercial presentados por los contribuyentes o responsables, atento a su carácter público. Además, se dispone que la información amparada por este instituto esté excluida del derecho al acceso a la información pública.

A la luz de la invitación efectuada por el G20 relativa a dotar de mayor certeza al sistema tributario, se incorpora un régimen de acuerdos anticipados de precios denominado “Determinaciones Conjuntas de Precios de Operaciones Internacionales”, mediante el cual el contribuyente y la Administración Federal de Ingresos Públicos podrán definir los criterios en materia de precios de transferencia conforme los cuales se valorarán las operaciones internacionales que éste realice. El acuerdo al que se arribe tendría una duración máxima de hasta tres períodos fiscales y podría dejarse sin efecto si se comprueba que el criterio convenido ya no refleja los precios que hubieren pactado operadores independientes.

4.4 Reducción de impuestos provinciales distorsivos

El Consenso Fiscal de 2017 plasmó el compromiso de la gran mayoría de las provincias para detener subas y disminuir gradualmente las alícuotas de sus tres tributos más importantes: el impuesto a los IIBB, Inmobiliario, y Sellos. Respecto al impuesto a los IIBB, el acuerdo estableció topes para las alícuotas de cada actividad y año hasta el 2022 (Tabla 7). Estos topes son uniformes para todas las jurisdicciones firmantes y relativamente más bajos para las actividades primarias (aguas arriba) en la cadena vertical y/o asociadas con la producción de

bienes transables.⁹⁹ Las provincias también acordaron eliminar el tratamiento diferencial de contribuyentes de extraña jurisdicción, aboliendo así las aduanas interiores y simplificando el proceso de liquidación tributaria. Adicionalmente, se desgravan los ingresos de actividades de exportación. El impacto económico de estas medidas es significativo por varios motivos. Como se mencionó en el Capítulo 2, los impuestos en cascada como el impuesto a los ingresos brutos son extremadamente ineficientes porque no son neutros a la estructura de la cadena de generación de valor, perjudican a las pequeñas y medianas empresas especializadas, y fomentan la integración vertical y concentración de los mercados.

Los compromisos asumidos en el *Consenso* transformarán lentamente el impuesto a los ingresos brutos en un tributo más parecido a un impuesto a las ventas finales. De esta manera, se reducirán las ineficiencias en la asignación de recursos entre diferentes actividades y se elimina el impacto diferenciado por tamaño de firma (un incentivo más al enanismo). A su vez, los cambios reducirán los problemas asociados a la liquidación del impuesto por parte de los contribuyentes y la administración de la recaudación entre jurisdicciones. En este sentido, las provincias se comprometieron a limitar la generación de saldos a favor del contribuyente implementando mecanismos de devolución automática.

Respecto de los impuestos inmobiliarios, las provincias se comprometieron a adoptar metodologías uniformes para el cálculo y determinación de las valuaciones fiscales. La metodología será establecida por un organismo federal para que las valuaciones reflejen los valores de mercado. El compromiso adicional del *Consenso* comprende la fijación de las alícuotas en un rango entre 0,5% y 2%. Esto busca revertir la caída en la recaudación de los impuestos inmobiliarios que se ha llevado a cabo durante los últimos 20 años que ha alejado al país de los parámetros de las economías desarrolladas.¹⁰⁰ Es particularmente relevante que las provincias hayan consensuado implementar un nivel mínimo de imposición sobre los inmuebles, puesto que muchas de ellas recaudan poco o nada por estos conceptos.¹⁰¹ Si bien la escasa información disponible hace muy difícil estimar con precisión la recaudación potencial de estos cambios, los nuevos recursos podrían ascender a 0,5% del PIB.

El incremento en las alícuotas efectivas de los impuestos sobre los inmuebles esperable tras la adopción del *Consenso Fiscal* genera interesantes posibilidades. Los impuestos inmobiliarios están típicamente fijados en función del valor de las propiedades, más no de la

⁹⁹ El compromiso entre las provincias se establece en el marco del vencimiento de la prórroga del Pacto Fiscal II de 1993.

¹⁰⁰ “Mientras estos impuestos a la propiedad representan el 3.3% de los ingresos tributarios en el país promedio de la OCDE, solo representan el 1.2% de los ingresos en Argentina”. OECD (2017), OECD Economic Surveys: Argentina 2017: Multi-dimensional Economic Survey, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-arg-2017-en.

¹⁰¹ Las ocho provincias de menor recaudación juntaron menos de USD 17 millones en 2017 por este concepto, lo que determina tasas efectivas sobre los valores de mercado irrisorias.

tierra que ocupan.¹⁰² Si bien no ha sido discutido en el Congreso, es deseable una coordinación a nivel federal para reformular el impuesto hacia el valor de la tierra libre de mejoras. Se trata del impuesto menos distorsivo posible: la oferta de tierra urbana es fija y no es posible afectar decisiones respecto de su uso productivo.¹⁰³ El mismo fomenta la actividad de la construcción respecto de los impuestos inmobiliarios típicos.¹⁰⁴ Un impuesto de estas características también permitiría capturar algunas rentas de localización de los propietarios, que han sido en otros países (y probablemente también en Argentina) motores de la desigualdad en años recientes.

El Consenso Fiscal también establece limitaciones respecto de los impuestos a los sellos. Al igual que en ingresos brutos y otros impuestos, se elimina de inmediato el tratamiento diferencial de contribuyentes en función del domicilio (la “extraña jurisdicción” que implica en la práctica el establecimiento de “aduanas interiores”). Las alícuotas para las transferencias de inmuebles, automotores y actividades hidrocarburíferas no podrán superar las de 2017, y las que apliquen a los restantes actos y contratos deberán caer gradualmente desde un tope de 0,75% en 2019 hasta su total eliminación desde el año 2022 (una reducción de la presión fiscal difícil de estimar, pero en el orden de 0,2-0,3% del PIB). Finalmente, también incluye el compromiso de que las provincias deroguen de manera inmediata los tributos selectivos que graven la transferencia de combustibles, gas, energía eléctrica y servicios sanitarios, excepto que se trate de ventas a consumidores finales.

El Consenso Fiscal incluyó compromisos para que la reducción de recursos originada en los cambios en el impuesto a los ingresos brutos sea atendida principalmente con mejoras en la calidad del gasto público. Las provincias reafirmaron en el Consenso su apoyo a la Ley de Responsabilidad Fiscal, que pone límites al crecimiento del gasto provincial, y establecer un programa de retiros para empleados provinciales y municipales. A su vez, las provincias consensuaron no incrementar las alícuotas del impuesto a los Sellos para transferencias de inmuebles, automotores, y actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios. Para el resto de contratos, se estableció un sendero decreciente de alícuotas máximas del impuesto a los Sellos hasta su eliminación en 2022.¹⁰⁵

La reducción de impuestos provinciales que inciden sobre insumos de las firmas y el consumo (ingresos brutos principalmente) se financiará principalmente con la reducción en el gasto público resultante de observar la Ley de Responsabilidad Fiscal pero también a

¹⁰² La tasa de Alumbrado, Barrio y Limpieza de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es una excepción, al incorporar parcialmente el costo de oportunidad de los terrenos calculando el tributo sobre la base de los metros edificables según el código de planeamiento, en lugar de los metros efectivamente cubiertos.

¹⁰³ Aún a tasas muy altas: los propietarios deberían emplear la tierra para minimizar las pérdidas.

¹⁰⁴ Estas consideraciones son trasladables a los impuestos inmobiliarios rurales.

¹⁰⁵ Puntualmente, el acuerdo establece que la alícuota máxima puede ser 0,75% a partir de 2019, 0,5% a partir de 2020, 0,25% a partir de 2021, y 0% en 2022.

través de una suba en el impuesto inmobiliario.¹⁰⁶ Las provincias se comprometieron a utilizar un sistema de valuaciones uniformes establecidas por un organismo federal y a mantener la alícuota del impuesto en un rango de entre 0,5% y 2% del valor fiscal del inmueble. La Nación, por su parte, asumió el desafío de desarrollar las metodologías de valuación a partir de la información de los registros catastrales que provean las provincias. Es de esperar que la recaudación del impuesto inmobiliario suba en todas las jurisdicciones y la ganancia en términos de eficiencia y equidad horizontal de remplazar recaudación del impuesto a los ingresos brutos por recaudación del impuesto inmobiliario es significativa. Una externalidad positiva de este cambio es que una vez llevadas las valuaciones a valor de mercado y corregidas las tasas efectivas de imposición las provincias contarán con una plataforma útil para desarrollar, con algunos cambios a los impuestos, políticas públicas de fomento a la vivienda.

5 IMPACTO DE LA REFORMA EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Los cambios en el sistema tributario, como toda medida de política económica, impactan a los agentes económicos de manera directa e indirecta. Por un lado, la modificación de un impuesto tiene un efecto directo sobre la recaudación del gobierno y los precios y cantidades producidas de la actividad gravada.¹⁰⁷ Este efecto directo es comúnmente denominado de equilibrio parcial o local, y su medición suele separarse, por cuestiones prácticas, en dos etapas: el impacto “estático” (o directo) donde se asume en el cálculo que los agentes no modifican sus conductas ante la nueva estructura impositiva, y el impacto “dinámico”, en donde se incorporan los cambios esperados en las decisiones de producción y/o consumo de los agentes económicos que reaccionan ante el nuevo impuesto. Para calcular estos dos efectos se utilizan modelos económicos de equilibrio parcial cuya precisión depende de la calidad de la información disponible respecto de la demanda y oferta del bien o recurso afectado, así como también del tipo de competencia entre empresas.

Por otro lado, la creación o modificación de un impuesto genera efectos indirectos en la economía que están relacionados a cuestiones de equilibrio general. Los precios relativos del sector afectado por un nuevo impuesto cambian y, por lo tanto, generan una reasignación en los recursos del sector que tendrá efecto sobre la actividad del resto de sectores de la economía. A su vez, los cambios en estos sectores generan una segunda ronda de ajustes que impactan en otros sectores, e incluso pueden alcanzar al sector afectado inicialmente. Los efectos indirectos podrían potenciar o reducir los efectos directos mencionados anteriormente en términos de recaudación y/o bienestar económico. Por ejemplo, una suba

¹⁰⁶ El Consenso también estableció la eliminación inmediata de impuestos a los servicios públicos (salvo los prestados a consumidores finales).

¹⁰⁷ En el caso de impuestos que gravan personas o riqueza, el impacto directo sucede en el bienestar del agente gravado.

en el impuesto a la cerveza lleva, generalmente, asociado una suba en su precio final y, consecuentemente, una caída en la cantidad vendida en el mercado (efecto directo). A su vez, la suba del precio de la cerveza podría desplazar la demanda hacia productos sustitutos, como el vino y otras bebidas que no son alcanzadas por el impuesto, impulsando mayores precios y cantidades vendidas en esos mercados. El impacto agregado del impuesto a la cerveza en el mercado laboral puede ser positivo o negativo, dependiendo del efecto ingreso experimentado por los consumidores, y la intensidad del trabajo en la fabricación de cada bebida.

El proceso de estimación conjunta de los efectos directos e indirectos se suele realizar con modelos de equilibrio general computado (MEGC) que formalizan las relaciones entre los distintos sectores de la economía bajo análisis. Tanto los MEGC como los modelos de equilibrio parcial pueden producir diferentes aproximaciones del impacto de un cambio en la política económica. Si bien el MEGC tiene la ventaja de incorporar las relaciones de todos los sectores relevantes de la economía, el costo de esa complejidad es que el modelo suele utilizar una estructura formal menos detallada a nivel intra-industrial que los modelos de equilibrio parcial.

En términos muy generales, un modelo de equilibrio parcial resulta útil para estimar de manera bastante precisa los efectos directos de la política económica mientras que un MEGC permite calcular el efecto agregado en la economía. El uso de MEGC se torna relativamente más relevante en casos donde se pretende evaluar políticas integrales como la reforma tributaria argentina, donde el impacto simultaneo en varios mercados y actividades produce múltiples efectos cruzados entre sectores, y dificulta la evaluación cualitativa y cuantitativa de los efectos agregados.

El objetivo de este capítulo es analizar el impacto en el crecimiento económico de la reforma impositiva con el lente de un MEGC.¹⁰⁸ El modelo permite calcular la trayectoria de las principales variables económicas en los escenarios con y sin reforma (a partir de un escenario base). Por cuestiones prácticas, se simulan solamente los principales cambios tributarios de la reforma. La Tabla 11 muestra el impacto fiscal simulado en el modelo para cada impuesto y año.

¹⁰⁸ La descripción del modelo, su estructura (sectores cubiertos, reglas de ajuste y equilibrio), y resultados se encuentra desarrollado en detalle en Chisari et al. (2018).

Tabla 11. Cambios impositivos modelados (% de PIB)

Impuesto	2018	2019	2020	2021	2022
I - Ganancias Corporativas	-0,50%	-0,60%	-0,91%	-1,17%	-1,33%
II- Renta Financiera	0,17%	0,17%	0,22%	0,22%	0,22%
III - Contribuciones Patronales	-0,26%	-0,48%	-0,71%	-0,94%	-1,16%
IV – Patrimonio	0,20%	0,29%	0,43%	0,43%	0,43%
V – IIIBB	-0,3%	-0,6%	-0,9%	-1,2%	-1,5%

Nota: La Tabla muestra los impuestos incluidos y su costo fiscal modelado en el MEGC. El costo fiscal total estimado de la reforma se puede apreciar en la Tabla 7. Los cambios en el impuesto al cheque se encuentran reflejados en el costo fiscal de Ganancias Corporativas.

El modelo base asume que la oferta de trabajo es elástica, que los salarios reales ajustan según la tasa de crecimiento de la economía, y que las inversiones siguen la regla Q de Tobin.¹⁰⁹ Para comparar la sensibilidad de los resultados, se evaluaron distintos modelos con variaciones en los supuestos respecto de la oferta de trabajo, el ajuste de salarios reales, y la regla de inversión de los agentes en la economía. Los resultados son robustos a estos supuestos y por ello sólo se reportan las simulaciones del modelo base.¹¹⁰

Los parámetros del MEGC explican la tasa de crecimiento de la economía en ausencia de la reforma o escenario base. Con esos parámetros, la calibración del modelo dinámico recursivo, estima un crecimiento del PIB potencial de 3% anual promedio para los próximos 10 años.¹¹¹ Más relevante que el valor absoluto en el escenario base es el análisis de las diferencias en el crecimiento del PIB generado por la reforma. La Tabla 12 muestra estos resultados para el quinto y décimo año luego de implementada la reforma. La simulación del modelo para la reforma completa (ley de reforma y Consenso Fiscal) estima una brecha en el crecimiento del PIB de aproximadamente 5 puntos porcentuales en cinco años y casi 11 puntos a los diez años desde la implementación de la reforma. El Gráfico 13 muestra la evolución de esta brecha y se puede apreciar que la diferencia entre las tasas de crecimiento anual del PIB se incrementa en los primeros cinco años (promedio 1p.p. en 2018-2022) y luego, a partir del sexto año, comienza un proceso de convergencia donde la diferencia

¹⁰⁹ La oferta de trabajo elástica supone que hay una dotación de horas de ocio que pueden ser ofertadas al mercado de trabajo si el salario es atractivo. A esto se agrega un crecimiento poblacional del 1,2% anual. El ajuste salarial creciente considera que los salarios reales crecen con la tasa de crecimiento del PIB de la economía. La regla Q de Tobin supone que la propensión a invertir depende positivamente del cociente entre el producto marginal del capital y su costo de construcción, y negativamente del riesgo fiscal (medido por el cociente entre los egresos y los ingresos del gobierno consolidado).

¹¹⁰ Ver Chisari et al. (2018) para los resultados de modelos alternativos.

¹¹¹ Otros indicadores macroeconómicos para el año base son, Importaciones/PIB=12,2%; Exportaciones/PIB=11,3%; Inversión/PIB=17,3%; tasa de desempleo 7,75%; Déficit primario 3% del PIB. Es importante destacar que la demora en la disponibilidad de datos hace que estas matrices reflejen la estructura de la economía argentina en 2015 y no 2018.

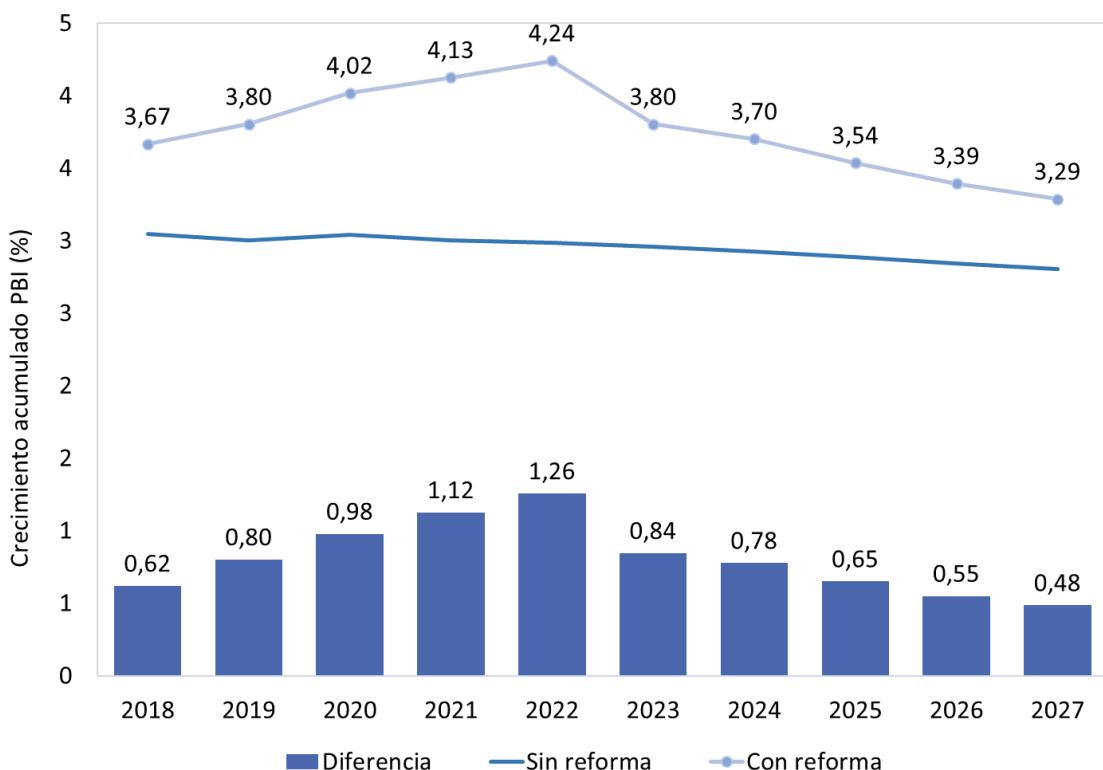
promedio entre tasas se reduce a 0,48 puntos porcentuales luego de diez años.¹¹² Naturalmente, estos ejercicios no incorporan shocks inesperados en la demanda u oferta que pueden hacer que el producto realizado se encuentre por debajo del producto potencial modelado. En ese sentido, el ejercicio no debe entenderse como una predicción precisa del nivel de actividad, sino como una estimación del diferencial entre el crecimiento del producto potencial con y sin reforma tributaria.

Tabla 12. Crecimiento adicional del PIB simulado para la reforma tributaria luego de 5 y 10 años (en puntos porcentuales)

Reformas*	Horizonte	
	5 años	10 años
Reforma I-III	4,24	9,18
Reforma I-V	5,48	10,87

Nota: * Elementos de reforma: I - Ganancias Corporativas, II- Renta Financiera, III - Contribuciones Patronales, IV – Patrimonio, V – IIBB. Modelo I: oferta de trabajo es elástica, ajuste de salarios reales ajustan según la tasa de crecimiento de la economía, inversiones siguen la regla Q de Tobin. Modelo II: modelo estándar con curva de oferta laboral inelástica e inversiones que no siguen la regla de Tobin. Modelo III: modelo estándar con ajuste salarial de acuerdo con el crecimiento del capital en la economía.

Gráfico 13. Tasa de crecimiento anual del PIB. Simulaciones con y sin reformas.



Nota: Modelo simulado con las reformas I a V de la Tabla 11.

¹¹² Estos resultados son robustos en otras especificaciones de modelos.

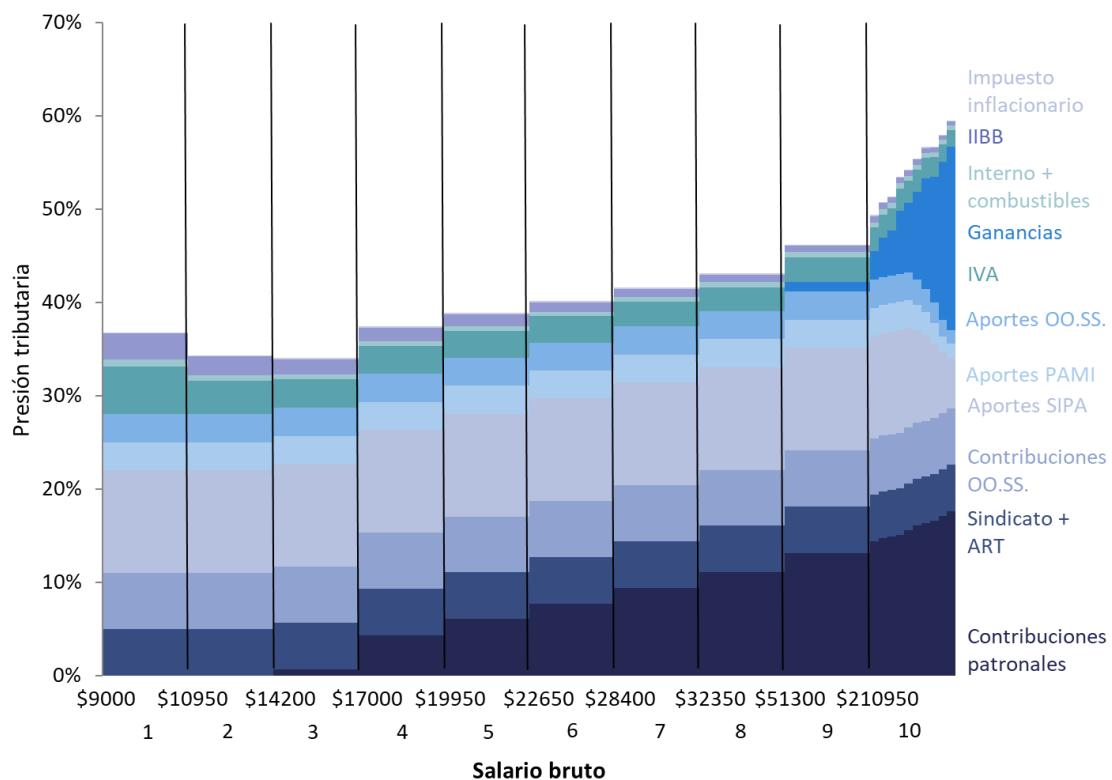
El modelo estima que la reforma promueve el crecimiento económico a través de mayor inversión y las mejoras, respecto del escenario base, se observan en todos los sectores de la economía. El comercio exterior aumenta de manera significativa (tanto las exportaciones como las importaciones crecen respecto del escenario base) y el desempleo se reduce en todas las especificaciones modeladas. Estos efectos permiten compensar la reducción inicial de la recaudación impositiva, ya que mayores exportaciones e importaciones generan ingresos fiscales adicionales. Asimismo, el mayor nivel de empleo compensa la reducción de contribuciones patronales. Y también se incrementa la recaudación de impuestos como el IVA en razón del mayor nivel de actividad. La reforma impositiva mejora el indicador de bienestar de todos los quintiles de la distribución del ingreso. De esta manera, el costo fiscal inicial de 3% del PIB de la reforma pasa a ser de 1,4% del PIB en 2022 cuando se tienen en cuenta los efectos de segunda ronda.

Como se anticipó en el Capítulo 4.2, la progresividad de los cambios en los impuestos al trabajo debería contrarrestar el posible efecto regresivo de otros impuestos (e.g., reducción en impuesto a las ganancias corporativas). A su vez, el modelo MEGC sólo contempla perturbaciones al sistema vía cambios en los impuestos listados en la Tabla 11. Ello no incluye la reducción en el impuesto inflacionario vía la política monetaria del Banco Central.

El cambio en la progresividad de los impuestos que afectan a los asalariados se puede observar comparando la incidencia sobre el ingreso (remuneración bruta) de los trabajadores antes y después de la reforma (Gráfico 6 y Gráfico 14 respectivamente). La mejora es notable y la introducción del MNI en las contribuciones patronales juega un rol fundamental en términos de incidencia distributiva. La reducción de la inflación es otro elemento importante que, si bien no forma parte de la política tributaria, es el resultado de un programa fiscal consistente y gradual del cual la reforma tributaria es parte. Nuevamente, el Gráfico 14 muestra solo un análisis parcial de la incidencia de las políticas fiscales. Para completar el análisis se debe tener en cuenta el impacto indirecto de otros impuestos y, el impacto de subsidios y del gasto público en general. Por ejemplo, Rossignolo (2016) encuentra que la distribución del ingreso en Argentina mejora un 24% cuando se incluye en el análisis el gasto público en servicios de educación y salud.¹¹³

¹¹³ El coeficiente de Gini cuando se incluyen los ingresos del mercado de trabajo como todos los impuestos y subsidios es de 0,401. Al agregarse el gasto en servicios públicos de salud y educación se reduce a 0,303 (-24%).

Gráfico 14. Incidencia de impuestos sobre los ingresos de los asalariados luego de la reforma



Nota: Inflación anual promedio simulada: 5% (proyección para 2022). Ver metodología de cálculo en Anexo II.

Fuente: Elaboración propia en base a EPH y ENGHO de INDEC.

Como se indicó en el Capítulo 4, la Ley de Reforma Impositiva y el Consenso Fiscal son dos de las múltiples reformas aprobadas por el Congreso a fines de 2017. Estas reformas integran un sistema en el que las bajas graduales del déficit fiscal y la presión impositiva serán cubiertas con bajas (relativas al PIB) del gasto público. El resultado financiero consolidado del Sector Público Argentino en 2017, previo a la reforma, fue deficitario en 6,8% del PIB. El efecto de la reforma tributaria tiene, incluyendo efectos de equilibrio general, un costo neto de 1,4%. Las leyes de reforma de la movilidad previsional y de responsabilidad fiscal permiten congelar el gasto público en términos reales y así reducirlo en relación al producto mediante el crecimiento económico. Al cabo de cinco años, el crecimiento acumulado al nuevo ritmo del producto potencial resultante de la reforma tributaria se estima en 21,5%. Partiendo entonces de un gasto público primario consolidado en 2017 de 39,9% del PIB, el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal lo reduciría a 32,8% del PIB.¹¹⁴ Este nivel de gasto está más en línea con los parámetros internacionales y representa una necesidad de financiamiento significativamente menor. El resultado financiero esperado al cabo del

¹¹⁴ $32,8\% = 39,9\% / (1 + 21,5\%)$

período de cinco años, manteniendo todo lo demás constante, resultaría en -1,1% del PIB.¹¹⁵ Esto excede lo necesario para la estabilización de la deuda pública, y es el criterio que asegura la sostenibilidad de la reforma en el largo plazo.

6 REFLEXIONES FINALES

La reforma tributaria argentina de 2017 se realizó en un contexto de alto déficit de las cuentas públicas y con un nivel récord de gasto público y presión tributaria. La normalización macroeconómica exige una adecuación del gasto público a niveles que puedan ser financiados sosteniblemente por la economía argentina. Para lograrlo, es importante que el gasto público sea sostenible y que la economía crezca. El conjunto de reformas aprobadas en 2017 constituye un plan de trabajo coherente, indivisible, y gradual para establecer el camino a seguir en materia fiscal durante los próximos años. Este plan de trabajo refleja un esfuerzo por alcanzar consensos, primero dentro del Gobierno Nacional, y luego con las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Nación y con los gobiernos provinciales.

Su diseño y aprobación fue solo el primer paso, pues durante los próximos cinco años la sociedad deberá velar por su correcta implementación. Verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia tributaria del Consenso Fiscal involucrará no solo la vigilancia permanente del Poder Ejecutivo Nacional, sino también de las provincias entre sí y de los contribuyentes por sobre sus gobiernos locales. El seguimiento de las disposiciones relativas a la responsabilidad fiscal, que involucran las decisiones de gasto de la Nación y de las provincias, será una de las primeras preocupaciones de los legisladores de todos los niveles de gobierno, así como de sus gobernados. Todo esto es necesario para el éxito del conjunto de reformas.

En su conjunto, estas reformas constituyen un plan de trabajo fiscal para la sociedad argentina, y aun si sucedieran shocks que cambian su trayectoria, es importante hacer los esfuerzos necesarios para llegar al punto final trazado por las mismas. Ello redundará en un país estable, previsible, que crece y genera empleo, donde los salarios reales crecen y se reduce la pobreza.

¹¹⁵ -1,1% = -6,8% - 1,4% + 7,1%.

REFERENCIAS

- Atkinson, A. B., & Stiglitz, J. E. (1976). The design of tax structure: direct versus indirect taxation. *Journal of public Economics*, 6(1-2), 55-75.
- Atkinson, A. S., & Stiglitz, J. (1980). *Lectures on Public Economics*. New York: McGrawHill.
- Broadway, R. W. (2012). *From optimal tax theory to tax policy: retrospective and prospective views*. Cambridge: MIT Press.
- Bustos, Á., Engel, E. M., & Galetovic, A. (2004). Could higher taxes increase the long-run demand for capital? Theory and evidence for Chile. *Journal of Development Economics*, 73(2), 675-697.
- Chisari, O. O., Mastronardi, L., Oks, D. & Vila Martínez, J. P. (2018). *Un modelo CGE dinámico recursivo para la Argentina 2015 y aplicaciones a reformas impositivas*. Mimeo.
- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2015). *Bases y lineamientos generales para una futura reforma tributaria*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: EDICON, Fondo Editorial Consejo. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/upload/18185.pdf>
- Cruces, G., Galiani, S., & Kidyba, S. (2010). Payroll taxes, wages and employment: Identification through policy changes. *Labour Economics*, 17(4), 743-749.
- Cummins, J. G., Hassett, K. A., & Hubbard, R. G. (1996). Tax reforms and investment: A cross-country comparison. *Journal of Public Economics*, 62(1-2), 237-273.
- Diamond, P., & Saez, E. (2011). The case for a progressive tax: from basic research to policy recommendations. *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 165-90.
- Garriga, M., & Rosales, W. (2013). *Finanzas públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones*. La Plata, Provincia de Buenos Aires: Ediciones Haber.
- Gordon, R., & Li, W. (2009). Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation. *Journal of public Economics*, 93(7-8), 855-866.
- Griffith, R., O'Connell, M., & Smith, K. (2017). *Tax design in the alcohol market*. IFS Working Papers, W17/28, Institute for Fiscal Studies.
- Gruber, J., & Krueger, A. B. (1991). The incidence of mandated employer-provided insurance: Lessons from workers' compensation insurance. *Tax policy and the economy*, 5, 111-143.

Harding M. (2013). *Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income*. OECD Taxation Working Papers, No. 19, Paris: OECD Publishing. Disponible en:
<http://dx.doi.org/10.1787/5k3wh96w246k-en>

Honohan, P. (2001). *European and International Constraints on Irish Fiscal Policy*. ESRI Working Papers, BP2002/2, Economic and Social Research Institute.

Jenkin, F. (1872). On the Principles which regulate the Incidence of Taxes. *Proceedings of the Royal Society of Edinburgh*, 7, 618-631.

Kugler, A., Kugler, M., & Prada, L. O. (2017). *Do payroll tax breaks stimulate formality? Evidence from Colombia's reform*. NBER Working Paper, No. 23308, National Bureau of Economic Research.

Mankiw, N. G., Weinzierl, M., & Yagan, D. (2009). Optimal taxation in theory and practice. *Journal of Economic Perspectives*, 23(4), 147-74.

Manning, W. G., Keeler, E. B., Newhouse, J. P., Sloss, E. M., & Wasserman, J. (1989). The taxes of sin. Do Smokers and Drinkers Pay Their Way?. *Jama*, 261, 1604-1609.

Mirrlees, J. A. (1971). An exploration in the theory of optimum income taxation. *The review of economic studies*, 38(2), 175-208.

Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G., & Poterba, J [Editors]. (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.

National Cancer Institute. (2016). *The Economics of Tobacco and Tobacco Control*. NCI Tobbaco Control, Monograph Series, No. 21. Disponible en:
https://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/21/docs/m21_complete.pdf

OECD. (2015). *Taxing Wages 2015*. Paris: OECD Publishing. Disponible en:
http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2015-en

OECD. (2017). *Economic Surveys: Argentina 2017: Multi-dimensional Economic Survey*. Paris: OECD Publishing. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-arg-2017-en.

Ohrn, E. (2018). The Effect of Corporate Taxation on Investment and Financial Policy: Evidence from the DPAD. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(2), 272-301.

Pigou, (1920). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.

Ramsey, F. P. (1927). A Contribution to the Theory of Taxation. *The Economic Journal*, 37(145), 47-61.

Rossignolo, D. (2016). *The Impact of Taxes and Expenditures on Poverty and Income Distribution in Argentina*. CEQ Working Paper, No. 45, CEQ Handbook. Disponible en: http://www.commitmentoequity.org/publications_files/wps/CEO_WP45_Rossignolo_Nov23_2016.pdf

Saez, E., Schoefer, B., & Seim, D. (2017). *Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers' Tax Cut in Sweden*. NBER Working Paper, No. 23976, National Bureau of Economic Research.

Slemrod, J. (1990). Optimal taxation and optimal tax systems. *Journal of economic Perspectives*, 4(1), 157-178.

Tommasi, M. (1994). The consequences of price instability on search markets: Toward understanding the effects of inflation. *The American Economic Review*, 1385-1396.

Vergara, R. (2010). Taxation and private investment: Evidence for Chile. *Applied Economics*, 42(6), 717-725.

Weyl, E. G., & Fabinger, M. (2013). Pass-through as an economic tool: Principles of incidence under imperfect competition. *Journal of Political Economy*, 121(3), 528-583.

World Health Organization. (2014). *Guidelines for implementation of Article 6 of the WHO FCTC*. Disponible en: www.who.int/fctc/guidelines/adopted/Guidelines_article_6.pdf

ANEXOS

I. Impuesto a las rentas de las personas físicas en Argentina

A continuación, se describen algunas características relevantes del impuesto a la renta de las personas físicas.

Desigualdad horizontal: el impuesto actualmente genera un desigual tratamiento de los ingresos en función de algunas características personales de los contribuyentes, tenuemente basadas en razones de justicia o equidad (entendidas estas sobre los ingresos). Los trabajadores autónomos tienen mayores deducciones del impuesto que los contribuyentes en general, y los trabajadores en relación de dependencia tienen mayores deducciones que los autónomos. Para algunos jubilados¹¹⁶ y empleados en relación de dependencia patagónicos¹¹⁷ las deducciones son aún mayores. Numerosos empleados públicos¹¹⁸ y de algunos sectores del sector privado tienen en la práctica deducciones adicionales¹¹⁹ del impuesto. Es concebible encontrar pues, para ingresos similares por actividades similares, y sin considerar las deducciones familiares, cuatro o cinco niveles de imposición muy distintos. De la misma forma, una persona que reciba rentas del capital podría sufrir una tasa mayor que otra que perciba ingresos del trabajo en relación de dependencia mayores a aquellas rentas, a pesar de tener un menor estándar de vida (y esto puede ocurrir en percentiles no muy elevados de la distribución de ingresos). Esta desigualdad se ve revertida parcialmente con esta reforma tributaria, aunque por razones de administración tributaria, la imposición sobre otras rentas se creó como impuestos cedulares.

Regresividad del sistema de deducciones: según el diseño del impuesto, para aplicar las alícuotas marginales graduales y determinar el impuesto, primero se toman los ingresos, se restan los conceptos deducibles y sobre esa base se aplican las tasas.¹²⁰ Ellas crecen con la

¹¹⁶ Dedución introducida en 2016, a veces justificada con la (incorrecta) noción de que las jubilaciones, como salarios diferidos, ya tributaron ganancias cuando el pasivo se encontraba en actividad. Pero los aportes y contribuciones a la seguridad social no forman parte de la base imponible de ganancias.

¹¹⁷ El argumento en este caso fue el mayor costo de vida afrontado en esa región. Es el mismo argumento con el que se justifican mayores prestaciones para jubilados, por asignaciones familiares o asignación universal, exenciones en el impuesto a los combustibles, subsidios adicionales a los del resto del país en servicios públicos, y otros beneficios. No suele mencionarse durante esas discusiones que los salarios de mercado ya incorporan ese mayor costo de vida de la zona patagónica.

¹¹⁸ No sólo se trata de los empleados judiciales. Algunas reparticiones no liquidan ganancias por distintas proporciones de (o la totalidad) de los sueldos, amparadas en normas cuya legalidad está en dudas.

¹¹⁹ Una exención y una deducción pueden tener el mismo impacto económico en la determinación del impuesto.

¹²⁰ Estrictamente, se toman los ingresos no exentos, aunque un ingreso exento es similar a un ingreso no exento con una deducción equivalente.

base imponible, por lo que una deducción puede (además de afectar el tamaño de la base) reducir la alícuota marginal aplicada. La misma deducción (por hijo a cargo, por ejemplo) vale menos (en términos de cuánto reduce el impuesto determinado) para quien antes de percibirla está alcanzado por la menor alícuota marginal de 5% que para quien, con mayores ingresos, estuviera alcanzado por la tasa de 35%. Es decir que crear una nueva deducción o incrementar otra ya existente reduce la progresividad entre quienes tributen. Otros países lo evitan mediante el sistema de créditos fiscales. Bajo el sistema de créditos fiscales primero se aplican las alícuotas sobre los ingresos brutos alcanzados y luego, del impuesto determinado, se detraen los créditos fiscales. Cada crédito fiscal tiene así un impacto uniforme en términos absolutos para todos los niveles de ingresos.

Deducción por cónyuge: el impuesto permite reclamar una deducción por gastos ocasionados por el cónyuge “a cargo” del contribuyente (no debe poseer ingresos registrados). Los hogares con dos potenciales ingresos suelen decidir la participación o no en el mercado laboral del segundo ingreso en función de su contribución a los ingresos totales del hogar. Típicamente, los segundos ingresos del hogar (ordenados según su cuantía) son provistos por mujeres, dados los conocidos diferenciales salariales en su contra. En estos casos, la deducción por cónyuge hace que recaiga sobre el segundo ingreso del hogar una carga fiscal efectiva mayor a la del primer ingreso, aunque sean estos prácticamente equivalentes. No sólo no contará el segundo ingreso del hogar con la deducción por cónyuge que sí podía reclamar el primero, sino que además, cuando comience a trabajar, el primer ingreso del hogar ya no podrá reclamar la deducción. Esto genera una sobretasa efectiva por el impuesto a las ganancias de las personas físicas que recae típicamente sobre mujeres casadas y que podría afectar su participación en el mercado laboral. (Los segundos ingresos del hogar, especialmente en el caso de mujeres, están entre los casos de mayor elasticidad de la oferta laboral.) El proyecto de modificación del impuesto de diciembre de 2016 propuso remediarlo, pero fue rechazado por el Congreso.

Deducción por hijo: quienes tengan hijos menores de 18 años pueden reclamar la deducción correspondiente, que permite reducir la base imponible del impuesto en \$ 31.461 anuales por cada uno de ellos (o \$2.622 mensuales). El impuesto que deba afrontar el contribuyente se reducirá en función de la alícuota marginal que se encuentre tributando antes de comenzar a percibir la deducción: si su alícuota marginal era 5% su impuesto mensual se reducirá en \$131, y a la marginal máxima de 35% su obligación caerá en \$918 por mes, en valores de 2018. Este beneficio por hijo es inconsistente con la política desarrollada mediante el régimen de Asignaciones Familiares. Los montos indicados difieren significativamente de la asignación familiar por hijo que puede reclamar quien no supere el tope, \$310 por mes, o \$0 para ingresos superiores al mismo (quedan excluidos quienes pertenezcan a grupos familiares que posean un ingreso superior a \$ 47.393 brutos según el valor vigente a marzo de 2018). Mientras que el valor de la deducción por hijo (que es el monto en que reduce el impuesto determinado) crece en función del ingreso, las Asignaciones Familiares decrecen

en función del ingreso. Adicionalmente, las Asignaciones Familiares no se pagan por ingresos superiores al tope referido, mientras que no hay tope para el cobro de la deducción por hijo.

II. Presión Tributaria para Asalariados Formales. Anexo Metodológico.

En este apartado se describe la metodología utilizada para los cálculos de presión tributaria por decil de salario bruto, pre y post reforma tributaria, para asalariados formales (Gráfico 4 y Gráfico 13). La descripción se realiza por tributo analizado:

Impuesto inflacionario

El primer paso fue calcular la base imponible a la cual se aplica la tasa del impuesto inflacionario. Para esto se tuvieron en cuenta 3 mecanismos de protección contra la inflación: plazos fijos, LEBAC y dólares. Se asumió que las personas que se encuentran entre los deciles 1 y 7 de ingreso per cápita familiar no poseen acceso a estos mecanismos, por lo que la base imponible del impuesto inflacionario al primer día de cada mes es el 100% de sus ingresos. Para los deciles 8-10, por su parte, se sumó el total de ingresos de estos 3 deciles y se calculó la proporción de este total que representa cada uno de estos grupos. Luego, se utilizaron estas proporciones para distribuir el flujo promedio de ahorro en dólares, LEBAC y plazo fijo (para el primer semestre 2017) asumiendo que el ahorro en estos tiene una distribución idéntica a la de los ingresos de estos 3 deciles. Como resultado se obtuvo que los individuos de estos deciles protegen el 36% de sus ingresos contra la inflación, menor que el 50% que representa aproximadamente la proporción del ingreso total ahorrado. Es así que, en promedio, los individuos de los deciles 8-10 aún tienen alrededor de un 14% de sus ingresos sin proteger contra la inflación. Finalmente, se definió a la base imponible del impuesto inflacionario al primer día del mes como el ingreso de bolsillo menos el ahorro protegido contra la inflación.

El paso siguiente implica suponer la periodicidad con la cual los hogares gastan el saldo que no resguardan mediante el ahorro. Si todo el ingreso se consumiera el último día del mes, entonces la base imponible sería efectivamente todo el ingreso no protegido por ahorro. Sin embargo, lo más realista es asumir que los saldos nominales disminuyen con el consumo a lo largo de un determinado mes. Aquí se supuso que se gasta en consumo la misma cantidad de dinero por día dentro de un mes hasta agotar todo el ingreso neto de ahorro. Consecuentemente, se calculó la inflación diaria, y luego la inflación acumulada para cada día del mes. Por último, se calculó el impuesto inflacionario como la suma del ingreso disponible de cada día, neto de ahorro, por la inflación acumulada a la cual están sujetos los saldos nominales cada día. Para el caso pre reforma (2016-17), se utilizó una inflación anual promedio del 30% mientras que para el caso post reforma (2022) se utilizó una inflación anual del 5%.

En términos de la EPH el proceso descripto anteriormente implicó generar una variable ingreso disponible=ingreso de bolsillo-protección de la inflación, donde ingreso disponible es igual al ingreso de bolsillo para los deciles 1-7 dado que se asume que no tienen acceso a los mecanismos de ahorro que permiten protegerse de la inflación. Luego, se le aplicó el procedimiento descripto anteriormente al ingreso disponible de cada individuo. En este sentido, la fórmula utilizada para calcular el impuesto inflacionario fue: ingreso

disponible*inflación diaria*15,5* α donde α es un coeficiente de ajuste que permitió que cuadren los datos.

Por último, se calculó la incidencia del impuesto inflacionario por decil de ingreso formal bruto individual.

IVA

En primer lugar, se identificaron los bienes gravados por IVA en la ENGO y se aplicaron las alícuotas efectivas para llegar al gasto total en IVA por hogar. Luego, al dividir por la cantidad de miembros de cada hogar, se computó el gasto en IVA per cápita y se halló el ratio entre gasto en IVA per cápita e ingreso formal individual. Una vez hallado el ratio, se trasladó dicha proporción a la EPH del primer semestre 2017 por percentiles de ingreso formal individual para luego calcular la incidencia por decil de ingreso formal bruto individual.

Aportes personales

Se multiplicó el salario bruto por 0,17 y se calculó la incidencia por decil de ingreso formal bruto individual.

Contribuciones patronales

En el ejercicio pre reforma las contribuciones patronales surgen de multiplicar el salario bruto por 0,17 para 5/6 de los asalariados registrados y 0,21 por salario bruto en el caso del 1/6 restante.

Para el ejercicio post reforma, se calcularon las contribuciones patronales como 0,195*(salario bruto-12.000)

Por último, se calculó la incidencia por decil de ingreso formal bruto individual.

Impuesto a las ganancias de personas físicas

Se generó una base sintética que abarca todas las alternativas de familias y relaciones laborales existentes en la EPH. Luego se calculó el impuesto a las ganancias pagado por estas familias, asignándole las deducciones correspondientes. Por último, se combinaron estos cálculos resultantes con la EPH 1 semestre 2017 en función de las características de cada familia y el ingreso declarado.

Ingresos brutos

Se identificaron los bienes gravados por IIBB en la ENGO y se aplicaron las alícuotas efectivas para llegar al gasto total de IIBB por hogar y consecuentemente per cápita. Al igual que en el resto de los impuestos, se supuso que el 100% de la traslación es soportado por los consumidores. Las alícuotas utilizadas fueron el promedio de las alícuotas minoristas que surgen de las leyes tributarias provinciales del año 2017. Luego se halló el ratio entre gasto en IIBB per cápita e ingreso formal individual para trasladar dicha proporción a la EPH del

primer semestre 2017. Para este proceso se utilizaron percentiles de ingreso formal individual. Por último, se calculó la incidencia por decil de ingreso formal bruto individual.

Impuestos Internos

Al igual que en ingresos brutos, se identificaron los bienes gravados por internos en la ENGHO y se aplicaron las alícuotas efectivas para hallar el gasto total en internos por hogar y per cápita. Luego se halló el ratio entre gasto en internos per cápita e ingreso formal individual para trasladar dicha proporción a la EPH del primer semestre 2017 a través de percentiles de ingreso formal individual. Por último, se calculó la incidencia por decil de ingreso formal bruto individual.

Impuesto a los combustibles

Como primer paso se calcularon las cantidades consumidas, por cada individuo, de gasoil y nafta, a partir de la ENGHO, ya que las cantidades reportadas en la encuesta presentan inconsistencias. Para esto se dividieron los montos declarados en la cuesta por el precio promedio del período. Luego se calculó el promedio del consumo por percentil de ingresos en la ENGHO y se le asignó a cada individuo de la EPH primer semestre 2017 el consumo promedio de su percentil de ingreso correspondiente. Luego se calculó el monto pagado de impuesto a los combustibles aplicando las alícuotas correspondientes en cada caso (según región y tipo de combustible). Finalmente se calculó la incidencia por decil de ingreso formal bruto individual.

Fuentes de datos utilizadas

ENGHO 2012/2013 (<https://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp>)

EPH 1er semestre 2017 consolidada con fuentes administrativas
(<https://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp> y datos administrativos)

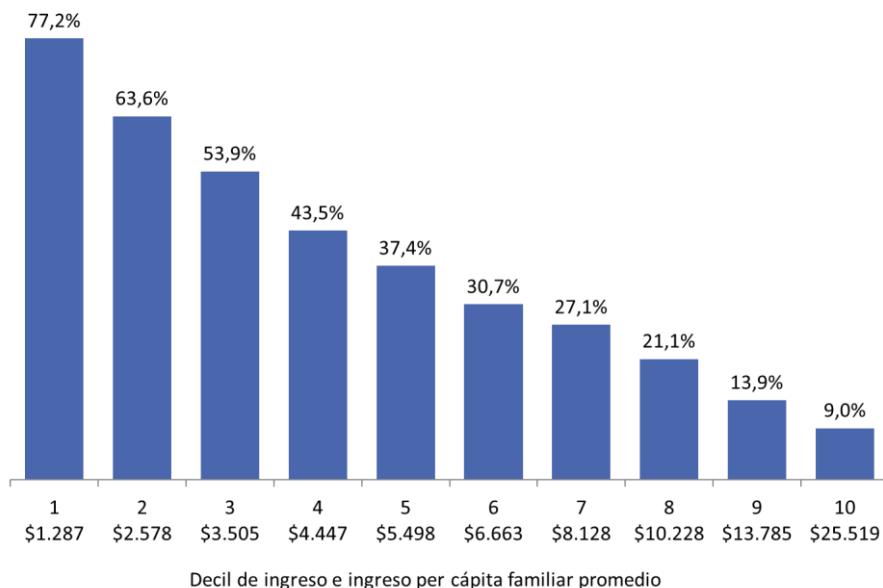
Recaudación AFIP 2017 (<http://www.afip.gob.ar/estudios/>)

Tributos vigentes 2017. Ministerio de Hacienda

https://www.economia.gob.ar/sip/dnaf/tributos_vigentes.pdf

III. Informalidad en Argentina y América Latina

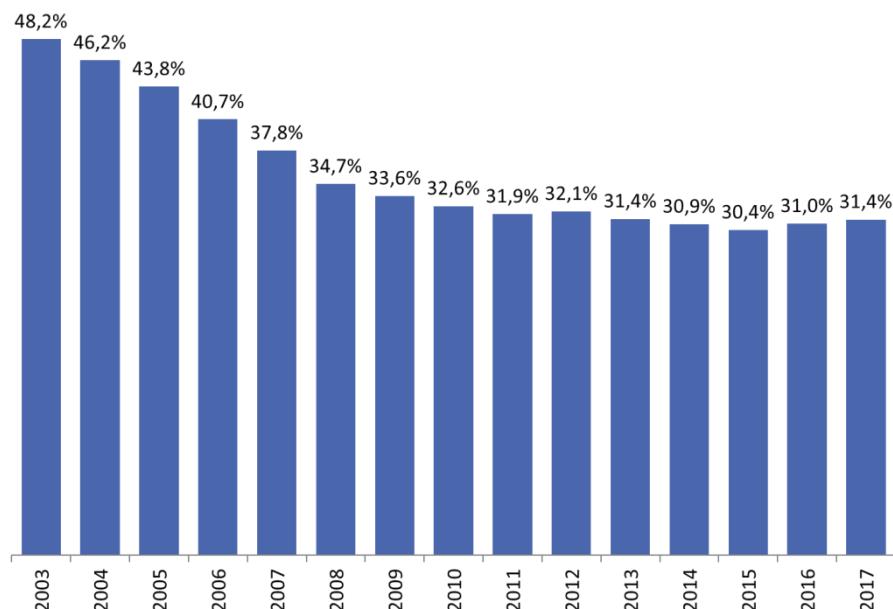
Gráfico 15. Informalidad (como % de asalariados) por decil de salario, 2017



Nota: Se definen asalariados informales como los asalariados que no tienen descuentos jubilatorios. En base a las preguntas de la EPH: “¿Por ese trabajo tiene descuento jubilatorio?” y “¿Aporta por sí mismo a algún sistema jubilatorio?”.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Gráfico 16. Asalariados informales (como % de asalariados). 2003 - 2017



Nota: Se definen asalariados informales como los asalariados que no tienen descuentos jubilatorios. En base a las preguntas de la EPH: “¿Por ese trabajo tiene descuento jubilatorio?” y “¿Aporta por sí mismo a algún sistema jubilatorio?”.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Tabla 13. Informalidad en América Latina 2015 (% de asalariados)

País	Informalidad*
Uruguay	11,92
Chile	17,48
Brasil	22,39
Rep. Dominicana	22,69
Costa Rica	30,10
Argentina	32,68
Colombia	36,86
Ecuador	41,55
El Salvador	51,96
Perú	53,23
Nicaragua	59,57
Bolivia	59,83
Paraguay	61,70
México	62,07
Guatemala	71,52
Promedio	42,37

Nota: * Proporción de asalariados con trabajos informales (informales si no tienen derecho a pensión cuando se retire). Datos corresponden a 2015 excepto para México, Guatemala y Nicaragua (2014).

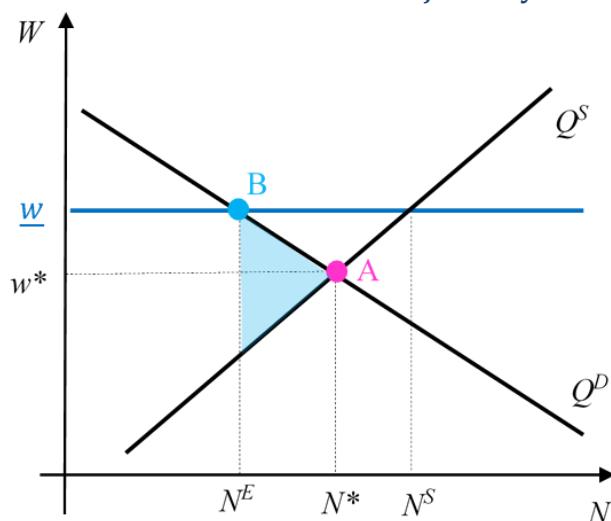
Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

IV. Impuestos al trabajo

El nivel de empleo y salario de equilibrio en el mercado de trabajo se determinan por la interacción de la demanda (empresas que buscan empleados) y oferta (trabajadores que buscan empleo). A diferencia de un mercado competitivo de libro de texto, el mercado laboral se caracteriza por la existencia de fricciones. Por ejemplo, en algunos casos la asimetría de información respecto de la calidad del potencial empleado, empleador y el *match* entre ellos puede generar procesos de búsqueda laboral prolongados, inflexibilidad al cambio de trabajo, y rentas económicas para sus participantes. Estas fricciones informativas suelen ser más relevantes en mercados donde los trabajadores poseen alto capital humano.

Los mercados de trabajo de poca calificación se caracterizan por otro tipo de fricciones. Por ejemplo, las negociaciones colectivas y la existencia de un salario mínimo. El Gráfico 17 muestra cómo un salario mínimo puede generar desempleo y mayor salario para los individuos que logran conseguir empleo. En otras palabras, el salario mínimo actúa como un impuesto (aunque sin recaudación), generando ineficiencias al eliminar la posibilidad de que haya acuerdos entre empleadores y empleados dispuestos a acordar salarios menores al mínimo.¹²¹ El área sombreada en el gráfico representa dicha ineficiencia y su tamaño se relaciona a la pérdida de bienestar respecto de un mercado competitivo.

Gráfico 17. Equilibrio en el mercado de trabajo con y sin salario mínimo



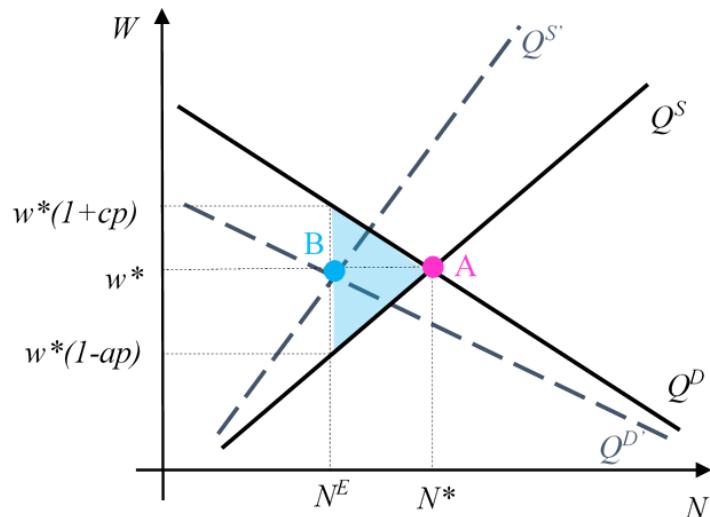
Nota: La demanda de trabajo (Q^D) representa la máxima disponibilidad a pagar de las firmas. La oferta laboral representa el salario neto mínimo requerido por los trabajadores (Q^S). El equilibrio en el mercado competitivo (A) genera un salario w^* y nivel de empleo N^* . Ante un salario mínimo w , el nivel de la demanda de trabajadores se reduce y se genera un desempleo de $N^S - N^E$. El área sombreada representa la pérdida de bienestar generada por el salario mínimo.

Los impuestos al trabajo como las contribuciones patronales o aportes personales también generan ineficiencias. El Gráfico 17 muestra cómo el salario bruto de equilibrio (w^*) se

¹²¹ La diferencia radica en la distribución del bienestar entre trabajadores y empleadores.

determina por la intersección de las curvas de demanda y oferta modificadas de forma tal que cada nivel de salario bruto implique un mismo costo laboral neto de contribuciones para los demandantes, y salario neto del pago de aportes para los oferentes.¹²² La brecha o *wedge* entre costo laboral y salario neto es, por definición, el componente impositivo: $w(1+cp)-w(1-ap) = w(cp+ap)$. El área sombreada del Gráfico 18 representa el bienestar perdido (ineficiencia) resultante de los impuestos al trabajo. Como en todos los impuestos, la ineficiencia generada se incrementa de manera más que proporcional con la presión impositiva. A mayores alícuotas, el área sombreada del gráfico aumenta de manera directa por la mayor brecha impositiva, y de manera indirecta porque el empleo de equilibrio (N^E) se reduce alejándose aún más del nivel de empleo competitivo (N^*). La incidencia económica final de los impuestos al trabajo depende de la alícuota agregada efectiva ($cp+ap$) sin importar si la incidencia legal recae sobre el empleado o el empleador.¹²³ Sin embargo, es probable que la velocidad de ajuste dependa del impuesto utilizado y, en ese caso, afecte la incidencia económica durante la transición de un equilibrio a otro.

Gráfico 18. Equilibrio con impuestos al trabajo.



Nota: La presencia de contribuciones patronales desplaza la demanda de trabajo hacia abajo (Q^D'). Similarmente, los aportes personales desplazan la curva de oferta hacia arriba (Q^S'). El cruce entre estas curvas determina el salario bruto de equilibrio (B), el costo laboral ($w^*(1+cp)$), y el salario neto ($w^*(1-ap)$).

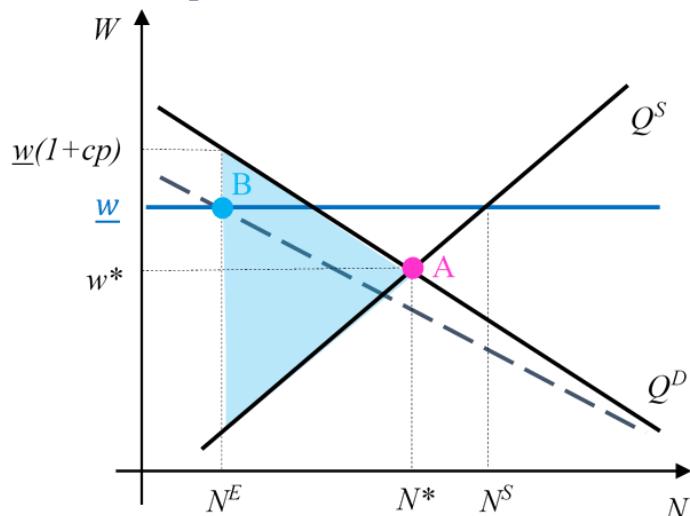
¹²² El análisis trata los aportes a la Seguridad Social como un impuesto al salario e ignora la posibilidad de que los trabajadores consideren las contribuciones y aportes a la Seguridad Social como un cambio en su ingreso permanente por mayores beneficios futuros. De ser así, la oferta laboral se desplazaría hacia afuera al introducirse un nuevo aporte o contribución (Gruber and Krueger, 1991).

¹²³ Esto es así una vez que se realizan todos los ajustes en la economía. Es posible que cambios en las contribuciones patronales y en los aportes personales tengan asociadas diferentes velocidades de ajuste.

De la comparación del Gráfico 17 y Gráfico 18 se concluye que existe una alícuota efectiva del impuesto al trabajo (contribuciones patronales, aportes personales, o las dos) que genera la misma ineficiencia económica que el salario mínimo.¹²⁴ Por lo tanto, y dado que la ineficiencia crece más que proporcionalmente con la alícuota del impuesto, es de esperar que la combinación de impuestos al trabajo y regulaciones de salario mínimo generen ineficiencias crecientes. El Gráfico 19 muestra cómo la ineficiencia creada por el salario mínimo y contribuciones patronales es mayor a la suma de las ineficiencias que generaría cada una de manera independiente (Gráfico 17 y Gráfico 18 respectivamente).

El Gráfico 20 muestra el análisis cuando el impuesto al trabajo se encuentra basado exclusivamente en aportes personales. El resultado es el mismo. La diferencia principal en el análisis reside en que el salario mínimo, establecido en términos de salario neto del trabajador, debe ajustarse a w' para encontrar el nuevo equilibrio (B). El resultado cambia en el caso de existir cuestiones institucionales que impidan el ajuste inmediato del salario mínimo (por ejemplo, fijación de salario mínimo absoluto con negociaciones colectivas una vez por año). Los aportes personales pueden incluso reducir la ineficiencia del salario mínimo ya que desincentivan la oferta de trabajo, pero no alteran el nivel de empleo y salario. Bajo el mismo argumento, una reducción de aportes personales podría ser indeseable en mercados donde existe el salario mínimo y las restricciones institucionales mencionadas.

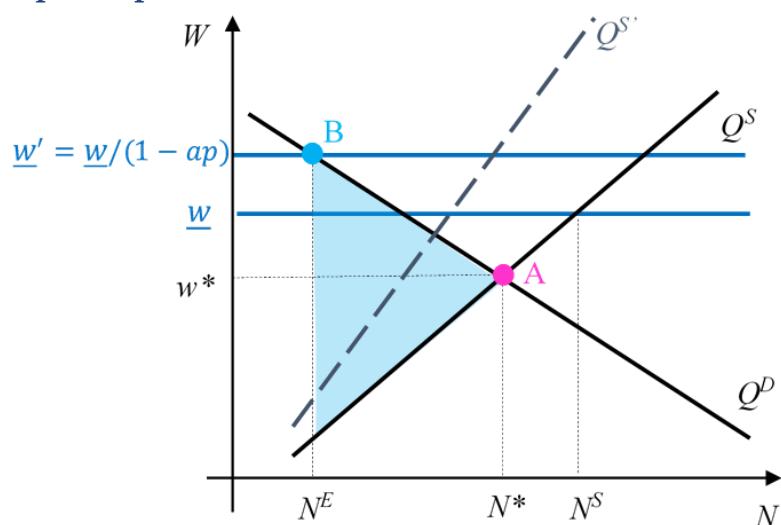
Gráfico 19. Contribuciones patronales en mercados con salario mínimo.



Nota: La contribución patronal desplaza la demanda hacia abajo. La combinación con el salario mínimo reduce el empleo y genera ineficiencias más que proporcionales a la ineficiencia de cada instrumento por separado.

¹²⁴ La diferencia en este caso es de carácter distributivo. El salario mínimo beneficia empleados mientras que el impacto distributivo del impuesto depende de las elasticidades relativas de la oferta y demanda de trabajo.

Gráfico 20. Aportes personales en mercados con salario mínimo.



Nota: Los aportes personales desplazan la oferta hacia arriba. La combinación con el salario mínimo reduce el empleo y genera ineficiencias más que proporcionales a la ineficiencia de cada instrumento por separado.

V. El Impuesto al Valor Agregado

El IVA grava el valor creado en cada una de las etapas que componen la cadena vertical de un producto, desde la compra de insumos básicos hasta la venta final a un consumidor final. El diseño del impuesto involucra un sistema de cancelaciones de créditos y débitos fiscales que se van generando en el proceso de conversión de insumos en el producto final. Si bien los gobiernos generalmente tratan de mantener una alícuota uniforme para todos los productos de la economía, es común que existan desvíos de esta regla para ciertos sectores o productos específicos. En este anexo se analiza el funcionamiento del impuesto mediante ejemplos que permiten apreciar sus propiedades de forma clara y simple.

La Tabla 14 ilustra el caso de una cadena con tres etapas y sus transacciones entre tres empresas, una en cada etapa. Para simplificar el análisis, la alícuota se asume uniforme a lo largo de toda la cadena y que no hay problemas de evasión. La etapa cero es simbólica y representa la compra de los insumos elementales necesarios para producir en la etapa I. Estos insumos tienen un valor de \$10 y, como la alícuota de IVA es 21%, la empresa que los compra debe pagar \$12,1 y obtiene un crédito fiscal de \$2,1 (los vendedores de los insumos deberán abonar \$2,1 de débito fiscal a la agencia recaudadora). La empresa en la etapa I procesa los insumos y vende el producido por \$20 sin contar el impuesto. Es decir, la firma logró \$10 de valor agregado. El precio de venta incluyendo el IVA es de \$24,2 y la firma de la etapa I sólo paga a la agencia recaudadora \$2,1. Esto representa el 21% del valor agregado en la etapa I o, lo que es equivalente, el débito menos el crédito fiscal obtenido. La misma situación se repite en las dos etapas siguientes hasta que la empresa en la etapa III le vende a un consumidor final. El valor agregado total generado en la cadena es de \$40 y el IVA pagado por el consumidor final, por definición, no contará como crédito fiscal en ningún otro proceso productivo. El total recaudado por la agencia fiscal es de \$8,4, exactamente 21% del valor agregado total.

Del ejemplo de la Tabla 14 se puede apreciar que una empresa verticalmente integrada en las tres etapas y que genere el mismo valor agregado (i.e., \$40) tendrá las mismas obligaciones impositivas (\$6,3) que las tres empresas independientes. Por lo tanto, el IVA no genera los incentivos a integración vertical típicos de los impuestos en cascada como Ingresos Brutos. A su vez, se puede constatar que, ignorando cuestiones de evasión, un impuesto a las ventas finales de 21% generará el mismo resultado que el IVA al 21%.

Tabla 14. IVA uniforme

Etapa	Alícuota que aplica a ventas	Insumos		Valor Agregado	Producción		Crédito Fiscal	Débito Fiscal	AFIP
		Precio sin IVA	Precio con IVA		Precio sin IVA	Precio con IVA			
0	21%			10	10	12,1	0	2,1	2,1
I	21%	10	12,1	10	20	24,2	2,1	4,2	2,1
II	21%	20	24,2	10	30	36,3	4,2	6,3	2,1
III	21%	30	36,3	10	40	48,4	6,3	8,4	2,1
		Valor Agregado		40	Suma Recaudación AFIP			8,4	

Nota: La Tabla ilustra las transacciones a lo largo de la cadena vertical. Los valores en cada fila muestran las compras de insumo, el valor agregado (VA), y las ventas a la etapa siguiente (consumidor final en el caso de la Etapa III). La última columna refleja, para la empresa en la etapa correspondiente, la obligación tributaria de que surgen de netear el crédito (IVA pagado por insumos) y débito fiscal (IVA cobrado por la venta).

El IVA posee varias propiedades interesantes. En primer lugar, el valor de las alícuotas legisladas para etapas intermedias no afectan la alícuota efectiva de la cadena. La Tabla 15 muestra un caso similar al de la Tabla 14, pero la actividad II se encuentra gravada con una alícuota reducida de 2%. Esto no genera ningún cambio agregado en la cadena, aunque la firma de la etapa II ahora posee un crédito fiscal de \$3,6 y la firma de la etapa III deberá pagar \$7,8 de IVA (más del 21% de su valor agregado). Por supuesto, estos cambios en incidencia legal del impuesto pueden generar reacomodamientos en los precios entre etapas (incidencia económica).

Tabla 15. Alícuota del IVA reducida en etapa intermedia

Etapa	Alícuota que aplica a ventas	Insumos		Valor Agregado	Producción		Crédito Fiscal	Débito Fiscal	AFIP
		Precio sin IVA	Precio con IVA		Precio sin IVA	Precio con IVA			
0	21%			10	10	12,1	0	2,1	2,1
I	21%	10	12,1	10	20	24,2	2,1	4,2	2,1
II	2%	20	24,2	10	30	30,6	4,2	0,6	-3,6
III	21%	30	30,6	10	40	48,4	0,6	8,4	7,8
		Valor Agregado		40	Suma Recaudación AFIP			8,4	

Nota: La Tabla ilustra las transacciones a lo largo de la cadena vertical. Los valores en cada fila muestran las compras de insumo, el valor agregado (VA), y las ventas a la etapa siguiente (consumidor final en el caso de la Etapa III). La última columna refleja, para la empresa en la etapa correspondiente, la obligación tributaria de que surgen de netear el crédito (IVA pagado por insumos) y débito fiscal (IVA cobrado por la venta).

En segundo lugar, cambios en la alícuota correspondiente a la etapa final sí generan efectos reales. Por ejemplo, si se aplicase una tasa de IVA reducida de 10% para la etapa III, la alícuota efectiva a lo largo de la cadena también se reduce a 10%. La Tabla 16 muestra cómo el productor en la etapa III genera un crédito fiscal que excede el débito fiscal.

Tabla 16. Alícuota del IVA reducida en etapa final

Etapa	Alícuota que aplica a ventas	Insumos		Valor Agregado	Producción		Crédito Fiscal	Débito Fiscal	AFIP
		Precio sin IVA	Precio con IVA		Precio sin IVA	Precio con IVA			
0	21%			10	10	12,1	0	2,1	2,1
I	21%	10	12,1	10	20	24,2	2,1	4,2	2,1
II	21%	20	24,2	10	30	36,3	4,2	6,3	2,1
III	10%	30	36,3	10	40	44	6,3	4	-2,3
		Valor Agregado		40	Suma Recaudación AFIP			4	

Nota: La Tabla ilustra las transacciones a lo largo de la cadena vertical. Los valores en cada fila muestran las compras de insumo, el valor agregado (VA), y las ventas a la etapa siguiente (consumidor final en el caso de la Etapa III). La última columna refleja, para la empresa en la etapa correspondiente, la obligación tributaria de que surgen de netear el crédito (IVA pagado por insumos) y débito fiscal (IVA cobrado por la venta).

Existe una diferencia importante entre la exención y la alícuota cero para la actividad en la etapa final. La primera implica que las compras de las firmas en la última etapa de la cadena serán tratadas como consumidor final. Por lo tanto, las firmas cuyas actividades estén exentas deberán contabilizar el IVA pagado al comprar sus insumos como un costo, y no considerarlo crédito fiscal. La Tabla 17 ilustra este caso. La alícuota efectiva del IVA para la cadena es de 6,3%, menor al 21% uniforme, pero mayor que si la alícuota para la última etapa fuese 0% (o incluso 10%). Del ejemplo se infiere que un cambio en el IVA que reduzca la alícuota en la última etapa puede perjudicar más al fisco (beneficiar más a la industria) que exceptuar la actividad. En los ejemplos anteriores, una alícuota reducida de menos del 6% en la última etapa generaría menos recaudación que si la actividad final se encontrase exenta.

Tabla 17. Actividad exenta de IVA en etapa final

Etapa	Alícuota que aplica a ventas	Insumos		Valor Agregado	Producción		Crédito Fiscal	Débito Fiscal	AFIP
		Precio sin IVA	Precio con IVA		Precio sin IVA	Precio con IVA			
0	21%			10	10	12,1	0	2,1	2,1
I	21%	10	12,1	10	20	24,2	2,1	4,2	2,1
II	21%	20	24,2	10	30	36,3	4,2	6,3	2,1
III	exenta	30	36,3	10	40	40			
		Valor Agregado		40	Suma Recaudación AFIP			6,3	

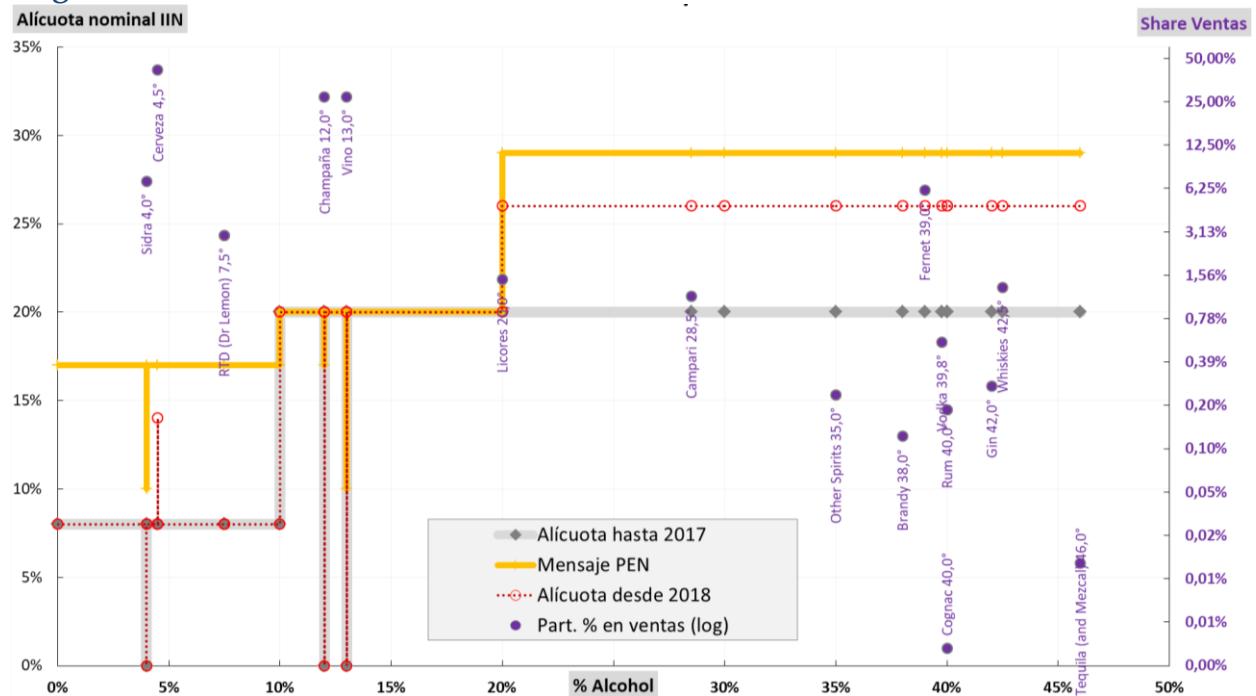
Nota: La Tabla ilustra las transacciones a lo largo de la cadena vertical. Los valores en cada fila muestran las compras de insumo, el valor agregado (VA), y las ventas a la etapa siguiente (consumidor final en el caso de la Etapa III). La última columna refleja, para la empresa en la etapa correspondiente, la obligación tributaria de que surgen de netear el crédito (IVA pagado por insumos) y débito fiscal (IVA cobrado por la venta).

VI. Impuesto *pigouviano* a las bebidas alcohólicas

El motivo para gravar bebidas alcohólicas más que otros bienes de la economía obedece a razones de externalidades negativas en términos de salud pública (costos del sistema de salud relacionados al alcoholismo y accidentes). Sin embargo, la estructura de alícuotas del impuesto en Argentina es muy desigual y no obedece a tales razones. Las tasas responden en muchos casos a fines de promoción sectorial o regional por medio de la imposición a los substitutos. El Gráfico 21 muestra para la mayoría de bebidas su contenido de alcohol por litro, su *share* de ventas en 2017, y las alícuotas del impuesto interno existente previo a la reforma, las propuestas en el proyecto de ley, y las que resultaron de la ley finalmente aprobada.

El proyecto de reforma proponía subir las alícuotas para todos los productos con contenido alcohólico y, en líneas generales, suavizar la pendiente de la curva que describe la relación entre grado de alcohol y alícuota nominal del impuesto interno. Luego de su paso por el Congreso, la ley sancionada gravó las cervezas con una alícuota de 14%, mientras otros productos con graduaciones superiores quedaron exentos por ley o por decreto (vino, sidra y champaña).

Gráfico 21. Alícuota de impuestos internos a las bebidas alcohólicas en función de su graduación



Nota: El gráfico muestra, para cada bebida, la alícuota nominal del impuesto interno bajo la Ley en 2017, 2018, y el proyecto de reforma. Es posible que bebidas con misma graduación alcohólica posean distintas alícuotas.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

No es posible (al menos desde la situación actual) reemplazar los impuestos vigentes por impuestos específicos por contenido de etanol. Esto es así por la gran dispersión que se observa en el precio implícito entre, por ejemplo, un vino muy económico y un whiskey de alta calidad, que puede alcanzar los dos órdenes de magnitud. Un impuesto específico por

contenido de etanol calibrado para reemplazar los *ad-valorem* vigentes de bebidas de baja graduación haría bajar los precios de las bebidas de alta graduación, y uno similar a los impuestos determinados en bebidas de alta graduación podría incrementar excesivamente los precios de las más económicas. Por lo tanto, a diferencia de otros productos que generan externalidades negativas, es preferible un impuesto selectivo *ad-valorem* creciente en graduación. Adicionalmente, para evitar precios del etanol demasiado bajos en bebidas alcohólicas de baja calidad, se debería establecer un impuesto mínimo específico por contenido de etanol. Los impuestos mínimos son especialmente importantes para reducir la iniciación en el consumo.

De acuerdo con el estado del arte en materia de imposición a las bebidas alcohólicas (Griffith, 2017), es además socialmente óptimo establecer alícuotas crecientes en graduación alcohólica, pues las externalidades negativas generadas son no lineales en la cantidad de etanol consumida y aquellos con consumos problemáticos tienden a comprar bebidas más fuertes y económicas.

VII. Impuesto a las rentas financieras.

A continuación se detallan las alícuotas por producto y tipo de país de residencia del inversor extranjero para el impuesto a la renta financiera según lo establecido por el [Decreto 279/2018](#), reglamentario (exclusivamente en este aspecto) de la Ley de Reforma Tributaria (Ley 27.430).

Tabla 18. Tratamiento de beneficiarios del exterior.

	Beneficiario del exterior “cooperante”				Beneficiario del exterior “no cooperante”			
	5%		15%		35%			
	Presunción	Tasa efectiva	Presunción	Tasa efectiva	Presunción	Tasa efectiva		
INTERESES O RENDIMIENTOS								
Depósitos bancarios no exentos	43% [93 c')])	2,15%	43% [93 c')])	6,45%	43% [93 c')])	15,05%		
Títulos públicos		Exento [20 w])			90% [93 h])	35%		
Bonos y obligaciones negociables <u>colocados</u> por oferta pública		Exento [20 w])			43% [93 c 1])	15,05%		
		Exento [20 w])			100% [93 c 2]	35%		
Títulos de deuda y cuotapartes de renta de FCI cerrados, <u>colocados</u> por oferta pública		Exento [20 w])			100% [93 c 2]	35%		
Bonos y obligaciones negociables, <u>no colocados</u> por oferta pública	43% [93 c 1])	2,15%	43% [93 c 1])	6,45%	43% [93 c 1]	15,05%		
	100% [93 c 2]	5%	100% [93 c 2]	15%	100% [93 c 2]	35%		
Títulos de deuda y cuotapartes de renta de FCI cerrados, <u>no colocados</u> por oferta pública	43% [93 c 1])	2,15%	43% [93 c 1])	6,45%	100% [93 c 2]	35%		
	100% [93 c 2]	5%	100% [93 c 2]	15%				
Cuotapartes de FCI abiertos	90% [93 h])	4,5%	90% [93 h])	13,5%	90% [93 h])	31,5%		
LEBACS	43% [93 c 1])	2,15%	43% [93 c 1])	6,45%	100% [93 c 2]	35%		
	100% [93 c 2]	5%	100% [93 c 2]	15%				
DIVIDENDOS								
Dividendos y utilidades asimilables	7% (ejercicios 2018 y 2019) y 13% (ejercicio 2020 en adelante) [90.3]							
ENAJENACIÓN DE VALORES								
Títulos públicos, bonos y obligaciones negociables <u>colocados</u> por oferta pública	Exento [20 w])				90% [93 h])	31,5%		
Títulos de deuda de FF y cuotapartes de renta de FCI, <u>colocados</u> por oferta pública	Exento [20 w])							
Títulos de deuda de FF y cuotapartes de renta de FCI y bonos y obligaciones <u>negociables</u> , <u>no colocados</u> por oferta pública (incluye LEBAC)	90% [93 h])*	4,5%	90% [93 h])*	13,5%				
Monedas digitales	90% [93 h])*	4,5%	90% [93 h])*	13,5%				



Ministerio de Hacienda
Presidencia de la Nación