

## POLÍTICA TRIBUTARIA 2016-2019

Uno de los objetivos prioritarios de la actual administración desde el inicio de la gestión fue reducir las principales distorsiones y desincentivos ocasionados por la elevada presión fiscal, condicionada a su vez por un alto déficit fiscal que también debía necesariamente reducirse. La reducción del gasto y de los impuestos debió realizarse de manera gradual y coordinada con las provincias, para evitar agravar el desequilibrio fiscal y que los esfuerzos fiscales lleguen a los ciudadanos.

Durante el período analizado la presión tributaria consolidada, medida como el cociente entre el PIB corriente y la recaudación total de nación y provincias, bajó 3,0 puntos porcentuales. La baja fue producto tanto de la implementación de políticas tributarias como de la evolución de las variables macroeconómicas.

Más allá de otros cambios legislativos en materia tributaria, durante el período en análisis se diseñaron de manera simultánea cuatro leyes principales que, en conjunto, propusieron cambios estructurales en la relación fiscal nación-provincias. El propósito perseguido fue mejorar la sostenibilidad fiscal y lograr un sistema tributario más equitativo, que favorezca la inversión y el empleo. Las cuatro leyes en cuestión fueron:

- Ley de Reforma Previsional (Ley N° 27.426).
- Ley Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 27.428).
- Consenso Fiscal entre la Nación y las provincias (Ley N° 27.429).
- Ley de Reforma Tributaria (Ley 27.430).

Respecto a los ingresos tributarios en particular, fueron el Consenso Fiscal y la Reforma Tributaria las leyes que abordaron este tópico.

Por medio del **Consenso Fiscal**, las provincias acordaron con el gobierno nacional esfuerzos recíprocos en materia tributaria. Fue así que las provincias se comprometieron, entre otros puntos importantes, a bajar progresivamente las alícuotas de Ingresos Brutos, hacia un esquema que evite el efecto cascada que el impuesto tiene en los orígenes de las cadenas de producción. También acordaron eliminar las alícuotas diferenciales por extraña jurisdicción que se habían vuelto verdaderas aduanas interiores y a eliminar del gravamen las exportaciones de bienes y servicios. En el mismo sentido, se bajaron gradualmente las alícuotas del impuesto a los sellos. A los fines de incrementar los recursos con menores efectos distorsivos sobre la actividad, impulsó una recuperación de la recaudación de los impuestos patrimoniales provinciales (inmobiliarios), de reducida recaudación en términos históricos y en la comparación internacional.

La Ley de **Reforma Tributaria**, trajo modificaciones en la mayoría de los impuestos y, si bien la ley abarcó cambios más amplios (tales como adoptar recomendaciones de la OCDE, actualizar

normas por cambios legislativos, mejorar la relación fisco-contribuyente entre otros importantes), en materia de impacto en la recaudación podemos destacar los siguientes:

#### **Impuesto a las Ganancias:**

- Baja de alícuota para las utilidades empresarias reinvertidas, pasando del 35% al 25%, sin afectar la presión sobre las distribuidas.
- Imposición a las rentas financieras obtenidas por personas humanas, con un impuesto cedular.
- Imposición a la ganancia por venta de inmuebles obtenidas por personas humanas, con un impuesto cedular.

#### **Seguridad Social:**

- Implementación de un Mínimo No Imponible para las contribuciones patronales.
- Unificación de alícuotas de contribuciones para todas las actividades económicas.

#### **Impuesto al Valor Agregado:**

- Igualación del tratamiento fiscal de los Servicios Digitales provistos desde el exterior con aquellos provistos desde territorio nacional.
- Devolución del crédito fiscal por la inversión de bienes de uso.

#### **Impuestos Internos:**

- Para el caso del tabaco, se estableció un impuesto pigouviano de suma fija actualizable.
- Para combustibles, también se pasó de un esquema ad valorem a otro fijo actualizable, para amortiguar impactos de cambios en los precios del petróleo y el tipo de cambio.
- Para productos electrónicos, se redujo la brecha entre las alícuotas existentes en productos elaborados en Tierra del Fuego y aquellos elaborados fuera de este territorio.

Como puede observarse, estas leyes son una respuesta a las principales distorsiones identificadas: altos costos de contratación de personal que llevan a una elevada informalidad, particularmente entre los menos calificados; fuertes costos para invertir, en especial en la comparación internacional; inequidad en la carga impositiva soportada según tipo de contribuyente y una alta incidencia de impuestos en cascada, con todas las distorsiones que conllevan.



Por último, también en esta gestión, podemos citar otros dos cambios importantes en materia tributaria.

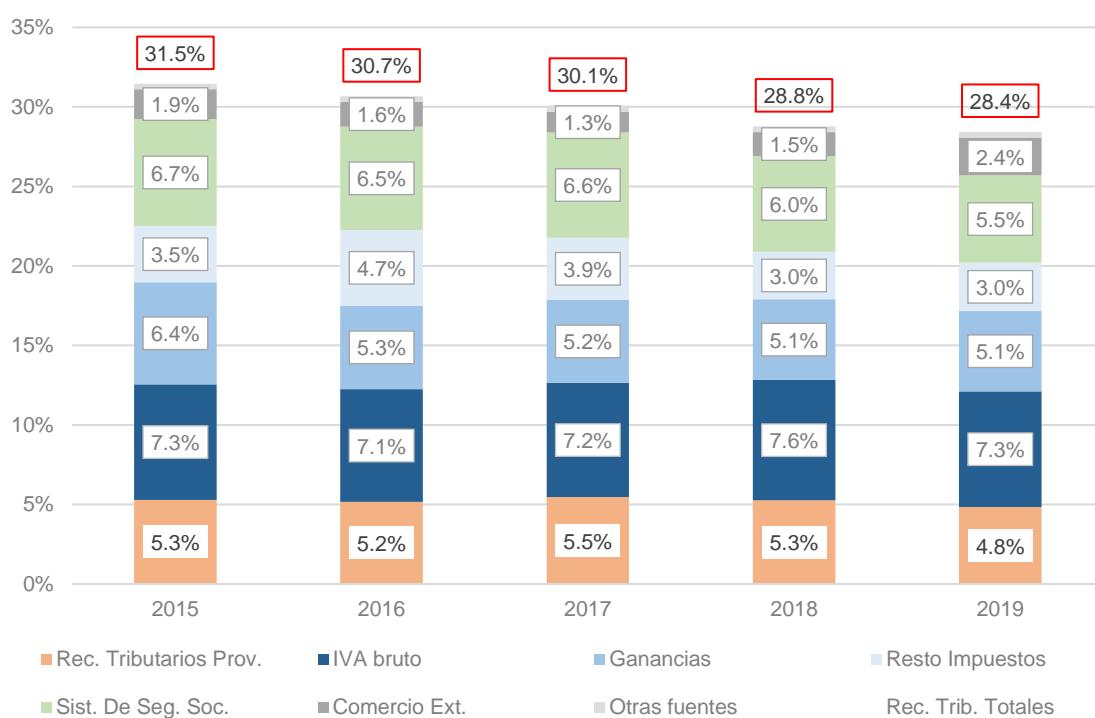
El primero fue implementado mediante el **Decreto N° 394/2016** y la **Ley 27.346**, que dispusieron la eliminación de las distorsiones introducidas en el impuesto a las ganancias de las personas humanas durante la gestión anterior, fuertes subas tanto de las deducciones como de los topes de los tramos en los que aplica cada alícuota marginal y la actualización anual automática de estos montos.

El segundo fue la **Ley PyME N° 27.264**, otorgándoles a estas empresas el 100% del Impuesto sobre los Débitos y Créditos bancarios como pago a cuenta en Ganancias, o el 50% para las más grandes dentro de este segmento, la eliminación del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, y la posibilidad de pagar el IVA a 90 días de plazo, entre otras medidas para favorecer las PyMEs.

### Presión Fiscal Consolidada

Durante el período analizado la presión tributaria consolidada, medida como el cociente entre el PIB corriente y la recaudación total de nación y provincias, bajó 3,0 puntos porcentuales.

Presión Fiscal por impuesto



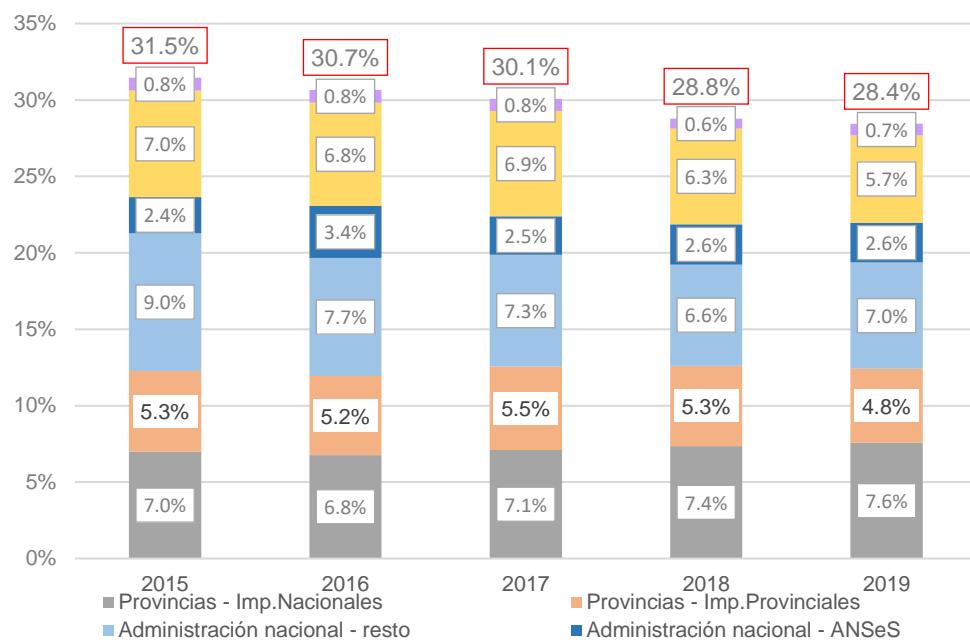
Fuente: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P. y otras fuentes.

La reducción del 3,0% de la presión fiscal en términos de PBI (a pesar de haberse tomado decisiones de emergencia, como la reinstalación temporal de los derechos de exportación), es una consecuencia directa de las reformas tributarias establecidas en esta gestión y de la evolución de las variables macroeconómicas.



La presión tributaria consolidada, pasó de 31,5% a 28,4% del PIB. De esta diferencia, 2,6 p.p. se explican por una baja en la presión de impuestos que recauda la Nación (parte de ellos coparticipables con las provincias), mientras que los 0,4 p.p. restantes corresponden a la baja de impuestos que recaudan las provincias.

#### Distribución por destino en % PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P. y otras fuentes.

Haciendo un análisis sobre la afectación de los recursos, se puede llegar a las siguientes conclusiones. En primer lugar, mientras que la presión de los impuestos provinciales bajó 0,4 p.p., los recursos de provincias provenientes de los impuestos nacionales compensaron aquella baja. Por ello, en términos de PIB, **las provincias no vieron afectados sus ingresos**.

**Por el lado de la Nación y los recursos de la seguridad social**, en el año 2015 representaban un 18,4 p.p. del PIB, mientras que para el año 2019, se estima que dichos recursos representarán 15,3 p.p. del PIB.

Por último, la línea “Otros S.P.N.”, que engloba, entre otros, Fondo Vial Gasoil, Fondo Especial del Tabaco, Gastos AFIP, Fondos de Infraestructura Hídrica, etc.; prácticamente no sufrió modificaciones durante el período.

**Por lo expuesto, la baja en la presión fiscal puede considerarse que fue asumida en su totalidad por el Sector Público Nacional como consecuencia de los diferentes cambios legales en la distribución de los tributos, así como también los cambios en la política tributaria y la evolución de las variables macroeconómicas que impactaron en la recaudación.**

Por último, también es bueno advertir que el Consenso Fiscal y la Reforma Tributaria establecieron un cronograma gradual de reducción de impuestos hasta el año 2022, por lo que la presión fiscal seguirá descendiendo paulatinamente.