

INFOGRAFÍA

# REFORMA TRIBUTARIA

El costo fiscal para el conjunto de jurisdicciones provinciales, producto de la reforma tributaria, superará los 2 puntos del PBI en cinco años.



Autoridades  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE AVELLANEDA

RECTOR

**Ing. Jorge Calzoni**

SECRETARIA GENERAL

A cargo de la Coordinación del  
Observatorio de Políticas Públicas

**Dra. Patricia Domench**

COORDINADOR

Módulo Política Económica

**Mg. Santiago Fraschina**

## RESUMEN EJECUTIVO

- Entre los cambios más rutilantes en materia institucional, se cuenta la reforma tributaria que pretende aprobar en los próximos meses el Poder Ejecutivo.
- La misma, cuenta con una serie de modificaciones estructurales, sobre la matriz impositiva argentina, como ser la baja de alícuota marginal en el Impuesto a las Ganancias corporativas, la paulatina reducción del impuesto al cheque y la reducción de aportes y contribuciones a la seguridad social.
- El objetivo central de las reformas propuestas se sintetiza en la baja de la presión tributaria. El fundamento del actual equipo económico es que el sistema impositivo señala un esquema de (des)incentivos para la producción, el ahorro y la inversión. A mayores impuestos, las variables anteriores se ven afectadas.
- Además de su impacto cuantitativo sobre el nivel de recaudación general, las modificaciones propuestas configuran un arreglo particular de “ganadores y perdedores”. Dada la alta incidencia de recursos coparticipable que se encuentran en pugna, esta discusión cobra mayor relevancia.
- En ese marco, no puede pensarse al pilar tributario de forma aislada de las modificaciones institucionales conexas. La reforma previsional y el pacto fiscal se deben analizar conjuntamente, a partir de su incidencia sobre la recaudación y aplicación de fondos en el plano federal.
- En este contexto, la presente infografía estudia los cambios que se desprenden del Proyecto de Ley de reforma tributaria. Con foco en su impacto sobre las jurisdicciones locales y las transferencias económicas asociadas a su futura aplicación, los principales resultados se resumen a continuación.
- En primer lugar, se analizan las características de nuestro sistema tributario actual. Si se toma la relación entre recaudación de IVA y de Impuesto a las Ganancias, como indicativo de la progresividad del sistema, se observa un deterioro en los últimos dos años. Así, mientras en el promedio de 2015 se percibían \$119 de IVA por cada \$100 que se recaudaban por Ganancias, esa relación pasó a ser de \$140 de IVA por cada \$100 de ganancias en 2016 y \$142 de IVA por cada \$100 de Ganancias en los primeros once meses de 2017.
- En cuanto a la reforma tributaria propuesta, en materia de economías regionales, se destacan importantes subas de alícuotas en las ventas de Whisky del orden del 9%, gaseosas con azúcar en más de 11 puntos porcentuales promedio y cigarrillos, en alrededor de 20 puntos excedentes de alícuota efectiva.
- A nivel global, el proyecto de reforma tributaria propone eliminar exenciones y regímenes promocionales. Entre ambas medidas, se estima para 2018 un incremento en la presión fiscal cercano a los 79.000 millones.
- La compensación de esta suba se cimienta en la baja de costos laborales. Bajo la creencia de que se trata de un canal efectivo para fomentar la inversión y el empleo, se propicia una transferencia al sector privado cercano a los \$15.000 millones para el año próximo, el cual crecerá gradualmente por los próximos cinco años, acumulando casi \$230.000 millones.
- Pero sin dudas el cambio de mayor trascendencia es el relativo al nuevo diseño de distribución de ganancias, en conjunción a la futura reducción de alícuotas para el segmento corporativo. En suma, el detrimento para las provincias por la baja de masa coparticipable llegará a 2,2 puntos del PBI en cinco años.

## INTRODUCCIÓN.

Después de idas y vueltas, de muchas negociaciones y de que tanto se hablara y opinara al respecto, el Gobierno presentó en sociedad la reforma tributaria y dispuso darle tratamiento parlamentario.

La necesidad de una reforma tributaria es un tema que viene estando en agenda en el último tiempo, de importancia superlativa por la multiplicidad de sectores que involucra y los intereses económicos que entrecruza. Por la complejidad del tema, las opiniones sobre qué, cuándo y cómo es lo que se debe hacer, son tan distintas como agentes económicos existe. Lo cierto es que la evolución de la macroeconomía argentina del último año y medio aceleró los tiempos de lanzamiento del nuevo proyecto. El nivel y ritmo que está tomando el endeudamiento público externo hizo coincidir críticas de sectores ortodoxos y heterodoxos del análisis económico. El creciente déficit fiscal, el bajo nivel de crecimiento, los desequilibrios externos y la pérdida de competitividad de los productos argentinos en el actual escenario económico, son otros de los motivos que impulsaron al Ejecutivo a tratar de retomar la iniciativa para corregir el rumbo de la economía. Así, la reforma tributaria es parte de un paquete de medidas que se completa y complementa con las reformas previsional y laboral y el pacto fiscal con las provincias.

Al sintetizar el proyecto impositivo oficialista se observa que la reforma implica una baja de impuestos para los empresarios y, por el contrario, un aumento de la carga

impositiva para los consumidores. Asimismo, en materia fiscal no sólo no resuelve la cuestión del déficit que se está discutiendo, sino que la agrava.

Puntualmente, en lo que respecta a la baja de la presión impositiva, la reforma establece para las empresas una baja progresiva en el impuesto a las ganancias del 35% al 30% para el ejercicio fiscal que se inicia el 1 de enero de 2019 para llegar al 25% en el ejercicio fiscal 2021. Además, se unificará la alícuota de las contribuciones patronales en 19,5% y se establecerá una rebaja gradual del 20 al 100% para los sueldos brutos de hasta \$12.000 (monto que se actualizará anualmente según la evolución el IPC del INDEC). Por otro lado, a las compañías que hayan realizado inversiones se les devolverá el IVA en un plazo abreviado.

Por otra parte, se establecen las alícuotas del denominado impuesto a la renta financiera, que van del 5% para las rentas de activos sin cláusula de ajuste, al 15% para activos con cláusula de ajuste. Quedan exceptuados de dicho impuesto los títulos públicos emitidos por el Tesoro. En materia de impuestos internos, se aumenta la alícuota de las bebidas azucaradas, que será del 17% y de las bebidas alcohólicas que tengan entre 10 y 29 grados de alcohol que pagarán un 20%, mientras que las bebidas alcohólicas que superen los 30 grados tributarán un 29%. Además, se gravará con IVA los servicios digitales, como Netflix y Mercado Libre y la telefonía celular subirá de 4 a 5% la alícuota que grava el importe facturado. Además, se eliminarán gradualmente los

impuestos internos a los aparatos electrónicos no fabricados en el país (Tierra del Fuego), hasta llegar a cero por ciento en el año 2024. La baja gradual es el resultado de negociaciones entre el Gobierno Nacional y demás actores involucrados (empresas y sindicatos) dadas las consecuencias nocivas que tendrá la medida sobre la economía de la provincia austral.

El proyecto de reforma impositiva va unido al Pacto Fiscal que firmó el Gobierno Nacional hace unas semanas con todas las provincias, a excepción de San Luís. El Gobierno busca así reducir la presión fiscal de impuestos provinciales, por la tan mentada competitividad, que gravan el trabajo o actividades productivas a través de ingresos brutos y otros impuestos (sellos y aduanas provinciales). En ese marco, la pérdida de recursos que estaría afectando a las provincias sería compensada con la total coparticipación del impuesto a las ganancias. Asimismo, la provincia de Buenos Aires recibiría un fondo adicional de alrededor de \$40.000 millones en 2018 y de 65.000 millones en 2019 como compensación por el reclamo del Fondo del Conurbano Bonaerense, el cual llegó a la Corte Suprema. Además, las provincias recibirán un bono por la deuda que la Nación mantiene con ellas por las cajas previsionales. Los fondos para la provincia de Buenos Aires saldrán de un aporte de Nación (\$20.000 millones), más otros \$20.000 por el incremento derivado de la total coparticipación del impuesto a las ganancias. El resto de las provincias pareciera conformarse con la desestimación judicial del reclamo por el fondo del conurbano y con una compensación de \$20.000 por los cambios en la coparticipación de impuestos (ganancias y cheque). Por otro lado, la coparticipación del impuesto a las ganancias y la baja de las

contribuciones patronales afectará los recursos de la ANSES, por lo que el gobierno volcaría a dicho organismo la totalidad del impuesto al Cheque (Créditos y Débitos bancarios) y buscaría la sanción de la reforma previsional, que supone un ajuste en las prestaciones sociales de alrededor de \$100.000 millones.

No obstante, lo señalado, entre tanto proyectos e interrelaciones existentes con los acuerdos firmados, todavía no queda del todo claro cuál será el resultado final para cada uno de los agentes económicos involucrados, ya que la evolución de muchos tributos está ligada a desempeño de las principales variables económicas, como crecimiento y empleo.

Por lo pronto, la baja en el impuesto a las ganancias y las compensaciones mencionadas tendrán un impacto muy negativo en las arcas públicas del Tesoro Nacional, que difícilmente pueda ser compensado por la suba de impuestos proyectada. Se calcula que la pérdida de recursos implicará un crecimiento del déficit fiscal 0,4% del PBI para 2018 y de entre 1,5% a 1,8% del PBI en cinco años. En cuanto a la baja de las contribuciones patronales, el argumento histórico para defenderla ha sido la creación de empleo por el descenso del costo laboral para los empleadores. Sin embargo, la complejidad de la economía ha demostrado que son otras variables fundamentales la que tienen impacto significativo en materia de creación de puestos de trabajo, como son la defensa del mercado interno, el salario real que apuntala la demanda, la apuesta a la industria local y contar con las activas políticas públicas de impacto directo.

Para resumir, los acuerdos firmados y el proyecto de reforma

fiscal implican menos impuestos para los empresarios, mayores precios para los consumidores y un rojo fiscal más grande para la Nación. Seguramente, el mayor desajuste será compensado con más deuda pública, a tono con la política que viene llevando adelante el Gobierno. En ese sentido, las reformas planteadas, de no obtenerse los resultados esperados, ahondarán los problemas estructurales presentados en los dos últimos años. En cuanto a las provincias, Buenos Aires es la que más recursos obtiene. Si se suma al análisis el proyecto de reforma previsional, parte del mayor agujero en el presupuesto nacional será compensado por el ajuste a las jubilaciones y demás prestaciones sociales, siendo los sectores más perjudicados por los cambios. El paralelismo del nuevo paquete a lo acontecido en la década de los '90, con subas de impuestos para los sectores populares, baja para los empresarios, recorte de jubilaciones y pensiones y una mayor necesidad de endeudamiento, es inevitable.

## CARACTERIZACIÓN GENERAL.

El Ministerio de Hacienda presentó la reforma tributaria como un paso para alcanzar el desarrollo productivo, aumentar la inversión y la generación de empleo. La hipótesis que sostienen en Hacienda es que la presión tributaria en Argentina es un factor que ahoga a las empresas, porque es un costo más para la firma que disminuye su rentabilidad, desalentando inversiones y acumulación de capital

productivo. A partir de este diagnóstico se debería analizar el contexto en el cual se quiere implementar la reforma para evaluar los cambios que ésta implica.

En primer lugar, la presión tributaria en Argentina es más elevada que en el resto de los países de Latinoamérica (Chile y Brasil, por ejemplo) pero acorde a la de los países económicamente más ricos y desarrollados. Suele criticarse esta situación cuando se sostiene que Argentina “cobra impuestos como Suecia, pero brinda servicios públicos como un país pobre”. Esta apreciación no reviste el carácter de causalidad: los países más ricos y desarrollados (léase con mejores ingresos y condiciones de vida para toda la sociedad, es decir, más igualitarios), son desarrollados porque tienen mayor presión tributaria, lo que le permite al Estado regular la economía de mercado, incentivar la inversión y el crecimiento. La meta no se alcanza al revés: primero crezco, me desarrollo y después cobro más impuestos, sino que son senderos muy correlativos; la presión tributaria bien dirigida estimula el crecimiento. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando se redistribuyen los impuestos a favor de la generación y/o consolidación de un mercado interno que estimule la creación de empresas y la producción nacional.

Con respecto a lo comentado, la reforma impositiva propone la disminución del impuesto a las ganancias para las empresas corporativas que reinviertan utilidades, del 35% al 25%. En primer lugar, dicho impuesto es de carácter progresivo, por lo que su aplicación empeora la distribución del ingreso. Respecto del impacto que la medida pueda tener en la inversión, hay que analizar el resto del contexto económico. Si bien se mejora la tasa de retorno de los

proyectos, subyacen otras variables fundamentales como expectativas de venta, competencia con los productos importados, evolución de los costos (insumos, servicios, etc.) y colocaciones del capital alternativas, como por ejemplo una rentabilidad extraordinaria en dólares que supone un tipo de cambio estable y tasas de Lebac's en 28%. Así, en la decisión de reinvertir utilidades, las firmas se ven incididas por varias otras variables relevantes a la hora decidir. A tal punto que en la actualidad el retraso cambiario, las importaciones y las tasas altas, son las cuestiones que más preocupan a las empresas de todo tamaño. Por más que se les baje el impuesto a las ganancias, la pérdida de mercado es lo que más las afecta. También hay que tener en cuenta que, si la medida tiene mejor efecto en las grandes empresas, se puede dar el caso de acrecentar la posición dominante de firmas con alto poder económico, en detrimento de la competencia y la oferta heterogénea. La certidumbre también es una variable fundamental. La política monetaria actual y el endeudamiento creciente no permiten disipar las dudas. Si bien el BCRA pudo haber incrementado las reservas como contrapartida del aumento del stock de Lebac's, si se tiene en cuenta la base monetaria (lo que siempre se ha usado para medir si las reservas están en un nivel adecuado), las reservas cubren menos de la mitad de la totalidad de los pasivos, por lo que el país no está inmune a shocks o acontecimientos internos o externos. Por otro lado, el dólar calmo obliga al BCRA a pagar altas tasas en moneda dura, cuando la inversión de las reservas rinde un 3 o 4%. Además, mientras se propone bajar un impuesto progresivo, por otro lado, el BCRA elimina líneas de financiamiento productivo a tasas subsidiadas para las

Pymes, que son un elemento clave del desarrollo productivo y la generación de empleo.

Un paralelismo puede hacerse con la rebaja de aportes patronales. En principio, el argumento teórico es que al bajar el costo o el precio de un bien aumentaría su demanda. Si se bajan los impuestos al trabajo, las empresas contratarán más trabajadores. Pero este razonamiento funciona "ceteris paribus", cuando lo que se está discutiendo es que el contexto económico es lo determinante para que una firma esté dispuesta a contratar a un trabajador, una medida de impacto de mediano y largo plazo. De ahí la importancia de defender el mercado interno y tener políticas activas sobre el empleo en general y sobre los núcleos duros de inserción laboral en particular, dos medidas de mayor peso que una baja en un costo marginal. La década del noventa es aleccionadora en lo señalado. Cuando se dispuso la baja en los aportes patronales, la desocupación batió récords y se desfinanciaron las arcas públicas. El contexto económico y la crisis pudo más que la baja de impuestos. Por otra parte, cuando se bajaron las retenciones a los productos agropecuarios y como contrapartida se quitaron los subsidios a los servicios públicos, lo que se constituyó en la antesala de la actual reforma impositiva, la situación de las Pymes empeoró significativamente. Cabe mencionar que, a los aumentos de gas y de energía eléctrica ya sucedidos, se les sumará un 45% y 70%, respectivamente, en los próximos meses. En este escenario, por lo pronto, la baja de los costos laborales evidentemente no es la variable clave.

Otro tanto sucede con la suba de impuestos internos a las bebidas azucaradas y de elevada graduación alcohólica y la

rebaja a los artículos electrónicos. Hay que destacar, que el argumento que se utilizó para estos gravámenes excede la cuestión económica, y tiene que ver con la salud. Las bebidas carbonatadas (con hidratos de carbono agregados) están siendo consideradas como una problemática de salud pública por las consecuencias que traen en el sobre peso de los consumidores, entre otras cuestiones de salubridad. No obstante, la reforma parece ir en contra cuando reduce del 75% al 70% el impuesto interno a los cigarrillos, lo que representa para las tabacaleras una mejora de 5.000 millones de pesos anuales en sus arcas.

Desde el punto de vista económico, en primer lugar, la suba de impuestos al consumo probablemente se traslade rápidamente a los precios, dado que las empresas no cuentan con margen para absorberlos porque el resto de los costos también se incrementa (luz, gas, insumos, etc.). Esto traerá consecuencias en materia inflacionaria. Además, el consumidor será finalmente quien deba pagar dichas subas, lo que afectará la demanda de estos bienes, disminuyendo la rentabilidad de las empresas. Los productos importados casi no se verán afectados, porque esta parte del mercado la proveen en casi su totalidad empresas locales. El arrastre en cadena afectará sin duda a las economías regionales, que proveen de azúcar y cítricos a los fabricantes de bebidas. Por el contrario, si bien la baja de impuestos a los productos electrónicos es una buena noticia en materia de precios para el consumidor, se trata de un sector muy amenazado por las importaciones, lo que impacta en la generación de empleo en la provincia de Tierra del Fuego, un lugar que requiere de incentivos para poblarse. Respecto del tratamiento que

reciben los impuestos internos a los combustibles, llama la atención que los impuestos varíen en función de la evolución del precio internacional de los mismos, a fin de desacoplar la suba de los precios internacionales y su impacto en la economía local. Este mismo argumento, fue uno de los puntos señalados por la gestión anterior para implementar las retenciones a las exportaciones agrícolas, tratando de no desabastecer el mercado interno por una suba de precios internacionales.

Otro de los puntos más discutibles es el denominado impuesto a la renta financiera. Se cobrará un impuesto del 5% para los intereses de activos no indexados (sin cláusula de ajuste) y del 15% los que contengan cláusula de ajuste. Habrá un piso de intereses calculados de acuerdo al mínimo no imponible, de aproximadamente \$65.000. En un contexto de altas tasas y dólar estable, la rentabilidad sigue siendo elevada medida en moneda dura. Finalmente, la reforma trata otras cuestiones como la creación de la Unidad de Valor Tributaria como unidad de medida para el cálculo de importes fijos.

Por lo expuesto, la reforma impositiva parecería repetir la lógica del pasado. El contexto económico y el modelo adoptado, obliga a poner el foco en la presión tributaria, relajar efectivamente el peso de los impuestos. Esto será aprovechado por algunos sectores dinámicos en el actual escenario y los costos finales se descargarán sobre los consumidores.

## LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN ARGENTINA.

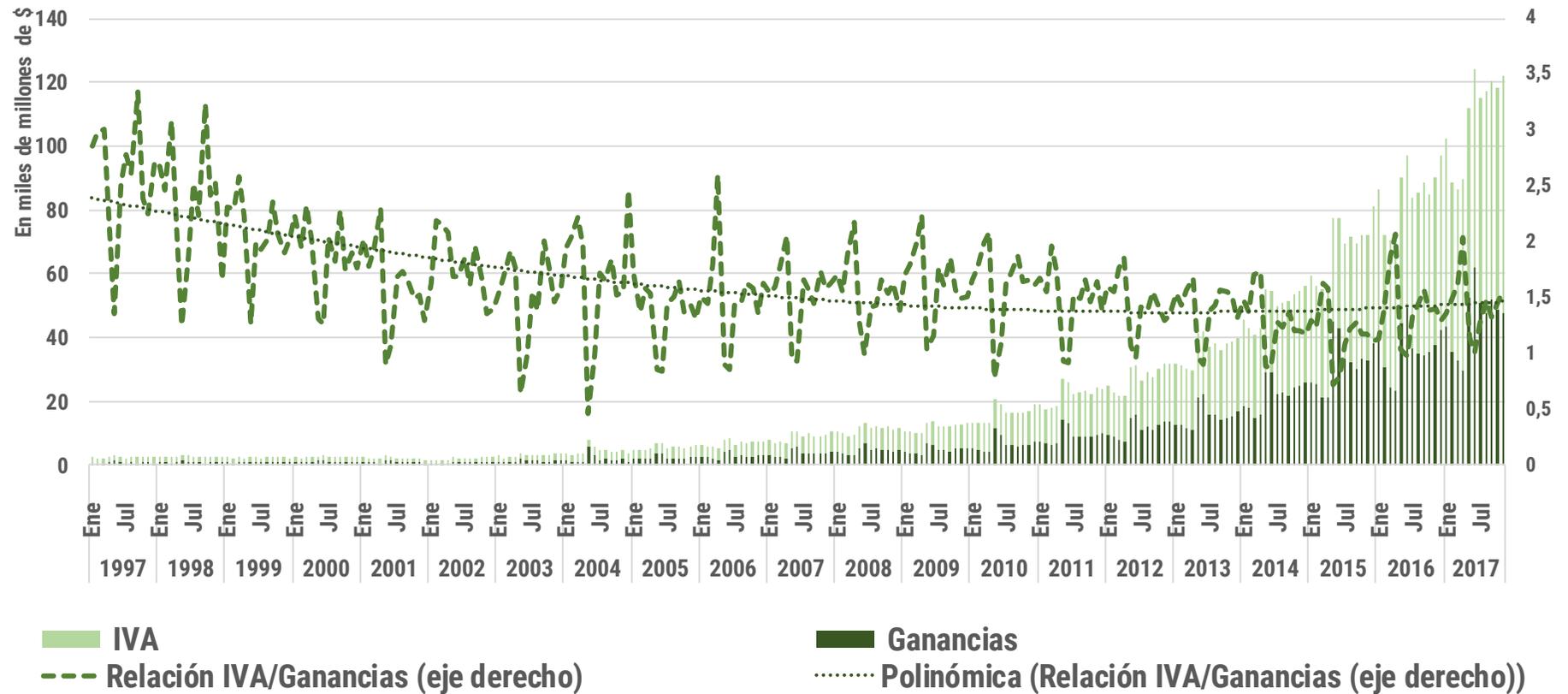
La actual reforma tributaria se encuentra al margen de algunos debates de fondo en torno al sistema tributario argentino. Uno de esos debates es la estructura tributaria misma, que en los últimos meses ha deteriorado su calidad, mediante la supresión y la baja de algunos impuestos progresivos. En este contexto, cabe analizar la evolución histórica de la matriz tributaria nacional y su transformación reciente. Así, cuando se analiza la evolución histórica de la estructura y la presión tributaria en la Argentina se observa un evidente cambio de patrón en los últimos años. En cuanto a la presión tributaria se puede advertir que en 2015 la recaudación de impuestos como porcentaje del PBI aumentó casi 13% en relación a los noventa. Respecto de la estructura tributaria, y en base a estadísticas de CIEPYC, se observa como a finales de los noventa de cada 100 pesos que se recaudaban 53,8 pesos provenían de los impuestos al consumo, que son por excelencia regresivos, al gravar con la misma alícuota a los distintos estratos de la población. En tanto, también en los noventa, se recaudaban 4,6 pesos de cada 100 en virtud de gravámenes al comercio exterior y 1,6 pesos a través de impuestos al patrimonio. Esta composición ha mutado significativamente en los últimos años en la medida que en el año 2015 solo 34 pesos de cada 100 recaudados correspondían a impuestos al consumo (casi veinte pesos menos que en los noventa) mientras que los gravámenes al comercio exterior aportaron 9,4 pesos de cada 100 (en el promedio de los años

2011-2015) y los impuestos al patrimonio proveyeron en 2015 casi 8 pesos de cada 100 recaudados. Estos números implican un notorio cambio de la estructura tributaria Argentina, mediante el cual comenzaron a tener mayor participación relativa algunos impuestos progresivos, en relación a los regresivos.

En el siguiente gráfico se explicita lo mencionado. Para simplificar el análisis se muestra la evolución histórica y reciente de dos impuestos representativos de los impuestos a los ingresos y al consumo, estos son, el impuesto a las ganancias y el impuesto al valor agregado (IVA).

En primer lugar, se presenta en que sigue, la evolución histórica de ambos tributos y el cociente de lo recaudado en concepto de IVA en relación a Ganancias.

## EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA RELACIÓN IVA/GANANCIAS (en miles de millones de \$)

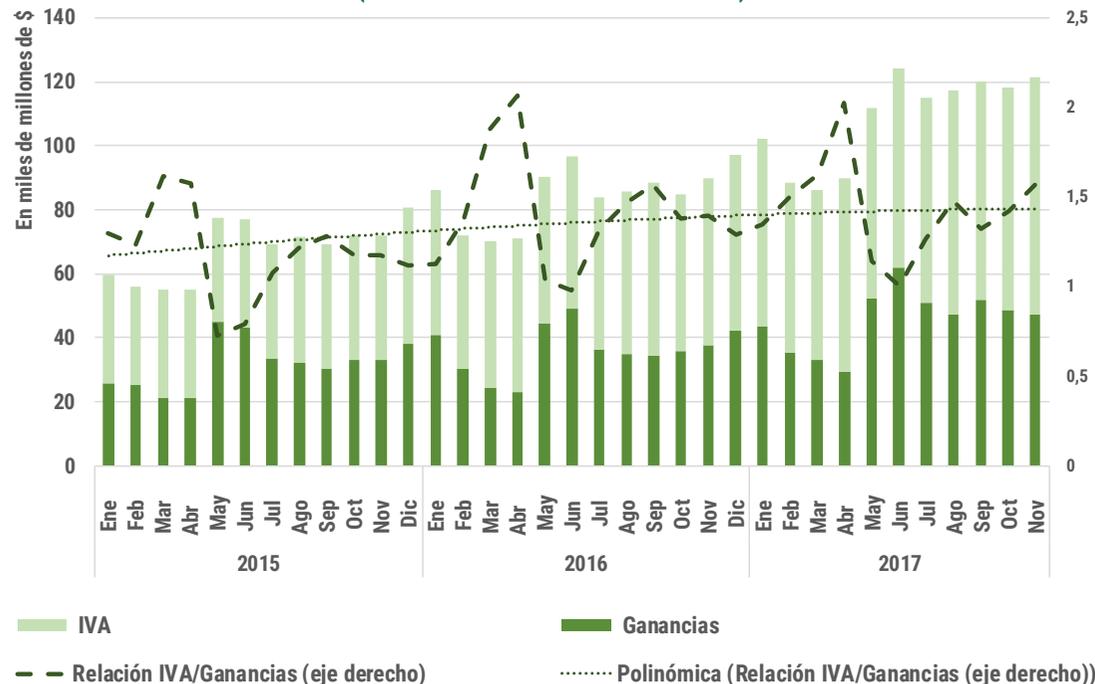


Fuente: estimaciones en base a Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Se puede observar en el gráfico anterior que en los últimos 20 años la relación entre lo recaudado por IVA y Ganancias se redujo casi sistemáticamente. Esta transformación de la matriz impositiva constituye una mejora del sistema tributario en la medida en que tiende a recaer en mayor medida

sobre la población de poder adquisitivo más elevado. Sin embargo, esta reducción del cociente IVA/Ganancias parece haber alcanzado un tope en el año 2016. Esto se observa con mayor claridad en el gráfico que sigue.

### EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA RELACIÓN IVA/GANANCIAS (en miles de millones de \$)



Fuente: estimaciones en base a Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Como se ve en el gráfico que precede, la participación de lo recaudado en concepto de IVA crece en relación a Ganancias desde 2015 a la fecha. En principio, este comportamiento constituye un empeoramiento de la calidad del sistema tributario. En cuanto a las reformas recientes se destaca la pérdida en la participación del total recaudado de algunos impuestos que recaen sobre los estratos más pudientes de la distribución del ingreso. El impuesto a los bienes personales y los derechos a la exportación han dejado de recaudar miles de millones de pesos, factor que contribuye al deterioro del sistema tributario.

## ¿QUIÉNES PIERDEN CON LA REFORMA TRIBUTARIA?

El conjunto de prestaciones que garantiza el Estado en nuestro país, implica un esfuerzo económico superlativo sobre las arcas públicas. Tal es así que, en un desglose “por finalidad y función” para 2018 el conjunto de servicios sociales explica más del 65% del presupuesto de gastos total. A contraposición de lo esperable para una administración económica de corte ortodoxo, en el próximo año se proyecta incrementar el volumen de erogaciones de índole social como relación del PIB, en el orden del 0,2%. Así, las prestaciones sociales pasarán de representar el 58,9% de los gastos primarios en 2017 a un 62,8% en el año venidero. Este

fenómeno se explica por la tendencia al deterioro en la distribución del ingreso, que no llega a ser compensada por el -tenue- crecimiento económico de 2017 y requiere de transferencias supletorias por parte del Estado.

Claro que semejante “peso” de la seguridad social sobre el erario público sigue encendiendo las luces de alarma de la actual administración y redundando en la principal variable de ajuste a la hora de idear alternativas para dar cumplimiento a la meta fiscal para 2018. En ese marco, la racionalización por medio del sistema de seguridad social se piensa como el principal instrumento para amortiguar el rojo fiscal producto de la reducción en la recaudación futura, en el marco de la baja propuesta en la presión tributaria. El segundo factor de equilibrio serán las finanzas subnacionales, a partir de una armonización de los esquemas tributarios locales. La suscripción mayoritaria del compromiso fiscal de reciente media sanción en el Senado es la principal garantía de aceptación de este programa por parte de los mandatarios provinciales.

Claro está que una modificación de los beneficios que otorga un Estado de Bienestar a su ciudadanía no puede implementarse de manera desembozada. En ese contexto, la modificación de la fórmula de ajuste de ingresos de la seguridad social es el primer paso de una modificación más amplia, que buscará minimizar la dependencia del sistema argentino respecto de las rentas generales, a partir en mayor medida las contribuciones aportadas a los beneficios futuros. Esta primera serie de cambios no son más que una argucia para equilibrar las cuentas públicas ante las modificaciones

tributarias, de modo tal de equilibrar los efectos. Para clarificar la incidencia mutua de los cambios propuestos, se sintetizan en los siguientes puntos:

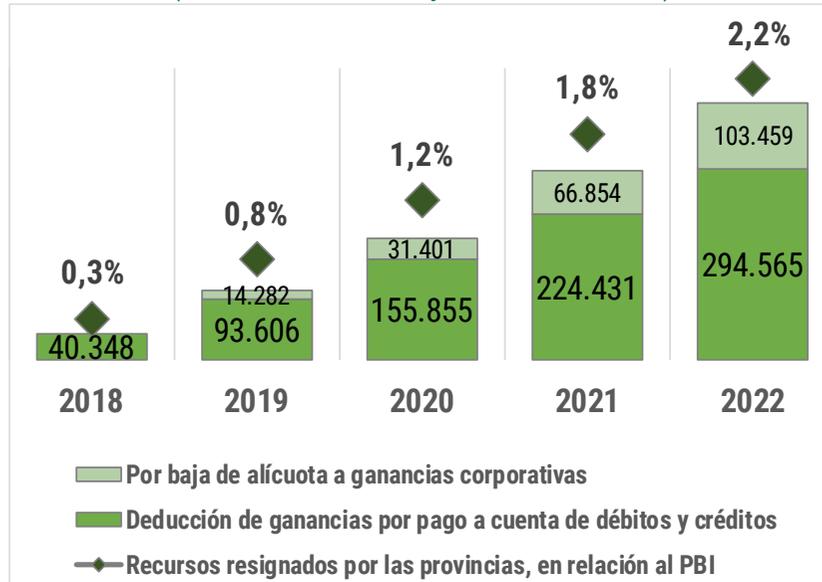
- La reforma propone que el Impuesto a las Ganancias se coparticipe en su totalidad. Actualmente, se detrae un 20% de forma anual para el financiamiento de ANSES. El detrimento de esta medida para la seguridad social es de alrededor de 130.000 millones para el año 2018, lo cual representa más de un punto del PIB.
- Como compensación, se propone asignar a ANSES la totalidad de recaudación por créditos y débitos. Hasta el momento, la transferencia de fondos por impuesto al cheque era de un 70%, por lo cual, el año próximo se suman recursos por \$60.5000 millones.
- El efecto neto de ambas medidas sigue siendo deficitario para la administración de la seguridad social, ya que obtiene recursos por aproximadamente la mitad de lo que dejará de percibir en relación al corriente año. En ese marco la modificación en el cálculo de fórmula de ajuste de prestaciones, de reciente media sanción.
- En cuanto a la situación de las provincias, el resultado global es doblemente negativo en el mediano plazo. Si bien existían consenso en que el federalismo argentino se debía una resolución en relación al Fondo del Conurbano de la Provincia de Buenos Aires, nada implicaba que su reparación debía efectuarse con cargo en las finanzas provinciales. En ese marco, en el capítulo relativo a “compromisos asumidos por el Estado Nacional” del pacto fiscal, se propone compensar a los estados federales por medio de transferencias diarias, a los fines de

neutralizar el efecto de ganancias y cheques. Pero, inclusive considerando estos fondos, las provincias se verán financieramente perjudicadas, ya que se reducirá la masa coparticipable debido a dos efectos:

- La posibilidad de tomar a cuenta del pago de ganancias el impuesto a los débitos y créditos, con un esquema gradual del 20% por año en el próximo quinquenio.
- La reducción gradual en 10 puntos porcentuales de la alícuota marginal del impuesto a las ganancias corporativas, el cual representa poco menos del 40% de la recaudación total de este tributo en la actualidad.

En el siguiente gráfico se exponen ambos efectos que afectarán la masa de recursos coparticipables. Para su elaboración, se pronostica un crecimiento de recaudación nominal de ambos tributos en función a la inflación proyectada para los próximos dos años según expectativa BCRA. Además, se toman las proyecciones de crecimiento económico vigentes en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2018.

### COSTO FISCAL PARA LAS PROVINCIAS (en millones de \$ y % sobre el PBI)



Fuente: estimaciones en base a Proyecto de Reforma Tributaria y de Presupuesto 2018.

Con todo, el costo para el conjunto de las provincias en concepto de reducción en la masa coparticipable de ganancias por estos dos tributos, podría superar el 2% del producto cuando se consolide el esquema de deducción gradual a cinco años. En valores nominales, se trata de más de un billón de pesos que las provincias argentinas dejarán de percibir por coparticipación, en términos agregados, a lo largo del próximo quinquenio. Cabe destacar que este perjuicio es

independiente al que pudiera causar, a futuro, la baja en la recaudación de las diferentes jurisdicciones como producto del compromiso explicitado en el Pacto Fiscal en relación a la reducción efectiva de Ingresos Brutos y Sellos por menores alícuotas, supresión de exenciones y demás efectos del cambio tributario.

### LA 'NORMALIZACIÓN' NO ES GRATUITA.

El borrador de modificación tributaria no sólo contiene reducciones de impuestos. Paradójicamente el proyecto se propone compensar parte de la baja global en la presión impositiva a partir de una serie de gravámenes sobre actividades económicas focalizadas, quita de exenciones y supresión de regímenes de promoción. Este diseño tributario tiene el doble beneficio de que, por un lado, permite aumentar la recaudación mientras que, por otro, se sustenta en recomendaciones de la OMS en materia del potencial perjuicio de determinadas sustancias y productos sobre la salud humana. Más allá de su posible carácter de "deseable", en los países en vías de desarrollo suele predominar la valoración sobre el nivel de actividad económica y creación de puestos de trabajo asociados. Este sentido común, se plasma en metas diferenciales entre las diferentes economías en cuanto a la reducción de emisiones de dióxido carbono, creación de impuestos verdes y demás penalidades impositivas a productos que atenten contra la salud en el corto y largo plazo. En ese marco, llama la atención lo significativas de las

modificaciones propuestas, donde algunas economías regionales verán incrementada en 10 puntos porcentuales la alícuota aplicada de impuestos internos. A continuación, el detalle por concepto imponible.

### AUMENTOS DE IMPUESTOS INTERNOS (alícuota % efectiva aplicada)

Concepto	Impuesto actual	Modificación propuesta
Whiski, coñac, otras bebidas blancas	20	20% - 29%
Gaseosas con azúcar	4% - 8%	17%
Cigarrillos	75%	Impuesto fijo + 70%
Combustibles	Monto mínimo y alícuota	Suma fija en dos tramos

Fuente: estimaciones en base a Proyecto de Reforma Tributaria.

Tal vez el más sensible de los cambios tributarios era el gravamen sobre los vinos, sidras y espumantes, del orden del 17%. En igual dirección, en el proyecto original también se establecía una adición del 11% sobre la venta de cervezas. No obstante, la réplica de los gobernadores y empresarios vinculados a esas economías regionales logró aplacar la avidez del Ejecutivo por compensar la futura baja en la recaudación.

En segundo término, y quizás la que sea una de las economías regionales más perjudicadas por los cambios propuestos, es la azucarera y todas las industrias relacionadas. El proyecto enviado al congreso prevé una suba de la alícuota que se pagará por el consumo de bebidas azucaradas. Para las gaseosas y otras bebidas sin alcohol el gravamen, que actualmente se encuentra entre el 4% y el 8%, pasará a ser 17%

cuando contengan azúcares añadidos y entre 8% y 10% cuando no contengan azúcares añadidos. Estos cambios plantean serios problemas para la actividad del sector azucarero y sus industrias conexas. Según calculan desde la Cámara de la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), la actividad agroindustrial azucarera cuenta con 7.000 productores cañeros, emplea 50.000 emplea de manera directa, utiliza 380.000 hectáreas plantadas con cañas de azúcar y cuenta con 23 ingenios en actividad. En la misma dirección, el director de la Asociación de Fabricantes Argentinos de Coca-Cola, Esteban Agost Carreño, estimó que la eventual suba en el impuesto a las bebidas azucaradas podría causar una pérdida de 5.000 puestos de trabajo en toda la cadena productiva.

Por otro lado, también cobran preponderancia fiscal la eliminación de exenciones y regímenes de promoción económica, como el de Tierra del Fuego, cuya resolución aún sigue siendo difusa. Con el argumento de evitar distorsiones y propender a un sistema tributario más equitativo, se avanza sobre una amplia gama de subsidios indirectos sobre actores económicos y/o economías regionales. A continuación, el detalle de las supresiones más significativas, que inciden sobre el impuesto a las ganancias y el IVA.

- Se suprime la exención a las asociaciones, fundaciones y entidades civiles que operen como entidades crediticias o financieras.
- Se anula la exención a los intereses (renta) de plazos fijos y demás depósitos bancarios distintos de los plazos fijos.
- Se da de baja la exención a indemnizaciones por antigüedad de trabajadores en relación de dependencia.

- Se cancela la exención de ganancias corporativas producto del interés del interés financiero de títulos públicos, acciones, cédulas, letras, obligaciones y demás rentas financieras.
- Se cancela la exención a las cooperativas y mutualidades que desarrollen actividades de crédito y/o financieras o de seguros y/o reaseguros.

Con todo, el efecto global de los incrementos de impuestos internos y eliminación de exenciones, se expone a continuación:

### AUMENTO EN LA RECAUDACIÓN 2018, POR ORIGEN DE RECURSOS

(en millones de \$ corrientes y como % del PBI)



■ Valores nominales (en millones de pesos) ◆ % del PIB

Fuente: estimaciones en base a Proyecto de Reforma Tributaria y de Presupuesto 2018.

Así, en términos agregados, se trata de un ingreso excedente de casi 0,9 puntos del PBI. No obstante, en este análisis no se incorpora un factor difícil de cuantificar de forma preliminar, relativo a la posible caída en la producción sectorial y las ventas en las economías regionales donde se incrementa la carga impositiva real. De la conjunción entre el aumento en recaudación y la menor base imponible será lo que termine determine el efecto neto sobre las cuentas públicas en el mediano plazo

### COSTO LABORAL O TRANSFERENCIA DE RECURSOS A GRANDES EMPRESARIOS.

Una de las modificaciones más ambiciosas, se trata de la relativa a los mal llamados “impuestos al trabajo”, que no son más que el esquema tributario vigente para garantizar al trabajador prestaciones básicas para su bienestar. Así, como contracara del cobro de aportes y contribuciones -del empleado y del empleador- se logra garantizar el acceso a la salud, a través de las obras sociales, la de cobertura en caso de siniestro, por medio del régimen de ART y la de un ingreso para su vida pasiva, una vez alcance los requisitos establecidos para la jubilación.

La baja del “costo laboral” se pretende realizar a partir de dos canales principales:

- Se incorpora un mínimo no imponible sobre el salario

bruto para el cómputo de las contribuciones patronales. El mismo se establece en un monto de \$12.000 (ajustable por inflación y se implementará gradualmente en 5 años. El mismo, que ya estaba vigente para las (Mi)Pymes, intenta oficiar de incentivo para que las grandes compañías mantengan o amplíen su nómina laboral.

- En un horizonte gradual de la misma duración se unifican las alícuotas de contribuciones patronales para el sector privado (alícuota única de 19,5%) y se elimina el esquema de reducción de contribuciones por zona geográfica. Esto puede implicar un importante desincentivo a la radicación de inversiones productivas en las provincias de menor desarrollo relativo.

Lo que trasunta de esta reducción de impuestos es la elección de un enfoque particular de políticas públicas, que considera al costo laboral como una de las principales variables a la hora de evaluar la competitividad del sector privado. De esta concepción, se desprende que, a menores impuestos, se neutralizan los desincentivos a contratar, evitando un efecto pernicioso sobre el salario neto del trabajador.

Más allá de las visiones ideológicas que se juegan, la realidad efectiva de la historia argentina muestra otros procesos históricos en los cuales también se buscó perfeccionar una reducción en la carga impositiva, como herramienta para incentivar el empleo. Por caso, en la década de los noventa, se recortaron drásticamente las contribuciones patronales. En aquella experiencia, lejos de lograr una promoción de la formalidad laboral y crecimiento del empleo agregado, se generó un proceso de exclusión social creciente y de sumersión en la informalidad de millones de trabajadores

argentinos. El gráfico que sigue muestra la evolución de los aportes patronales y el desempleo para el período 1991-1999. El proceso de reducción de las alícuotas patronales de los noventa no ha tenido efectos positivos sobre el mercado del trabajo. Tal y como se puede advertir, la alícuota de contribución patronal cayó 14,6 puntos porcentuales, mientras que, en el mismo período, la desocupación pasó de 6,0% a 13,8%.

### RELACIÓN ENTRE IMPUESTOS LABORALES Y DESEMPLEO

(en % correspondiente a cada año)



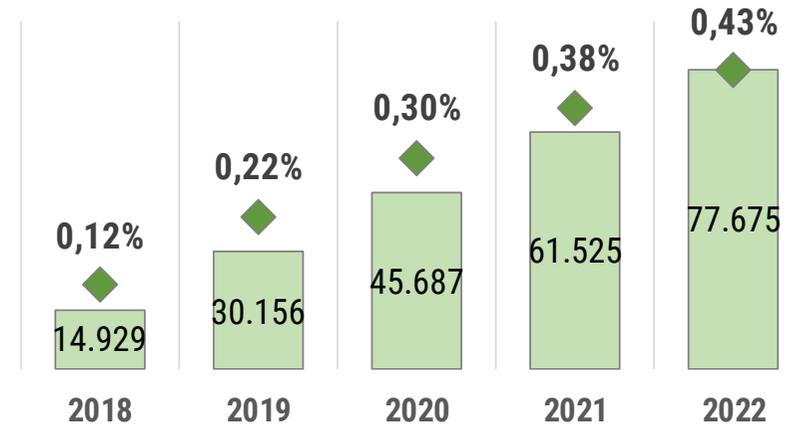
● Alícuotas por aportes y contribuciones ● Nivel de Desocupación

Fuente: estimaciones en base a Ministerio de Trabajo e Indec.

En igual sentido, la exención a las contribuciones patronales

que se pretende aprobar junto con el resto de las reformas, se inscribe en la misma lógica. Se trata de una fenomenal transferencia de recursos por alrededor de \$230.000 millones desde 2018 hasta 2022, momento a partir del cual el mínimo no imponible alcanzará el nivel de \$12.000 y comenzará a ajustarse anualmente por inflación. Cabe destacar que este beneficio patronal, será mayormente aprovechado por las grandes empresas del sector privado, ya que las (Mi)pymes ya contaban con un régimen de exenciones parciales sobre las contribuciones patronales, sancionado a partir de la Ley Pyme del corriente año. Para ilustrar lo antedicho, se presenta una estimación cuantitativa del beneficio fiscal agregado que obtendrá el empresariado privado de mayor escala productiva producto de la exención en contribuciones patronales.

### TRANSFERENCIA AL SECTOR PRIVADO POR BAJA DE CONTRIBUCIONES PATRONALES (en millones de \$ corrientes y como % del PBI)



■ Valores nominales (en millones de pesos) ◆ en % del PBI  
Fuente: estimaciones en base a Proyecto de Reforma Tributaria y datos del Ministerio de Trabajo.