

**PRONUNCIAMIENTO DE LA
ASOCIACION ARGENTINA DE ESTUDIOS FISCALES
SOBRE REFORMA TRIBUTARIA**

PROYECTO DE REFORMA IMPOSITIVA

I INTRODUCCION

Desde hace muchos años no hubo en nuestro país un plan económico tan bien diseñado y ejecutado como el de este gobierno. Goza de una generalizada aceptación y son visibles los efectos benéficos de la estabilidad económica.

De tal modo, el mejor aporte que se puede hacer es expresar con total sinceridad nuestra opinión ajena a cualquier interés sectorial. Ese será el sentido de nuestros comentarios, que lo único que persiguen es que contemos con un sistema impositivo que permita que la estabilidad se consolide y comience a perfilarse un desarrollo sostenido.

Como ciudadanos y especialistas en la materia, nos preocupa profundamente el proyecto de reforma tributaria a consideración del Honorable Congreso. En nuestra opinión, dicha reforma pone en peligro el éxito logrado hasta el momento y los objetivos del programa económico.

En honor a la brevedad y sin perjuicio de referirnos a algunos aspectos en particular, debemos expresar nuestro total desacuerdo con la estructura global del proyecto, de modo que no sugerimos reformas que mejoren la propuesta por entender que ésta, en su conjunto, es inviable. En términos generales y con el ánimo de evitar reiteraciones de comentarios ya formulados en otras presentaciones efectuadas ante esta Comisión, expresamos nuestra adhesión a las opiniones expuestas por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, las que fueron volcadas en un memorándum, que entendemos obra en poder de los integrantes de la Comisión.

II IMPUESTO A LOS ACTIVOS

2.1. Inequidad

La sola tenencia de activos no es un índice de capacidad contributiva. Pretender que funciones como un gravamen a ganancias presuntas es un grave error, habida cuenta que el mayor o menor grado de rentabilidad de los activos o el mayor o menor grado de endeudamiento de la empresa no necesariamente se vincula con la eficiencia de la gestión. Por ello, resulta preocupante que un gravamen originariamente concebido como de emergencia por un período de tres años, se pretenda institucionalizarlo extendiendo su vigencia a diez años.

2.2. Antecedentes

No tiene antecedente alguno en la legislación comparada. Los pocos países que gravan exteriorizaciones patrimoniales lo hacen sobre patrimonio neto. No es correcto, como suele afirmarse que México tiene un gravamen similar. México grava el patrimonio neto con exclusión de los pasivos con acreedores del exterior.

III IMPUESTO A LAS GANANCIAS DISTRIBUIDAS, DISPUESTAS O CONSUMIDAS

3.1. Antecedentes:

Tal como está proyectado no tiene ningún antecedente en la legislación comparada.

Como gravamen al flujo neto de caja, se pueden mencionar a simple título ilustrativo, los siguientes antecedentes:

—Inglaterra :propuesta en 1977. No prosperó.

—U.S.A.: analizado muy profundamente por el Departamento del Tesoro al momento de elaborar la que fue la reforma Reagan. Ni siquiera se elevó como proyecto de ley.

—Suecia, Irlanda y Colombia (propuesta McLure, 1988), consideraron la posibilidad de su implantación y lo desearon.

—Chile: como impuesto a la distribución de utilidades lo aplicó un solo año, 1989, y lo dejó sin efecto.

3.2. Fundamentos del mensaje

De acuerdo con el mensaje 252 (mayo 1991), este gravamen no tenía fines recaudatorios, sino el fin extrafiscal de incentivar la reinversión de utilidades.

El mensaje del proyecto actual aclara expresamente "que se mantienen expresamente los fundamentos que se explicitaron en el citado mensaje".

Con la creación del IEPE y juego de pagos a cuenta de este gravamen, activos y ganancias el fundamento que da el mensaje queda desvirtuado (ver ejemplo anexo). Esto lleva a la conclusión de que hasta cierto límite, la distribución de dividendos no tiene costo impositivo, de modo que lo que se incentiva es la distribución y no la reinversión.

Esto queda dicho sin perjuicio de destacar que resulta discutible que el fin extrafiscal que se persigue se cumpla, o que al menos el proyectado sea un medio idóneo para lograr el objetivo de la reinversión de utilidades compatible con la más racional asignación de recursos.

IV IEPE

Si se analizan los posibles efectos económicos de este impuesto, lo menos que puede decirse es que la situación es sumamente preocupante. La aplicación de este gravamen pone en peligro la estabilidad económica.

Este modelo es una creación netamente argentina. A diferencia del impuesto a las utilidades distribuidas, dispuestas o consumidas, no se tiene noticias de que algún país del mundo, o tan sólo la doctrina, hayan considerado algo similar.

La incidencia de este impuesto en las empresas será muy distinta a la que hoy producen los aporte patronales. Favorece las actividades con mano de obra intensiva y perjudica a las de capital intensivo.

En el caso de que en algunas empresas el costo fiscal resulte menor que el actual, el contribuyente tratará de mantener para sí el mayor margen de beneficio, pero en caso contrario procurará que el efecto negativo se traslade a los precios. Si el mercado admite el traslado, tendrá efectos inflacionarios, si la traslación no es posible y la empresa debe absorber el mayor costo fiscal, los efectos económicos finales en términos microeconómicos son muy difíciles de cuantificar, dependiendo de cómo inciden el resto de los gravámenes con los complejos mecanismos de deducciones de la base imponible y cálculos de pagos a cuenta de un determinado impuesto en otro impuesto.

V ASPECTOS NEGATIVOS DE ALGUNOS DE LOS EFECTOS COMBINADOS DE LOS TRES IMPUESTOS.

5.1. Total inequidad en la distribución de la carga tributaria

Estos tres impuestos, en su conjunto, gravan con mayor intensidad a las actividades con capital intensivo, en tanto que benefician a las de mano de obra intensiva.

Tanto el impuesto a las actividades distribuidas, dispuestas o consumidas, como el IEPE, producen desequilibrios significativos en las actividades estacionales, en las que los ingresos y egresos no se aparean mes a mes.

En el caso del IEPE al no tomar en cuenta los stocks al momento de la entrada en vigencia, genera una alta imposición inicial en las actividades de inventarios con lenta rotación (por ejemplo: actividades agrícola-ganaderas), en tanto que ese efecto no es tan significativo cuando la rotación es alta (por ejemplo: expendedores de combustibles).

Lo mismo ocurre con las inversiones productivas de bienes de capital al no permitirse la deducción de las amortizaciones.

Con esto se está castigando a quien ya realizó inversiones, dándole un trato sumamente inequitativo con relación a quien pospuso su decisión de invertir y

que, por supuesto, en este momento mantendrá en suspenso esa decisión hasta que se defina si se aprueba o no la reforma tributaria.

5.2. Sesgo antiexportador

Al gravar las exportaciones, el IEPE tiene un marcado sesgo antiexportador aumentando el costo argentino. Esto es particularmente incoherente con la prédica actual y constante de nuestro Presidente y otros funcionarios del gobierno, tratando de convencer a las autoridades de otros países de la necesidad de eliminar los subsidios que descolocan nuestros productos en los mercados internacionales. Es un manifiesto contrasentido luchar por la eliminación de los subsidios en los mercados internacionales y aumentar la carga tributaria de los productos que queremos exportar.

5.3. Perjuicio a las inversiones extranjeras

a. Inversiones potenciales

Es público que existe un interés de inversores extranjeros para analizar alternativas de inversión en nuestro país. Esta reforma es un obstáculo en sus decisiones por dos motivos: 1. no les resulta posible precisar sus efectos, entre otras razones, por el juego combinado de deducciones y pagos a cuenta entre distintos tributos y los mecanismos de **tax credit** de los diferentes países; y 2) no lo visualizan como un sistema que habrá de perdurar y por ello los preocupa la incertidumbre que genera la inestabilidad jurídica del sistema tributario.

b. Holdings

Las organizaciones de grupos empresarios organizados como holdings, tanto locales como extranjeras, no podrán soportar el peso de la imposición por el efecto en cascada que produce el IEPE sobre los dividendos.

Los holdings son formas legítimas y genuinas de organización empresarial y no hay que considerarlas por sí mismas como estructuras aviesas o censurables que deben ser atacadas, entre otros medios, por el régimen tributario.

c) Tax credit

Los mecanismos de **tax credit** en los distintos países de origen de las inversiones extranjeras es de tal complejidad que resulta sumamente difícil establecer el efecto consolidado de los gravámenes locales y del país inversor, sobre todo si se tiene en cuenta que el IEPE no dará lugar en ningún caso a crédito por impuesto.

d) Tratados internacionales de doble imposición.

Nuestro país ha suscripto varios tratados internacionales para evitar la doble imposición internacional (Alemania, Suecia, Francia, Italia, etc.), que pasarán a ser prácticamente letra muerta, como resultado de regímenes de imposición no compatibles con el nuestro.

e) La integración regional

En un momento en que se procura avanzar en los procesos de integración regional, lo menos que puede decirse es que resulta inoportuno crear sistemas de imposición tan disímiles de aquellos que tienen los países con los cuales tenemos intención de integrarnos.

Por otra parte, se nos ocurre como impensable que los otros países tomen como modelo un sistema como el proyectado para la Argentina, toda vez que no registra ningún antecedente en otros países del mundo.

VI CONCLUSION

De sancionarse un sistema tributario de las características propuestas por el PEN, por sus dudosos efectos micro y macroeconómicos, al margen de que puedan afectar negativamente la marcha del plan económico, ni el fisco sabrá cuánto recaudará ni los agentes económicos cuáles serán sus costos fiscales.

Coincidimos en la necesidad de una reforma tributaria de fondo, pero es fundamental diseñarla y analizarla más cuidadosamente respetando los principios básicos de la tributación y teniendo en claro sus efectos micro y macroeconómicos.

Entendemos que para esa reforma existen importantes antecedentes y experiencias que no deben desconocerse. Tampoco es del caso desdeñar, como se ha hecho con el proyecto que nos ocupa, la opinión de destacados profesionales de nuestro medio que, en una tarea interdisciplinaria adecuadamente coordinada, puedan aportar sus conocimientos y experiencias. Nuestro país cuenta, en ésta como en otras materias, con profesionales de reconocidos antecedentes y trayectoria como para confiar en que harán una contribución positiva, al margen de cualquier interés sectorial y teniendo como objetivo excluyente lo mejor para el país.

Buenos Aires, febrero 19 de 1992

Patricio A. Navarro
Secretario

Aurelio Cid
Presidente

Ejemplo de incidencia del impuesto a las ganancias distribuidas, dispuestas o consumidas en caso de distribución de dividendos.

Datos:

Se suponen un contribuyente que pagó:

- Impuesto sobre los activos	\$100
- IEPE	\$300
Total	<u>\$400</u>

Alternativa A: No distribuye dividendos

Su costo impositivo total será \$400

Alternativa B: Distribuye dividendos hasta el límite de compensar el impuesto a las ganancias de esa distribución con impuesto sobre los activos y IEPE, teniendo en cuenta los topes máximos establecidos.

Como la tasa de ganancias sobre dividendos es del 30% y la tasa de IEPE 18%, la diferencia del 12% deberá computarse del impuesto sobre los activos. De tal modo, el dividendo distribuible sin costo fiscal será igual a :

$$\text{Dividendo: } \frac{\text{Impuesto sobre los activos}}{(\text{Tasa Ganancias} - \text{Tasa IEPE})/100}$$

$$833 = \frac{100}{0,12}$$

Costo impositivo total

- IEPE pagado		\$300
- Impuesto a las ganancias s/dividendos distribuidos: $833 \times 30\% =$	\$250	
- IEPE (pagado a cuenta) $833 \times 18\% = (\$150)$	\$100	
- Impuestos a los activos pagado	\$100	
- Impuesto a las ganancias distribuidas (pago a cuenta s/activos)		
$833 \times 18\% = (\$250)$, computable	\$100	
Total		<u>\$400</u>

De este ejemplo se concluye que por el pago de los pagos a cuenta de los distintos impuestos, se pueden distribuir sin costo fiscal un dividendo cuyo monto será el que resulte de dividir el impuesto a los activos determinado por 0,12 (diferencial de tasa entre ganancias distribuidas: 30% y IEPE 18%).