



# La reforma a las ganancias financieras y de capital en el contexto federal e internacional

Luciana Tobes  
y Pedro Velasco

Julio 2018

cece

# LA REFORMA A LAS GANANCIAS FINANCIERAS Y DE CAPITAL EN EL CONTEXTO FEDERAL E INTERNACIONAL

Autores: Luciana Tobes y Pedro Velasco

## INDICE

<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. La Reforma Argentina en el Contexto Tributario Internacional</b>	<b>5</b>
2.1. Contexto global	5
2.2. Contexto global en la gravabilidad de la economía digital	5
2.3. Contexto global hacia la atracción de inversiones	8
2.4. Contexto y lineamientos en la tributación corporativa en América.	10
<b>3. Situación Fiscal Nacional</b>	<b>14</b>
<b>4. La necesidad del consenso federal.</b>	<b>17</b>
4.1. Situación del sistema tributario provincial	18
4.2. Consenso Fiscal	19
<b>5. La reforma sobre el tratamiento del capital en el impuesto a la renta.</b>	<b>28</b>
5.1. El incentivo a la reinversión de utilidades	33
5.2. El tratamiento de las ganancias de capital dentro del impuesto personal	35
5.3. La “Cedulización” con deducciones sobre las rentas financieras y de capital.	37
5.4. Las modificaciones sobre el financiamiento empresarial.	38
5.4.1. Equiparación en el tratamiento de los bonos públicos y privados	38
5.4.2. Asimetría en el concepto de Transparencia Fiscal en el tratamiento de flujos de préstamos y de bienes	41
5.4.3. Modificación de parámetros para presunciones de capitalización exigua.	42
5.4.4. Ajuste por inflación asimétrico.	44
<b>6. Síntesis y Conclusiones</b>	<b>45</b>
<b>7. Bibliografía.</b>	<b>47</b>

## 1. Introducción

Finalmente, y luego de diversos anuncios desde todas las fuerzas políticas respecto de la necesidad de una reforma tributaria integral por más de un lustro, se impulsó a fines de 2017 un paquete de medidas con un alcance horizontal sobre todo el espectro tributario nacional, y provincial.

Sin embargo, una reforma tributaria integral se constituye en un hecho de política económica, y contempla perspectivas del ámbito netamente político (que no serán abordados en este documento); y el económico, en el que podrían agruparse los efectos esperados sobre la inversión, como consecuencia de la reforma del impuesto a la renta y el IVA; la competitividad internacional, que en el diagnóstico parecen estar asociadas a los recursos de la seguridad social, el impuesto al cheque y los impuestos provinciales sobre los ingresos brutos y de sellos; y a la corrección de la estructura de la demanda, a través de la intervención en los precios relativos, mediante la modificación de los impuestos internos sobre los consumos específicos y los combustibles.

Desde la perspectiva técnica, se suele evaluar la eficiencia de los instrumentos tributarios escogidos para la consecución de los objetivos planteados en el marco de los principios tributarios para una estructura tributaria deseable, en el contexto global e interno en el que se plantean las decisiones, siendo éste el enfoque que pretende dársele al presente documento.

El contexto interno descrito y las recomendaciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional hacia finales de 2017<sup>1</sup> señalaban que el gobierno había logrado desarmar una economía con múltiples distorsiones logrando avances importantes en la restauración de la integridad y la transparencia en las operaciones del sector público, pero advertían que *“...A pesar de estos avances positivos, los desequilibrios en la combinación de políticas están generando importantes efectos secundarios negativos. El gran déficit fiscal ha provocado un aumento en el endeudamiento en moneda extranjera, un creciente déficit en cuenta corriente, importantes necesidades brutas de financiación externa y una presión alcista sobre el tipo de cambio real. Al mismo tiempo, el financiamiento monetario continuo del déficit fiscal ha debilitado la credibilidad del marco de metas de inflación del banco central, por lo que hacen necesarias reformas estructurales.”*

En tal sentido, recomendaban avanzar en reformas de oferta en pos de respaldar el crecimiento, aumentar la productividad, incentivar la inversión privada y erosionar parte de la sobrevaluación de la moneda, resaltando que las reformas deberán garantizar que los beneficios del mayor crecimiento *“...se extiendan a todas las partes de la sociedad, disminuyan la pobreza, mejoren la calidad del empleo y reduzcan la informalidad, especialmente para los jóvenes y las mujeres. Las prioridades incluyen un sistema impositivo menos distorsivo, un sistema más equilibrado de regulaciones del mercado laboral, una mayor competencia en los mercados de productos nacionales, enfrentando la corrupción y eliminando las barreras al comercio y la inversión extranjera.”*

---

<sup>1</sup> IMF Country Report No. 17/409. “Argentina2017 article iv consultation—press release; Staff report; and statement by the executive Director for Argentina.”. Washington d.c.

Particularmente desde ámbito tributario se señalaba desde el organismo: *“...Los impuestos en Argentina son altos y distorsionadores. La tributación de los ingresos laborales en Argentina es una de las más altas de América Latina y cercana al promedio de la OCDE. La brecha tributaria sobre el ingreso laboral (definida como la diferencia entre el salario bruto y el salario neto) proviene principalmente de las contribuciones a la seguridad social, dado que el impuesto a la renta personal cubre solo el 10% superior de la distribución del ingreso (debido a un umbral mínimo eso es dos veces el salario promedio). La reducción de la presión fiscal sobre el trabajo ayudaría a fortalecer los incentivos para trabajar y desalentar el empleo informal, en particular para los trabajadores de bajos ingresos y los que ganan por segunda vez. El impuesto corporativo es alto (la tasa legal es del 35 por ciento en comparación con un promedio para la región del 28 por ciento). El impuesto a las transacciones financieras (aplicado a las cuentas de cheques y de ahorro) y el impuesto al volumen de negocios bruto (un impuesto a las ventas provinciales en cascada) -que en conjunto representan el 5½ por ciento del PIB en ingresos- son altamente distorsionantes. Existe un sistema complejo de exenciones y deducciones del IVA, y Argentina tiene impuestos a la propiedad bajos en comparación con otros países de la región.”*

Sobre un coincidente diagnóstico, en noviembre se enviaron al Congreso una serie de Proyectos de Ley para reformar tanto, varias dimensiones del sistema tributario nacional y los recursos de la seguridad social, como un amplio espectro del federalismo argentino mediante la firma de un nuevo “Consenso Fiscal”; que se completarían gradualmente en un horizonte temporal de cinco años.

Las estimaciones del Organismo apuntan a un costo fiscal de 1,5% del PIB para la reducción del Impuesto sobre los Ingresos Brutos desde el ámbito provincial, mientras que para la reforma del sistema tributaria nacional se calculaba en 2,25% del PIB, como consecuencia de una reforma principalmente centrada en los siguientes lineamientos:

- *“Reducir la carga tributaria sobre la inversión. La reforma reduce la tasa impositiva corporativa de 35 a 25 por ciento para las ganancias reinvertidas y acelera el reembolso del IVA a la inversión. Combinado con una propuesta para reevaluar el valor de los activos en línea con la inflación pasada, la reforma reduciría la carga impositiva sobre el capital más cerca del promedio regional.*

- *Disminuir la tasa impositiva marginal sobre el ingreso laboral para personas de bajos y medianos ingresos. La reforma transita en los próximos cinco años a un sistema que exime a los empleadores de pagar contribuciones a la seguridad social en los primeros 12,000 pesos del salario mensual, introduce una tasa de contribución única de 19.5 por ciento para todos los empleadores y elimina el límite de ingresos existente en las contribuciones de los empleados. La cuña impositiva sobre el ingreso laboral disminuiría, en promedio, del 27 al 19 por ciento.*

- *Reducir los impuestos en cascada. La reforma permite la deducibilidad total del impuesto a las transacciones financieras del impuesto a las ganancias. El nuevo pacto fiscal con las provincias prevé (dentro de cinco años) reducir el impuesto al volumen de negocios bruto. La Ciudad y la Provincia de Buenos Aires ya han anunciado su intención de reducir la tasa del impuesto al volumen de negocios y*

*augmentar los impuestos a la propiedad para ayudar a cubrir parte de las pérdidas de ingresos.*

- *Gravar los ingresos de capital y el carbono. La reforma introduce un impuesto a los ingresos financieros por encima de cierto umbral (Argentina es uno de los pocos países de la región sin impuestos sobre los ingresos financieros de los individuos), un impuesto a las ganancias de capital por la venta de propiedades inmobiliarias y un impuesto sobre el carbono .”*

La noción de sistema tributario surge de la necesidad de contemplar múltiples objetivos que, en consecuencia, requerirán de un conjunto armonizado de instrumentos. De esta manera la estructura de recursos fiscales debe obtener una cantidad de ingresos monetarios, que será determinada, a nivel político, al escogerse el tamaño o la intervención del sector público en la economía. Así, esta suficiencia recaudatoria respecto del nivel de gasto público y de las premisas de equidad horizontal y vertical establecidos por la sociedad, debería adaptarse a las fluctuaciones del nivel de actividad (flexibilidad) y obtenerse con la mínima distorsión de los incentivos privados previos a la intromisión estatal, recolectando los recursos de forma simple para los contribuyentes y a bajos costos para las administraciones tributarias. Todo esto sólo podrá alcanzarse de manera aproximada, y en la medida que los recursos sean obtenidos a través de un conjunto de instrumentos coherentemente armonizados.

Con este marco de referencia, el presente trabajo intentará abordar, aunque en sucesivas aproximaciones, la descripción y análisis de tan amplia reforma en el contexto federal e internacional que, en gran parte resulta determinante de las modificaciones propuestas y, a su vez, determinará también el éxito de los resultados esperados.

De tal manera, luego de esta introducción del diagnóstico y breve referencia de los grandes lineamientos de la reforma, se continúa con una descripción del cambio en la situación tributaria internacional reciente en el contexto de la evolución de las preocupaciones que históricamente fueron tratadas hasta el presente, y el resultado hacia una tributación territorial para la captación de los recursos provenientes de los servicios digitales. Posteriormente, pero continuando con el contexto internacional, se describe la tendencia de largo plazo sobre la competencia por la captación de inversiones a través de la reducción del impuesto societario, y una breve descripción de la irrupción de la reforma de EE. UU. en el escenario internacional, como una advertencia sobre la efectividad esperada de la reforma implementada en Argentina. Luego, se describe la situación fiscal nacional y provincial en el marco en el que se espera lograr la atracción de inversiones, y la necesidad de realizar determinados acuerdos previos federales antes de la presentación de la reforma tributaria de recaudación nacional, pormenorizando el análisis de las leyes y acuerdos arribados en el Consenso Fiscal, y sus perspectivas para las jurisdicciones provinciales y municipales en el escenario planteado; para finalmente abordar en forma sucesiva la reforma tributaria de los impuestos de recaudación nacional, que en este documento se centrarán sobre la reforma del impuesto sobre la renta societaria y la correspondiente a las ganancias de capital y financieras de las personas físicas. Así, se introduce brevemente en la necesidad de gravar las rentas financieras y del capital

como un resultado de las modificaciones del último lustro sobre las rentas del trabajo, y las modificaciones tendientes hacia la dualización del impuesto argentino, continuando con la descripción pormenorizada de las modificaciones relacionadas con los incentivos a la reinversión de utilidades, la ampliación del impuesto personal hasta alcanzar las ganancias de capital y las rentas financieras, y las reformas que afectan el costo del endeudamiento empresario. Finalmente, se resumen los principales aspectos del documento con el fin de extraer sus conclusiones.

## **2. La Reforma Argentina en el Contexto Tributario Internacional**

### **2.1. Contexto global**

Durante los últimos años el contexto económico ha variado en gran medida. Las modificaciones estructurales y de inversiones, en una economía cada vez más digitalizada donde la interdependencia obliga a dedicar una gran parte de la gestión de cada país a la observación de lo que ocurre en todas las demás, se volvió uno de los mayores desafíos en términos fiscales.

Gómez Sabaini y Morán (2017) plantean que pueden demarcarse tres etapas en los últimos veinticinco años en materia de fiscalidad internacional, donde lideran en la elaboración de políticas tributarias los Estados Unidos y la OCDE.

La primera que tiene como inicio mediados de los noventa, y a la que se la denominó “competencia fiscal nociva”, vinculada a localizar las utilidades en países denominados paraísos fiscales, países con baja o nula tributación<sup>2</sup>. Con el fin de culminar con la primera etapa y reconociendo de la problemática vigente en ese momento se dio lugar a la firma de acuerdos de intercambio de información automática entre administraciones tributarias y otras medidas para evitar la evasión fiscal, la doble imposición tributaria y el fraude fiscal. Por último, la etapa actual se encuentra vinculada a evitar la deslocalización de las inversiones y de las utilidades obtenidas por las multinacionales, cuya transnacionalización de operaciones comerciales y financieras desembocó en la necesidad de propiciar iniciativas de cooperación internacional tendientes a combatir la evasión fiscal derivada de las operaciones realizadas de estas empresas, destacándose por su alcance e implicancias los proyectos BEPS de la OCDE y el FATCA de los EEUU.

Sin embargo, la irrupción en la escena política internacional del “nuevo proteccionismo”, provocado desde y liderado por EEUU, cambió el foco desde la tendencia cooperacionista en materia de administración tributaria hacia una explícita competencia por la atracción de inversiones a través de incentivos tributarios en el impuesto a la renta societaria, que parece haber reabierto el escenario hacia la competencia fiscal nociva pero desde la concepción de competitividad de libre mercado por el capital.

De esta forma, el panorama tributario actual parece centrarse en dos ejes aceptados de manera generalizada: por un lado, el reconocimiento de la necesidad de buscar alternativas para lograr anclar la recaudación territorial en el destino de los

---

<sup>2</sup>Blacklist elaboradas por FACTA y OCDE.

servicios digitales en materia de imposición indirecta, para evitar la elusión desde paraísos fiscales; y por el otro, un aún incierto escenario internacional por la competencia respecto del capital y la atracción o repatriación de las inversiones en materia de impuesto a la renta societaria, en combinación con un proteccionismo arancelario específico, también desde EEUU hacia el sostenimiento de los niveles de empleo.

## **2.2. Contexto global en la gravabilidad de la economía digital**

En lo que respecta a la transnacionalización de los servicios y de la economía digital, recientemente la Comisión Europea presentó las primeras medidas respecto del tratamiento de las compañías digitales frente a la evidencia de la reducida carga que afrontan respecto de las compañías tradicionales (en promedio en la Unión Europea la tasa efectiva de las multinacionales digitales es de 9,5%, mientras que de las compañías tradicionales es el 23%) y el fuerte crecimiento relativo experimentado por las mismas (mientras el crecimiento promedio de las empresas digitales es 14%, de las otras empresas es solo 0,2%). Hoy en día 9 de las 20 principales compañías en el mundo son digitales siendo gravadas desde el lugar donde la compañía está establecida y no en el lugar donde se concreta el negocio<sup>3</sup>.

Los países miembros de la OCDE (a través del proyecto BEPS<sup>4</sup>) proponen medidas para evitar la erosión de la base imponible y al traslado de beneficios causados por ausencias legales entre los distintos sistemas impositivos nacionales, incorporando los relativos a la economía digital con las recomendaciones de la Acción 1<sup>5</sup>.

En este sentido, la Acción 1 se focaliza en analizar diversas cuestiones, tales como, los incentivos que la economía digital otorga a las ventas desde jurisdicciones lejanas; la facilidad para evitar el status de establecimiento permanente, con la consecuente elusión impositiva; la relocalización de activos intangibles hacia jurisdicciones de baja o nula tributación; y las implicancias que el comercio electrónico tiene para con la recaudación del Impuesto al Valor Agregado. Esta acción describe de manera desagregada los retos que plantea la economía digital y presenta una serie de alternativas iniciales con el fin de atenuar o evitar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios por la aparición de la economía digital. Entre las mencionadas alternativas se encuentran la configuración de un nuevo concepto de establecimiento permanente en un país, en función de la presencia digital significativa; la creación de un régimen de retenciones para las instituciones financieras que intermedien en los pagos de transacciones digitales; gravabilidad del IVA a productos digitales en función del lugar de localización del consumidor, entre otras.

Por su parte, la corrección propuesta desde la UE<sup>6</sup> se basa en el cambio de la definición de establecimiento permanente de las nuevas normas de traslado de beneficios y recomendaciones en impuestos como IVA e Impuesto sobre los bienes y servicios (GST), proponiendo que el impuesto indirecto sobre las transacciones

---

<sup>3</sup>[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy_en)

<sup>4</sup> [www.oecd.org/tax/beps.htm](http://www.oecd.org/tax/beps.htm)

<sup>5</sup><https://www.oecd.org/ctp/beps-resumenes-informes-finales-2015.pdf>

<sup>6</sup> Para una descripción de las medidas adoptadas en América Latina, ver CEPAL (2018)

digitales pueda gravarse en la jurisdicción de radicación del cliente, proporcionando mecanismos consensuados para tal finalidad y de manera eficiente.

Las medidas propuestas establecen que las compañías tributen en cada Estado Miembro en el cual posean una significativa presencia digital, determinada por el cumplimiento de uno de los siguientes requisitos:

- Ingresos por ofrecer servicios digitales que excedan los 7 millones de euros;
- número de usuarios que excedan los 100.000;
- número de negocios contractuales online superiores a 3.000.

Estableciendo que la base imponible surgirá del valor dado de:

- los beneficios de la utilización de datos (por ejemplo: localización de las publicidades);
- servicios de conexión al usuario (ejemplos de esto son: plataformas de mercado online; plataformas de “economía colaborativa”);
- otros servicios digitales (por caso, conexión a servicios de streaming).

En el caso argentino se amplió la base imponible gravable a los servicios digitales prestados por empresas del exterior a residentes.

Para ello incluyo en su legislación como objeto gravable del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) los servicios digitales prestados por un sujeto residente o domiciliado en el exterior si la utilización efectiva se lleva a cabo en el país.

A su vez, la ley brinda una definición de servicios digitales: *“cualquiera sea el dispositivo utilizado para su descarga, visualización o utilización, 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, estén básicamente automatizados y requieran una intervención humana mínima, comprendiendo, entre otros, los siguientes:*

*1. El suministro y alojamiento de sitios informáticos y páginas web, así como cualquier otro servicio consistente en ofrecer o facilitar la presencia de empresas o particulares en una red electrónica.*

*2. El suministro de productos digitalizados en general, incluidos, entre otros, los programas informáticos, sus modificaciones y sus actualizaciones, así como el acceso y/o la descarga de libros digitales, diseños, componentes, patrones y similares, informes, análisis financiero o datos y guías de mercado.*

*3. El mantenimiento a distancia, en forma automatizada, de programas y de equipos.*

*4. La administración de sistemas remotos y el soporte técnico en línea.*

*5. Los servicios web, comprendiendo, entre otros, el almacenamiento de datos con acceso de forma remota o en línea, servicios de memoria y publicidad en línea.*

6. Los servicios de software, incluyendo, entre otros, los servicios de software prestados en Internet (“software como servicio” o “SaaS”) a través de descargas basadas en la nube.

7. El acceso y/o la descarga a imágenes, texto, información, video, música, juegos –incluyendo los juegos de azar–. Este apartado comprende, entre otros servicios, la descarga de películas y otros contenidos audiovisuales a dispositivos conectados a Internet, la descarga en línea de juegos –incluyendo aquellos con múltiples jugadores conectados de forma remota–, la difusión de música, películas, apuestas o cualquier contenido digital –aunque se realice a través de tecnología de streaming, sin necesidad de descarga a un dispositivo de almacenamiento–, la obtención de jingles, tonos de móviles y música, la visualización de noticias en línea, información sobre el tráfico y pronósticos meteorológicos –incluso a través de prestaciones satelitales–, weblogs y estadísticas de sitios web.

8. La puesta a disposición de bases de datos y cualquier servicio generado automáticamente desde un ordenador, a través de Internet o de una red electrónica, en respuesta a una introducción de datos específicos efectuada por el cliente.

9. Los servicios de clubes en línea o webs de citas.

10. El servicio brindado por blogs, revistas o periódicos en línea.

11. La provisión de servicios de Internet.

12. La enseñanza a distancia o de test o ejercicios, realizados o corregidos de forma automatizada.

13. La concesión, a título oneroso, del derecho a comercializar un bien o servicio en un sitio de Internet que funcione como un mercado en línea, incluyendo los servicios de subastas en línea.

14. La manipulación y cálculo de datos a través de Internet u otras redes electrónicas.”

En Brasil, a través de sus Estados de Rio de Janeiro y San Pablo se aprobó un impuesto sobre los servicios (ISS) a la emisión en directo de audio, video, imágenes o texto a través de internet, a los servicios de publicidad, al procesamiento, almacenamiento o alojamiento de datos, textos, imágenes, videos, páginas electrónicas, aplicaciones y sistemas de información y al desarrollo de programas informáticos, incluyendo los juegos electrónicos. En Uruguay también se incorporaron medidas para hacer tributar a la economía digital, ampliando la base imponible del IVA para gravar la prestación de servicios a residentes por parte de no residentes a través de internet, plataformas, aplicaciones informáticas o similares.

Sin embargo, estas medidas también han sido adoptadas de manera unilateral y aislada por parte de cada uno de estos países y no en acuerdo con el conjunto por las economías de América Latina, a diferencia de la experiencia de la UE.

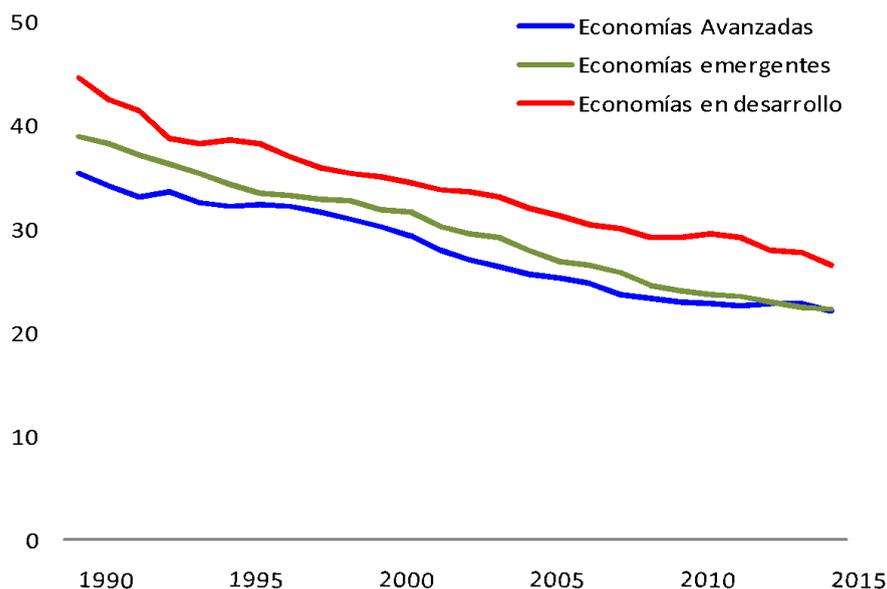
### **2.3. Contexto global hacia la atracción de inversiones**

Ya en el 2007 el IMF<sup>7</sup> señalaba que el contexto internacional raramente muestra una tendencia determinada a adoptar medidas de política impositiva similares para la mayoría de los países (exceptuando la diseminación mundial del impuesto sobre el valor agregado y la caída de las tasas impositivas que gravan las utilidades de las corporaciones). Cabe aclarar que, cuando esto ocurre se observan ciertos factores que demarcan estas tendencias en las políticas impositivas, los cuales pueden delinear los cambios a futuro en materia tributaria de un país, en función de sus objetivos de pertenencia internacional. El primer factor a señalar es que, como consecuencia de la globalización de la actividad económica, el diseño impositivo se ha visto desafiado producto de la mayor movilidad de los ahorros, inversiones, bienes y servicios que traspasan las fronteras. De esta manera, la política tributaria ha tenido que modificar su estructura incorporando o modificando las asignaciones internacionales de recursos tributarios (imposición jurisdiccional en destino, y renta mundial) y la imposición sobre el comercio electrónico.

Asimismo, como se señalaba en párrafos anteriores, comienzan a formar parte del debate cuestiones de coordinación impositiva transfronteriza y obligan a las estructuras tributarias a adaptarse continuamente y a generar mayor cooperación entre países como alternativa a la competencia fiscal nociva.

La tendencia a disminuir la alícuota de los impuestos a las corporaciones con la finalidad de atraer inversión extranjera directa, lleva varias décadas de historia y, a consecuencia de las modificaciones recientes aplicadas en EEUU a partir de 2018<sup>8</sup>, no parece haber encontrado su piso.

**Gráfico 1: Promedio de la tasa del impuesto corporativo. (1990-2015)**



<sup>7</sup> Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges John Norregaard and Tehmina S. Khan (2007)

<sup>8</sup>La búsqueda de inversión extranjera directa es una de los principales motivos que llevan a esta baja, sin embargo la aparición de las empresas digitales requiere de una modificación en la forma de pensar el impuesto a las corporaciones.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del IMF. Informe 2017. Fiscal Affairs Department, Tax Policy Rates Database.

Nota: La figura muestra el promedio de la tasa del impuesto a la renta corporativa para una muestra balanceada de 37 economías avanzadas, 92 economías emergentes (en la que se encuentra Argentina) y 59 economía en desarrollo.

El otro hecho estilizado que parece alinear la competencia internacional por la apropiación de ingreso mundial, tiene que ver con la creación de empleo y las políticas de la oferta y demanda de trabajo. Si bien no está determinado como una tendencia global, figura en la agenda de muchos países (UE, áreas de la OCDE y mayoría de economías en desarrollo), en una tendencia hacia mercados laborales más flexibles con reducción en las barreras de entrada y salida del factor.

Por último, el estudio hace mención sobre dos aspectos que determinan las tendencias de la política tributaria internacional, referidos a la contemplación de parte de los Estados respecto de cuestiones de justicia distributiva, y el comportamiento en masa (HerdBehavior), en el que una reforma fiscal es adoptada y defendida en un momento determinado del tiempo a raíz de la misma experiencia internacional.

En lo relativo, Repetto A. (2018)<sup>9</sup> hace un análisis de lo expuesto por el review del FMI 2017, donde señala que el impuesto a la renta en la OCDE ha mostrado una tendencia de disminución en su progresividad en los últimos 35 años a raíz de una caída en las tasas marginales de quienes tienen ingresos más altos que, en conjunción con las mayores posibilidades de elusión y evasión que estos grupos detentan, limitan en gran medida la capacidad redistributiva del sistema impositivo.<sup>10</sup>

En un ejercicio para interpretar esta tendencia, el FMI<sup>11</sup> se pregunta el valor que representa para la sociedad el grupo de mayores ingresos, obteniendo que las rebajas de tasas enfrentadas por los más ricos muestran una sociedad de acuerdo con redistribuir a favor de ese grupo más que antes. Efectivamente la población contemplada estaría indiferente entre darle 2,63U\$S adicionales al 5% más rico y 1,61U\$S al 95% restante, señalando que este resultado sería coincidente con sistemas políticos dominados por las élites.

## **2.4. Contexto y lineamientos en la tributación corporativa en América.**

Las ideas que el Presidente de EEUU lleva a la práctica en cuanto a la gravabilidad de la renta corporativa, deriva en impactos políticos y económicos más allá de sus fronteras, generando contra medidas para hacer frente al proteccionismo de los cambios en su sistema impositivo. Como señala el informe de KPMG<sup>12</sup>, dentro de las principales reformas se encuentran: modificaciones en el impuesto corporativo, cambios en los impuestos internacionales, repatriación de capitales e impuestos anti erosión y sobre ingresos intangibles.

---

<sup>9</sup> "Impuestos, Redistribución y el Fondo Monetario Internacional" disponible en [focoeconomico.org/2018/01/11/impuestos-redistribucion-y-el-fondo-monetario-internacional/](http://focoeconomico.org/2018/01/11/impuestos-redistribucion-y-el-fondo-monetario-internacional/)

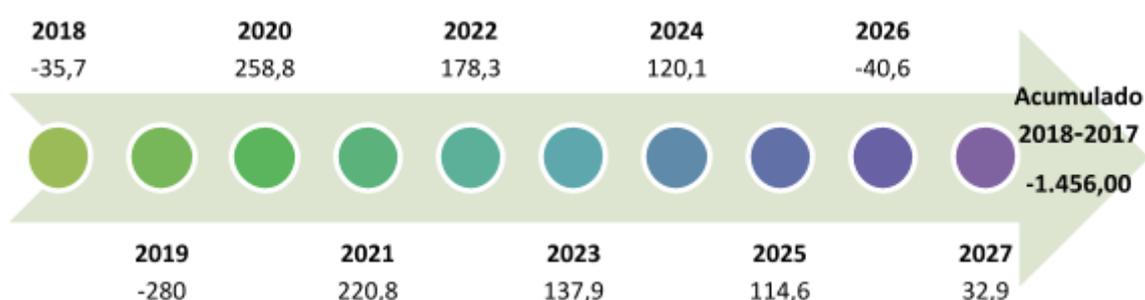
<sup>10</sup>Saez (2001), estudio para USA

<sup>11</sup> IMF (2017), TacklingInequality, Fiscal Monitor, october 2017.

<sup>12</sup>KPMG (2018) "Tax ReformExecutiveEdition:Highlights of theNew Tax Law"

Sin embargo, más allá del incentivo microeconómico sobre las inversiones, este fuerte incentivo representa un importante incremento del déficit fiscal, que habrá de repercutir en la tasa de interés de los bonos del tesoro, afectando los flujos internacionales.

**Estimaciones del incremento en el déficit fiscal a lo largo de los próximos 10 años. Realizadas por Joint Committee on Taxation (JCT). En billones de U\$S.**



Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones disponibles en: <http://www.crfb.org/blogs/tax-reform>

En efecto, se espera que el conjunto de la reforma de EEUU represente un incremento del déficit de \$1.456 trillones acumulado en 10 años, según estimaciones de JCT (Joint Committee on Taxation) y CBO (Congressional Budget Office), entre 2018 y 2027, que podría reducirse en caso de darse los supuestos sobre los efectos macroeconómicos a \$1.071 trillones.

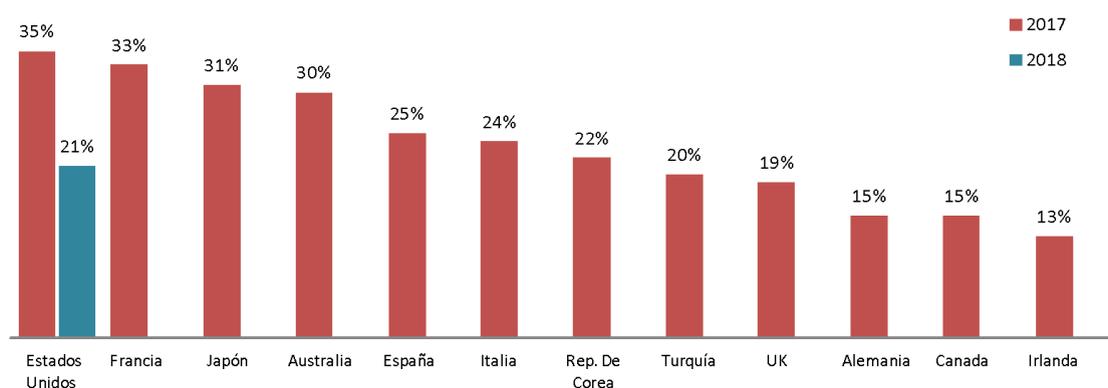
Estas medidas a priori devendrían en dos efectos, por un lado el incremento de la tasa de interés y por otro la consecuente apreciación del dólar, ambos con altas probabilidades de impactar en las economías de Latinoamérica y obviamente en la República Argentina por la afectación que esas dos variables implican sobre la deuda tanto pública como privada de la región. De persistir en el tiempo este escenario tendrá consecuencias gravosas (mayores tasas para endeudamiento, mayor incidencia de los intereses en el déficit fiscal, dificultad para acceder a la financiación externa, etc.) que irán acentuándose en el mediano plazo.

Desde lo específicamente tributario, la alícuota corporativa del impuesto a la renta se redujo de 35% al 21%<sup>13</sup>, posicionando a ese país en la mitad de las tasas de

<sup>13</sup> La rebaja sólo pudo efectivizarse hasta el 21%, en atención a la regla establecida por el Congreso de no aprobar leyes impositivas que provoquen un incremento en el déficit mayor a 1,5 billones de dólares en un decenio

los gobiernos centrales de la OCDE, y mostrando una clara prioridad política del gobierno actual hacia la atracción de capitales, pues explícitamente se argumentó que la merma en la recaudación sería compensada en el mediano y largo plazo por el incremento en la base. Claramente, el incentivo es la atracción de inversiones desde el exterior, y tratándose de un país que nunca requirió de mecanismos de integración entre la empresa y el accionista, los 14 puntos de reducción de la tasa societaria redundan en una rebaja del 40% para la repatriación de los capitales esparcidos por el mundo, que además se complementa, entre otras, con la derogación del Corporate Alternative Minimum Tax (AMT), que actuaba como impuesto mínimo.

**Gráfico 2: Tasas del impuesto a la renta corporativa. Estados Unidos y miembros de OECD seleccionados.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de KPMG International Tax Rates Online 2017 data.

A su vez, se incentivó la repatriación de capitales a través de la exención de los dividendos distribuidos desde las subsidiarias hacia su holding estadounidense cuando éste posea al menos el 10% de las acciones. Anteriormente, las ganancias obtenidas por subsidiarias en el extranjero estadounidense pagaban el tributo aunque lo hacían recién al momento de que las ganancias fueran distribuidas en forma de dividendos a su holding estadounidense.

Como transición a este régimen se considera una repatriación obligatoria de las ganancias generadas en el extranjero entre 1986-2017 a través del pago de un impuesto único dependiendo si se trate de activos líquidos o ilíquidos, a una alícuota del 15.5% en el primer caso y 8% en el segundo. El pago de este impuesto puede extenderse hasta por 8 años a elección del contribuyente, pudiéndose compensarse con el pago del impuesto en el extranjero, aunque no en su totalidad sino hasta el 60% en el caso de efectivo y hasta el 80% sobre los otros activos.

Dos medidas más deben ser mencionadas en la reforma estadounidense, la primera tiene que ver con la inclusión de un impuesto anti erosión de la base (BEAT) que se aplica a pagos de empresas vinculadas (participación accionaria de 25% o más), sobre conceptos de intangibles, intereses, servicios e inversiones en activos fijos. La tasa se establece en un 5% para 2018, 10% de 2019-2025 y 12,5% a partir de

2025. Este impuesto aplica solo a corporaciones con ingresos brutos anuales de u\$s500 Millones, cuyos pagos a partes relacionadas extranjeras sean superiores al 3% de sus deducciones.

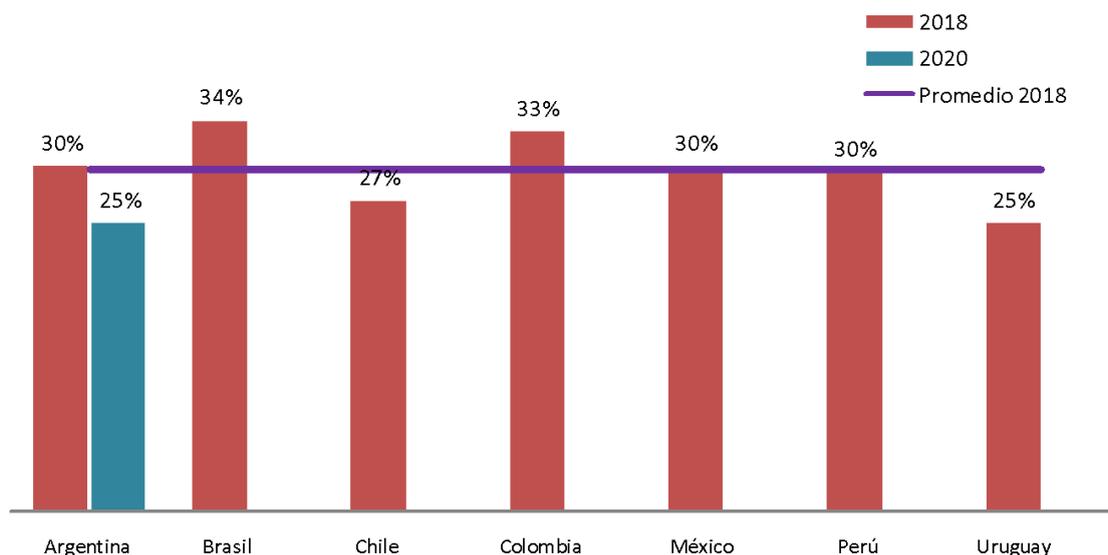
La otra medida es el impuesto sobre los ingresos intangibles. Se consideran como “ingresos atribuibles a intangibles extranjeros” los que excedan de un retorno anual del 10% sobre un rendimiento estimado basado en los activos tangibles depreciables mantenidos en el extranjero. La tasa efectiva para los accionistas es de 10,5% hasta el 2025 y 13,125% en adelante, lo que corresponde con una reducción de alícuota del 50% de la tasa sobre corporaciones (21%) hasta el 2025 y del 37,5% 2026 y años siguientes.

Por otro lado, como señala el informe de KPMG, las ganancias por distribución de dividendos son gravadas a la misma tasa que las ganancias de capital en largo plazo, manteniendo las doble tributación sobre las empresas en el rango en el que la distribución de dividendos se encuentre alcanzada a la alícuota del 0% para los accionistas de menores ingresos (menor de u\$s77.200), y 20% para aquellos que sean alcanzados por la tasa impositiva más alta (ingresos mayores a u\$s425.900 si es soltero y u\$s479.000 si es casado).

Por el lado de América Latina y el Caribe, CEPAL (2018) pone el énfasis en que las futuras reformas del impuesto a la renta corporativa deberían centrarse en evaluar la conveniencia de mantener los gastos tributarios y tratamientos especiales que se encuentran vigentes. Su evaluación y pertinente eliminación, brindaría cierto espacio fiscal que permitirá incluso disminuir las tasas sobre sociedades, complementándola con el aumento del impuesto sobre los dividendos distribuidos a crédito del impuesto pagado por la sociedad, con el objeto de promover la inversión en el contexto de competencia que parece avizorarse en el futuro próximo.

Este camino parece haber sido el escogido para la reforma en Argentina para 2018, que prevé una reducción en la aplicación de los impuestos corporativos desde el 35% vigente hasta 2017, hasta el 25% a partir del año 2020, complementándose la carga conjunta hasta el 35% con una alícuota cedular sobre los dividendos distribuido, posicionándose al final de la transición por debajo del promedio de sus competidores regionales por inversión extranjera, en lo que a tasas societarias se refiere.

**Gráfico 3: Tasas del impuesto a la renta corporativa. Argentina y países de América Latina seleccionados.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de KPMG International Tax Rates Online 2017 data.

Del conjunto de la reforma tributaria Argentina (Ley 27.429 -Pacto Fiscal- y Ley 27.430 -Reforma Tributaria), y en función de que varios incrementos propuestos para la reforma tributaria nacional a través desde otras medidas sobre impuestos específicos sobre los consumos no llegaron a la discusión parlamentaria o claudicaron durante la misma, se espera una resignación neta de recursos, que habrá de ser enfrentada desde el ajuste del gasto o el financiamiento del déficit, que sin duda representa otro aspecto a ser contemplado por los inversores externos desde la mirada macroeconómica (ver sección sobre situación fiscal).

CEPAL (2018) propone opciones de reformas complementarias para los países de la región, entre ellas la aplicación de impuestos ambientales, la tributación sobre impuestos selectivos al tabaco y las bebidas azucaradas; como así también impuestos que mejoren la progresividad de los sistemas a través del alcance sobre los altos ingresos, de manera indirecta gravando el consumo de turismo internacional, o de forma directa a través de impuestos a la transmisión gratuita de bienes (donaciones y herencias), de forma de focalizarse directamente hacia la concentración de la riqueza.

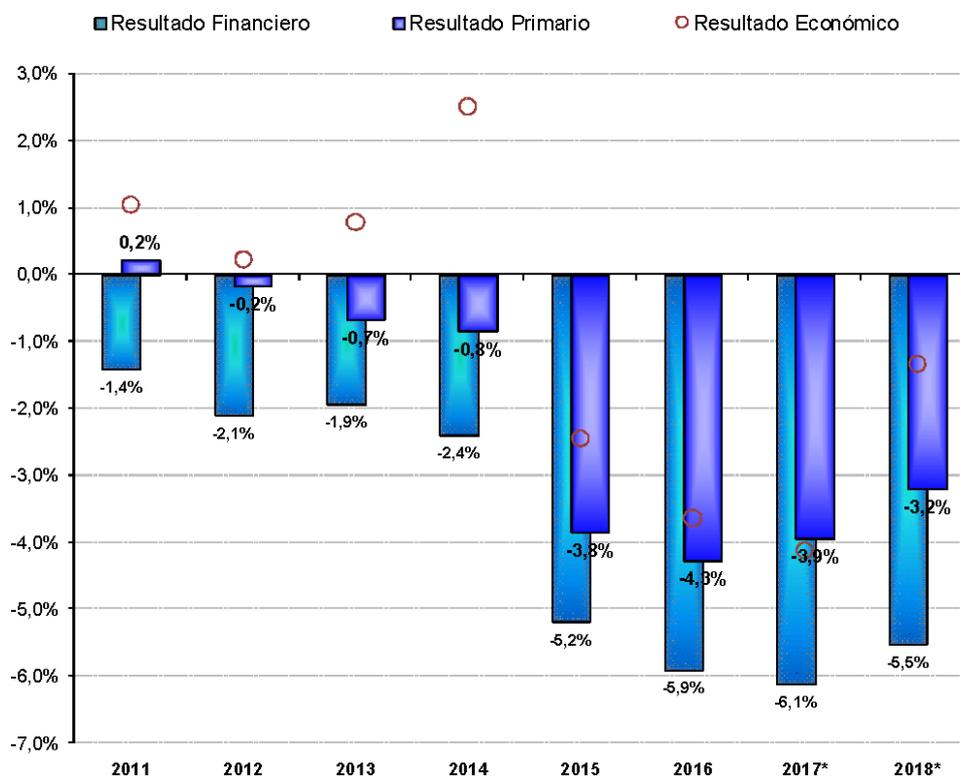
### 3. Situación Fiscal Nacional

El contexto fiscal Nacional está caracterizado por un déficit fiscal persistente, con cierta resistencia a la baja, solo variable en su composición y con un aumento continuo en los valores de recaudación nominales, lo que hace imprescindible dados los altos niveles de inflación, comparar dichos crecimientos con las variaciones inflacionarias a los efectos de determinar fehacientemente la verdadera evolución de los ingresos en el devenir temporal. De aquí se deduce que los ingresos no han tenido

de continuo una línea ascendente, sino que tal como surge del estudio del IARAF<sup>14</sup>, si se descuenta la inflación los resultados de recaudación tributaria Nacional muestran una caída en términos reales de -1,8% en 2016 y -0,8% en 2017, si adicionalmente se contempla la recaudación neta del blanqueo, en 2016 la caída hubiese sido de un 6,6%, mostrando un recupero de 2,8% en 2017. En términos acumulados, la recaudación real evidenció una caída del 2,5% y neta del blanqueo de 4%, hasta fines de 2017.

Por su parte, en el análisis del déficit fiscal en términos del PIB, a partir del año 2016 se observa una caída en el gasto total y en los ingresos totales del Sector Público Nacional, con un déficit primario en 2017 de 3,9 puntos del PIB. Sin embargo, el dato más relevante es el incremento en el déficit financiero, que imprime cierta incertidumbre en el sistema económico, con un déficit primario elevado acompañado de incrementos en el endeudamiento, advirtiendo sobre la necesidad de un ajuste en el balance “genuino” de ingresos y gastos. En cuanto al año 2018 los datos son los que surgen del presupuesto, donde parte de las reformas impositivas que se incluían en el paquete enviado al Congreso a fines de 2017 fueron retractadas, a ello se debe adicionar el recorte presupuestario que deberá realizar en vistas de acceder al crédito “stand by” provisto por el FMI, que a principios de mayo se anunciaba con una reducción de medio punto del PIB en el déficit primario de 3,2% a 2,7%.<sup>15</sup>

**Gráfico 4: Resultado económico, primario y financiero en relación al PIB. Sector Público Nacional. Base Caja. (2011-2018)**

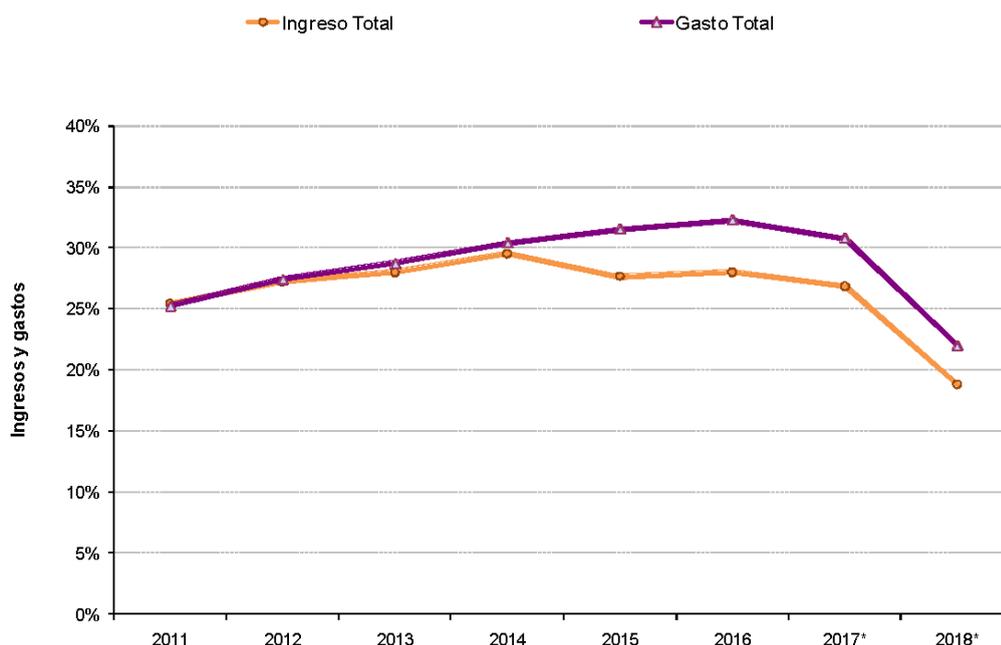


<sup>14</sup> <http://www.ambito.com/914620-presion-fiscal-bajo-por-primera-vez-en-15-anos>

<sup>15</sup> <https://www.infobae.com/economia/2018/05/04/dujovne-anuncio-una-reduccion-en-las-metas-de-deficit-fiscal-y-un-ahorro-de-usd-3-200-millones/>

Fuente: Ministerio de Hacienda. Oficina Nacional de Presupuesto. Ejecución presupuestaria e INDEC.

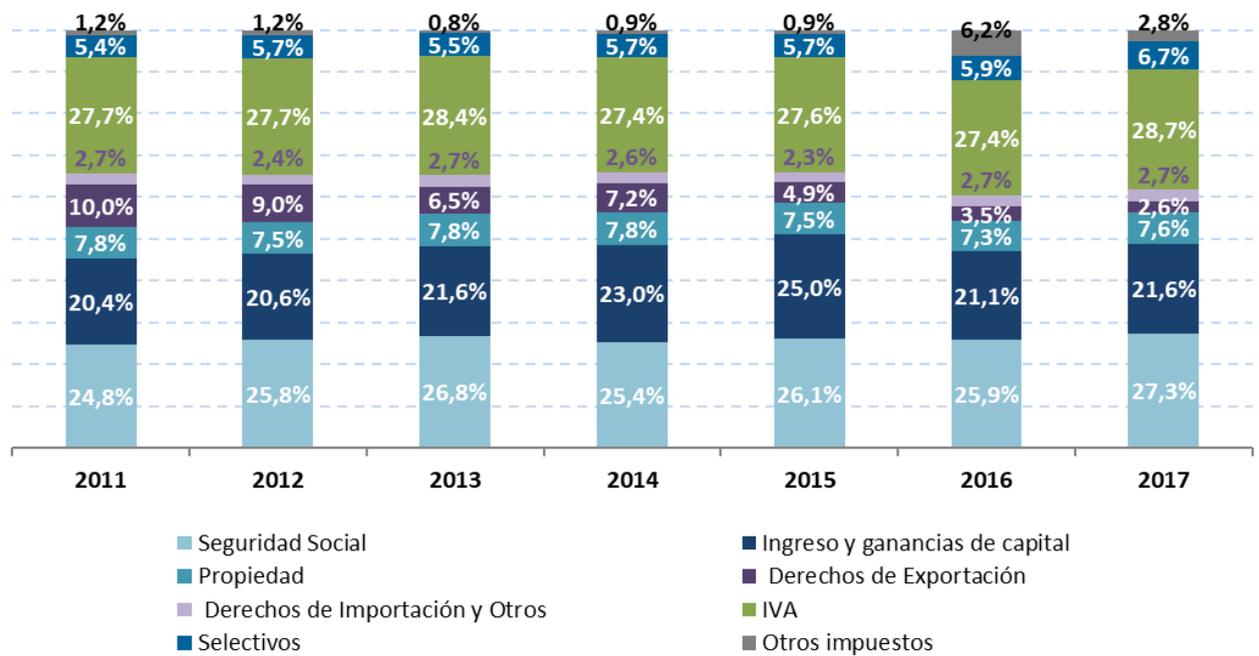
**Gráfico 5: Gasto e Ingreso Total en relación al PIB. Sector Público Nacional. Base Caja. (2011-2018)**



Nota: el cambio de metodología utilizado en 2016, donde no se descontaron las utilidades del BCRA, no ha sido tenido en consideración por el salto abrupto de las utilidades en ese período (enero-noviembre constituían 109.617M. 2018 es el dato presupuestado.

Complementariamente si se analiza la evolución de los principales ingresos individualizados, donde puede observarse que aquellos generalmente calificados como progresivos en la estructura tributaria argentina han perdido participación en los últimos dos años, principalmente como consecuencia de la drástica reducción del impuesto a las ganancias de las personas físicas. Como se percibe en el Gráfico 6, al agrupar los impuestos directos, se observa que la participación del conjunto de Seguridad social, ganancias, propiedad y retenciones a las exportaciones, redujo su peso relativo en 4,5 puntos porcentuales entre los años 2015 y 2017.

**Gráfico 6: Evolución de la estructura tributaria impuestos nacionales. (2011-2018)**



Fuente: Datos del Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina

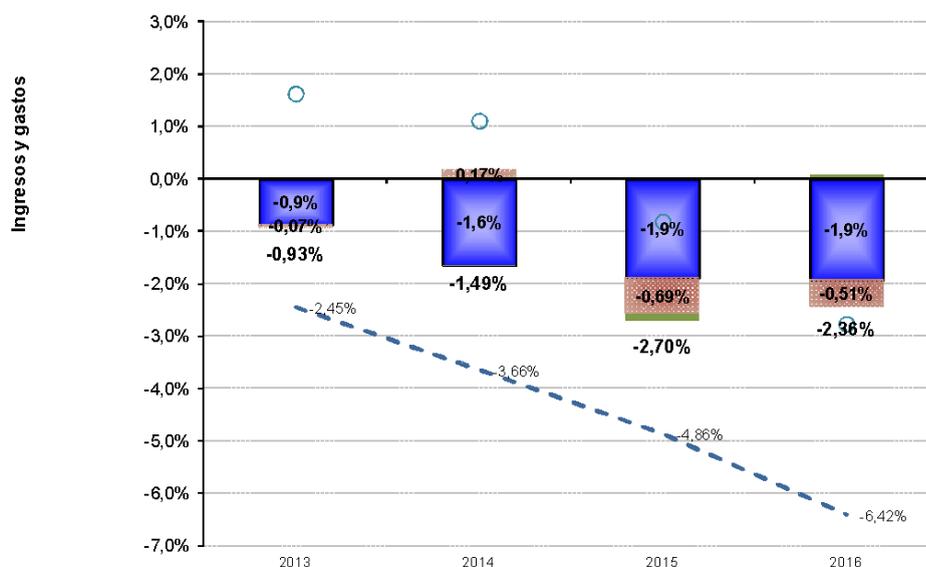
En función de las medidas adoptadas por el nivel Nacional y Provincial en noviembre 2017 (ley N° 27.429), a través de la firma del consenso fiscal, se hace necesario ver el resultado primario que surge del Sector Público Argentino interpretando el plan fiscal del Gobierno desde la óptica de la incidencia del conjunto del Estado en la economía.

El Gráfico 7<sup>16</sup> muestra una situación del sector público que se ha ido deteriorando, con un creciente déficit fiscal en los cuatro años analizados

**Gráfico 7: Resultado primario en relación al PIB. Sector Público Argentino (Incluye Municipios). Base Devengado (2013-2016)**

<sup>16</sup>Esta serie histórica se encuentra en Base Devengado, y por lo tanto no resulta estrictamente comparable con la expuesta en el Gráfico 4 del Sector Público Nacional.

■ Municipios 
 ■ Provincias 
 ■ Nacion 
 - - - Resultado Financiero 
 ○ Resultado Económico 
 ○ Resultado Primario



Fuente: Ministerio de Hacienda. Oficina Nacional de Presupuesto. Ejecución presupuestaria e INDEC.

El informe del FMI de diciembre de 2017 comentado en secciones anteriores, señala que las estimaciones propias del gobierno argentino apuntan a un costo fiscal de la Reforma Federal de 1,5% del PIB para la reducción del Impuesto sobre los Ingresos Brutos desde el ámbito provincial, mientras que para la reforma del sistema tributario nacional fue calculada en 2,25% del PIB.

#### 4. La necesidad del consenso federal.

Si bien, la mayor parte de la presión tributaria es recaudada por la Administración Federal de Ingresos Públicos, conviene recordar que el federalismo argentino estableció una distribución constitucional de potestades tributarias en la que gran parte de los impuestos de recaudación nacional son originarios de las provincias por tiempo indeterminado (los directos) o concurrentes (los indirectos). También es preciso refrescar que los procesos de descentralización de gastos acaecidos en argentina desde la década del ochenta conformaron un esquema que, más allá de las recomendaciones del federalismo fiscal normativo, requiere que gran proporción de esos recursos de recaudación nacional vuelvan a las provincias para afrontar la provisión de esos bienes públicos descentralizados, a través de coparticipación.

Sin embargo, la evolución de numerosas afectaciones específicas con fines diversos sobre la creación de nuevos tributos, o incluso sobre los existentes, conformó un sistema de distribución vertical de recursos entre la nación y el conjunto de provincias que no resulta neutral a la fuente tributaria que se modifique. Como consecuencia, cualquier reforma tributaria que pudiera sugerirse desde el Poder Ejecutivo Nacional, no sólo habría de ingresar a la Cámara de Diputados de la Nación para cumplir con el principio de legalidad que requiere la representación de la

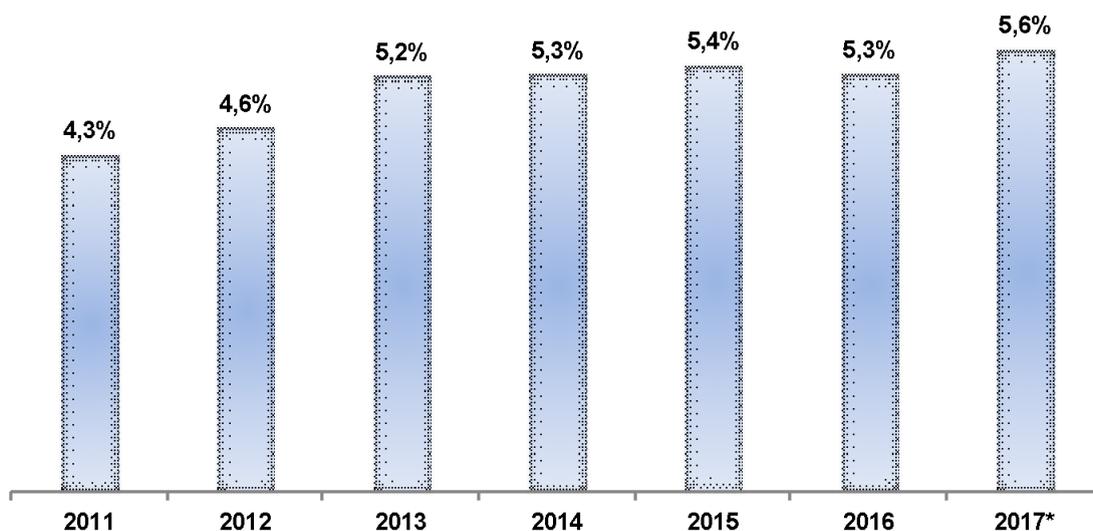
imposición, sino también previamente requiere contar con el aval político de las provincias pues, en los hechos representaría una modificación en la distribución de recursos como si se tratara de una reforma del sistema de coparticipación.

Por su parte, el diagnóstico respecto de la falta de competitividad del sistema tributario apuntaba a la presión tributaria ejercida desde el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto de sellos, de manera que, y muy a pesar de las experiencias previas al respecto, el PEN apuntó a un nuevo pacto fiscal en busca de cambiar la estructura tributaria provincial.

#### 4.1. Situación del sistema tributario provincial

En cuanto a la evolución de sus recursos propios, se observa en el Gráfico 8 una tendencia ascendente en la serie de presión tributaria provincial, dada la fuerte dependencia de los recursos provinciales a la actividad económica, ocasionado en el 2016 una caída de la presión tributaria respecto del 2015, el cual más que se recupera en el estimado para 2017<sup>17</sup>, alcanzando una presión de 5,6% del agregado provincial.

**Gráfico 8: Presión tributaria Provincias + CABA, como porcentaje del PIB. (2011-2017)**



Fuente: Elaboración propia en base a DNCFP. Ministerio de Hacienda e INDEC. 2017 estimado.

En la evolución de la estructura de recursos propios provinciales los recursos propios de las provincias han mostrado una gran concentración en el impuesto sobre los ingresos brutos<sup>18</sup>, este tributo paso de representar en los noventa la mitad de los recursos tributarios propios de las provincias a ser tres cuartos de su recaudación total.

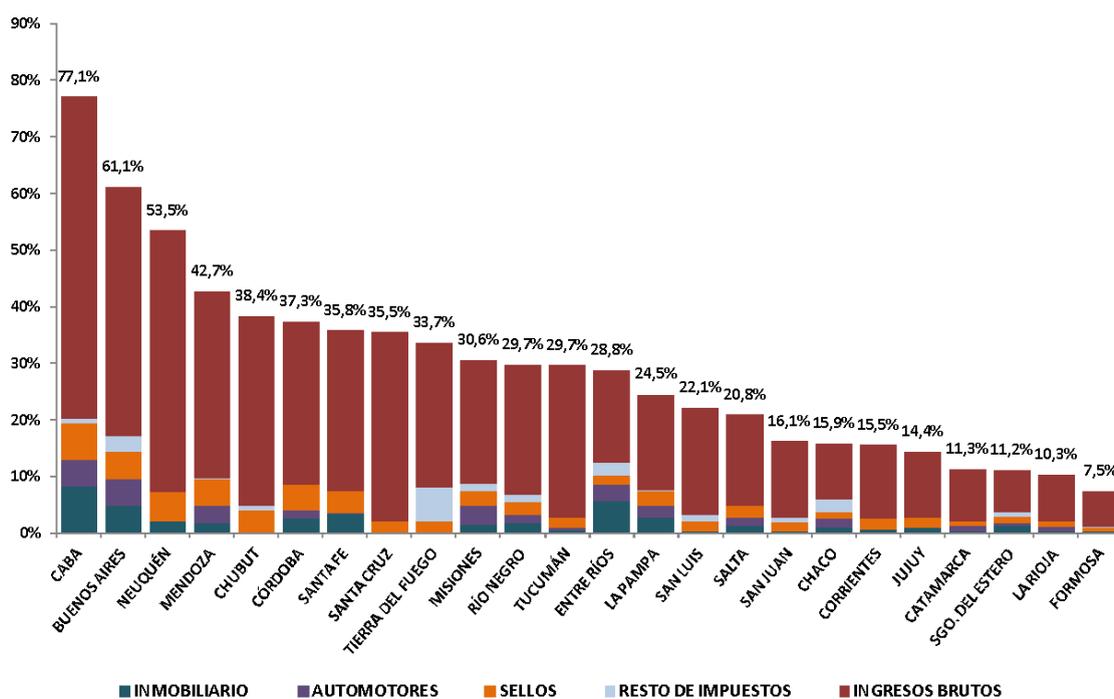
En el Gráfico 9 se muestran las fuentes de financiamiento con que cuentan cada una de las provincias y CABA para el año 2016 (último año disponible). Se

<sup>17</sup> Se estima un crecimiento del 35%, coincidente con lo estimado por IARAF Informe 14-03-2018.

<sup>18</sup> Disponible en <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/pacto-nacion-provincias.pdf>

observa una clara dependencia de los recursos de origen nacional para la mayoría de las provincias, y gran preponderancia de los recursos propios para CABA, Buenos Aires y Neuquén. En este gráfico las provincias se encuentran ordenadas conforme el nivel de independencia de los recursos de origen nacional<sup>19</sup>, de forma tal de poder observar la estructura tributaria propia pero en relación al total de recursos disponible para afrontar sus gastos. Se observa claramente que en todas las jurisdicciones la fuente de ingresos preponderante es el impuesto sobre los Ingresos Brutos, y su merma, requerirá de incrementar en gran proporción la presión propia ejercida sobre los tributos patrimoniales para lograr los objetivos acordados en consenso fiscal de noviembre de 2017.

**Gráfico 9: Participación de los Recursos Propios en el total de Recursos Tributarios por Provincia. Desagregado por impuestos provinciales (Año 2016)**



Fuente: Elaboración propia en base a DNCFP

## 4.2. Consenso Fiscal

A finales de 2017 las provincias y CABA, exceptuando San Luis firmaron un consenso fiscal con Nación (Ley N°27.429), donde la Nación se compromete en modificaciones tributarias, como así también las provincias y CABA, hasta tanto se logre consensuar una nueva ley de coparticipación federal.

El presente apartado tendrá como objetivo comentar los principales cambios en términos de financiamiento que enfrentarán las provincias, CABA y Nación ante la

<sup>19</sup> Aunque no se aprecia en el gráfico, el coeficiente de coparticipación de CABA se incrementó sustancialmente en el año 2016, a través del Decreto 194/16, reduciendo la participación de los recursos propios desde 89,7% en 2015 a 77,1% en 2016.

puesta en vigencia del Consenso Fiscal que, como señalan Cetrángolo y Folgar (2017), versan sobre disputas y reclamos históricos entre los distintos niveles de gobierno, introduciendo cambios en la política fiscal en función de los objetivos del gobierno nacional.

Dentro de los puntos salientes de esta ley se encuentran: el compromiso de adhesión a la Ley de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno (Ley 25.917); el acuerdo para lograr la modificación del artículo 104 del Impuesto a las Ganancias para resolver el conflicto por el Fondo del Conurbano Bonaerense; otros compromisos explícitos para reducir la tributación sobre los Ingresos Brutos y de Sellos por parte de las Provincias; y la consecuente contrapartida para fortalecer la tributación patrimonial provincial a través del fortalecimiento y unificación del Catastro, y el compromiso de la Nación de no incrementar sus impuestos patrimoniales.

#### *Ley de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno.*

En este punto tanto la Nación como las Provincias y CABA se comprometen a aprobar el proyecto de modificación de la Ley de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno (Ley N° 25.917)<sup>20</sup>, la cual establece reglas con la finalidad de garantizar la solvencia de las cuentas públicas en todos los niveles de gobierno.

Como expone Tobes, P (2017) se entiende por regla fiscal a una restricción de carácter permanente, por lo general normativo, que determina límites en variables relevantes de política fiscal con el objetivo de darle cierta prudencia al manejo de las cuentas públicas, especialmente cuando existe una tendencia a la existencia de déficit fiscal en sus cuentas. Fue sancionada en 2004, coordinadamente entre el Gobierno Nacional y las provincias, que en mayor medida adhirieron, quedando sólo fuera del régimen La Pampa, San Luis y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (adhirió en julio 2005 y se desvinculó en noviembre 2009). En septiembre 2017 el gobierno envió al congreso un proyecto de ley con modificaciones e incorporaciones para la Ley N° 25.917. Esta Ley N° 27.428 que incorpora las reformas a la antigua ley entro en vigencia el primero de enero de 2018. Por lo pronto, tanto La Pampa como San Luis no han adherido a esta ley.

Esta ley tiene varios puntos que deben detallarse. Algunos cambios que surgen del análisis de las leyes antes y después de las modificaciones se detallan a continuación:

---

#### ***Características - Ley de Responsabilidad Fiscal Argentina***

<b>Base Legal</b>	Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, Ley N° 25.917 y modificatorias sus respectivos Decretos Reglamentarios. También las Resoluciones del Consejo y Dictámenes del Comité Ejecutivo.
<b>Sistema Subnacional</b>	Enfoque Coordinado. Adhesión a nivel Provincial de la Ley Nacional y Municipios de la Provincia que adhiere.

---

<sup>20</sup><http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97698/texact.htm>

<b>Institución relacionada</b>	Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.	
<b>Seguimiento y Control</b>	A cargo del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.	
	<b><i>Antes de la reforma</i></b>	<b><i>Después de la reforma</i></b>
<b>Objetivo Numérico</b>	Crecimiento nominal del gasto público primario < crecimiento nominal del PIB.	<p>La tasa nominal de incremento del gasto público corriente primario neto no podrá superar la tasa de aumento del índice de precios al consumidor de cobertura nacional.</p> <p>Las jurisdicciones que en el año previo presenten ejecuciones presupuestarias (base devengado) con resultado corriente primario deficitario, o no cumplan con el índice de deuda establecido, la tasa nominal de aumento del gasto público primario neto no podrá superar la tasa de incremento del índice de precios al consumidor de cobertura nacional.</p> <p>A partir de 2020, aquellas jurisdicciones que registren resultado financiero equilibrado o superavitario, el incremento del gasto corriente primario no podrá superar la tasa de crecimiento nominal del PBI.</p>
<b>Mecanismos Correctores</b>	No establece. Sólo prevé sanciones financieras y reputacionales.	<p>Eliminó dos de las establecidas en la Ley N° 25.917:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- La posibilidad de imponer restricciones en el otorgamiento de nuevos beneficios impositivos nacionales destinados al sector privado ubicado en la jurisdicción que haya incumplido;</li> <li>2.- La de poder proceder a la denegación de autorización para las operatorias de nuevos endeudamientos en los términos del artículo 25 de la Ley N°25.917 (el art. 25 modificado in fine especifica que el Gobierno Nacional establecerá los procedimientos y los plazos para la autorización de las operaciones de endeudamiento).</li> </ol>
<b>Cláusula de Escape</b>	No establece.	
<b>Fondo de Estabilización</b>	Establece que debe ser constituido.	

Fuente: Elaboración propia en base a Tobes, Paula (2017). "Reglas Fiscales en Argentina". Boletín Foro Fiscal Iberoamericano. Tributación medioambiental. 25° edición. IEF, Ministerio de Hacienda y Función Pública de España y UNED.

El Artículo 10 la Regla del Gasto Corriente limita el aumento tanto de la jurisdicción nacional como provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del gasto público corriente primario neto, disponiendo que la tasa nominal de incremento del mismo, tendrá como tope no poder superar la tasa de aumento del índice de precios al consumidor de cobertura nacional previsto en el marco macrofiscal establecido en la ley.

La aplicación de esta regla comprende las etapas de presupuesto y de ejecución base devengado.

Se define el gasto público corriente primario neto para las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como la sustracción a los egresos corrientes primarios de los siguientes conceptos:

- a) Los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales,
- b) Las transferencias por coparticipación a Municipios y Comunas,
- c) Los gastos corrientes financiados con aportes no automáticos transferidos por el Gobierno nacional a las jurisdicciones que tengan asignación a una erogación específica,
- d) Los gastos corrientes destinados al cumplimiento de políticas públicas nacionales, que sean definidas como políticas de Estado por futuras leyes nacionales.

En aquellas jurisdicciones que en el año previo a su evaluación, la ejecución presupuestaria (base devengado), haya arrojado resultado financiero positivo, permitirá adicionalmente al valor determinado deducir los gastos operativos asociados a nuevas inversiones en infraestructura correspondientes a las áreas de educación, salud y seguridad.

El artículo 10 bis la regula acerca del Gasto Primario y fija parámetros para las jurisdicciones que en el año previo, sus ejecuciones presupuestarias (base devengado), presenten resultado corriente primario deficitario o su nivel de endeudamiento genere en algún ejercicio fiscal que los servicios de la deuda instrumentada superen el quince por ciento de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios. (Nivel de endeudamiento establecido en el art. 21, en lo que se denomina Regla de Servicios de la Deuda).

En este caso se reafirma que la tasa nominal de aumento del gasto público neto no podrá superar la tasa de incremento del índice de precios al consumidor de cobertura nacional previsto en el marco macrofiscal, pero para la determinación del gasto público primario neto se excluirá además de los gastos corrientes detallados en el artículo 10, los siguientes conceptos:

- a) Los gastos de capital financiados con recursos afectados cualquiera sea su fuente de financiamiento, y

b) Los gastos de capital destinados al cumplimiento de políticas públicas nacionales definidas por futuras leyes nacionales como política de Estado.

El artículo 10 TER habla de la Regla del Equilibrio - Subyacente. Operará a partir del ejercicio fiscal 2020.

Se determina que estarán exceptuadas del cumplimiento de lo que se estableció en los artículos 10 y 10 bis, las jurisdicciones cuya ejecución de presupuesto (base devengado) exhiba resultado financiero equilibrado o superavitario en el año previo a la pertinente evaluación de la evolución del gasto.

En esta circunstancia la tasa nominal de incremento del gasto corriente primario tendrá como límite el no superar la tasa de crecimiento nominal del P.B.I. definida en el marco macrofiscal establecido por la ley. Si la tasa nominal de variación del P.B.I. diere guarismos negativos, el límite de crecimiento del gasto corriente primario estará determinado por el aumento del índice de precios al consumidor de cobertura nacional previsto en el marco macrofiscal establecido por la ley.

El art. 10 QUATER es el establecimiento de la Regla de Empleo, a través de él se formula el compromiso de no incrementar la relación de cargos ocupados en el Sector Público de cada jurisdicción comprendiendo la planta permanente, temporaria y contratada al 31 de diciembre de 2017, con relación a la población proyectada por el INDEC por la jurisdicción de que se trate.

Se establece como criterio de excepción que aquellas jurisdicciones con resultado financiero (base devengado) superavitario o equilibrado podrán incrementar la planta de personal asociada a nuevas inversiones que impliquen una mayor prestación de servicios sociales, como educación, salud y seguridad.

Además establece que el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal a partir del ejercicio fiscal 2018, determinará la relación óptima de cargos ocupados para cada jurisdicción adecuada a sus especificidades y propias características, que permitan excepciones a los efectos del readecuamiento de las plantas permanente, temporaria y contratadas.

Por intermedio del artículo 15 Bis se legisla la Regla de Fin de Mandato. Se norma aquí que durante los dos últimos trimestres del año de fin de mandato, la imposibilidad de realizar incrementos del gasto corriente de carácter permanente, con dos excepciones:

a) aquellos gastos que trascienden la gestión de gobierno, que adquieran ese carácter normativamente y deban tener atención de manera específica,

b) aquellos gastos que tengan causa originante con anterioridad al período indicado y tengan cumplimiento obligatorio.

Se define como incremento del gasto corriente de carácter permanente a los efectos de este artículo a los que se prolonguen por más de seis meses y que no tengan base de fundamentación en situaciones de emergencia de tipo social o desastres naturales.

Además en este período queda prohibido la emisión de disposición legal o administrativa excepcional que implique la donación o venta de activos fijos.

En su Artículo 20 se comprometen a constituir fondos anticíclicos fiscales, en pos de cumplimentar con los objetivos de la ley.

Por su parte, en lo referido a política tributaria, el Artículo 18 bis, acuerda que “el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires acordarán la adopción de políticas tendientes a armonizar y no aumentar la presión impositiva legal, especialmente en aquellos gravámenes aplicados sobre el trabajo, la producción, el sector productivo y su financiamiento, con la finalidad común de lograr el crecimiento de la economía nacional y las economías regionales, en la medida que dichas decisiones no impliquen comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas. A tales efectos, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal publicará anualmente la presión legal impositiva por área de actividad”.

El FMI en su informe para Argentina (2017), resalta que la política fiscal debe fortalecerse aún más, y señala ciertas cuestiones relativas a la ley de responsabilidad fiscal.

La primera de ellas tiene que ver con los mecanismos de aplicación de esta ley, resaltando que su efectividad requiere de mecanismos de aplicación más duros para lograr su cumplimiento. El Organismo plantea que un mecanismo de aplicación más potente sería excluir automáticamente de las transferencias discrecionales aquellas provincias que no cumplimenten con la Ley. A su vez refiere a la necesidad de mayor claridad a la hora de definir los gastos públicos supuestos a topes y la necesidad de reducir los gastos que pueden exceptuarse del límite.

También proponen introducir un objetivo de deuda a mediano plazo. Entiende que se requiere un ancla fiscal a mediano plazo, que tenga un enlace directo con los objetivos de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que podría ser la relación deuda / PIB para el gobierno federal y la relación de deuda a ingresos totales para las provincias. También debe poseer cláusula de escape limitada y transparente y que la misma solo conduzca a desviaciones temporales del camino de la deuda a mediano plazo (es decir, que los excesos de déficit deberían recuperarse a lo largo del tiempo).<sup>21</sup>

#### *Modificación Ley del Impuesto a las Ganancias y compensación a provincia de Buenos Aires.*

Otro punto fundamental para abrir la discusión de reforma tributaria sobre el impuesto a las ganancias, resulta de la eliminación del Artículo 104 de la Ley, estableciendo así la coparticipación de la totalidad del impuesto a las ganancias para todos los integrantes del Régimen de Coparticipación (plasmado finalmente en la Ley 27.432). Sin embargo, y en razón del reclamo de la Provincia de Buenos Aires en la CSJN en relación con el Fondo del Conurbano, se estableció una compensación a la Provincia equivalente al reclamo presentado ante la Corte.

Dicha compensación se prevé en \$21.000 millones para el año 2018 que, adicionados a los \$20.000 millones provenientes de eliminar el tope a la distribución y

---

<sup>21</sup>Página16. IMF Country Report No. 17/409. “Argentina2017 article iv consultation—press release;Staff report; and statement by the executiveDirector for Argentina.”. Washington d.c.

aplicar el coeficiente de participación del impuesto a las ganancias para la Provincia, conforman un total de \$41.000 millones. Por su parte, para el año 2019, el acuerdo establece una compensación de asignación específica \$44.000 millones, asegurando una transferencia de al menos \$64 mil millones en términos corrientes al contemplar la distribución recuperada de coparticipación del impuesto. Las compensaciones (correspondientes a \$21 mil millones para el año 2018 y \$44 mil millones para el 2019) se realizarán a través de transferencias diarias y automáticas de aportes no reintegrables del Tesoro Nacional y se actualizará, en función de la inflación, a partir del 2020 y son no coparticipable a Municipios. Por su parte, las provincias que enfrenten una pérdida en consecuencia de los cambios en el destino de los recursos, serán compensadas de manera automática por parte de Nación, monto que ascendería a los \$40.000 millones de pesos, según el cálculo publicado por Cetrángolo y Folgar (2017). Las provincias en la eliminación del artículo 104, se les demanda establecer que el importe equivalente al recibido con anterioridad por los incisos b y d, del mencionado artículo se destinarán a obras públicas y programas sociales administrados por las provincias. Si bien, las compensaciones no deben coparticiparse a municipios, si debe hacerse lo coparticipado por impuesto a las ganancias<sup>22</sup>.

Por último, en paralelo a esta medida se acordó la asignación a la ANSES del 100% de lo recaudado por el Impuesto sobre los Créditos y Débitos Bancarios (Ley 27.432), mientras que a partir de 2018 se comienza a registrar como pago a cuenta del impuesto a las ganancias, hasta que se elimine por completo (fecha estimativa 2022), implicando una reducción en el fondeo de la ANSES en el tiempo.

#### Impuesto sobre los Ingresos Brutos y sellos

En lo que a armonización tributaria se señalaba previamente, entre las medidas que deben cumplimentarse de manera inmediata se encuentran la eliminación de los tratamientos diferenciados en los Impuestos sobre los Ingresos Brutos y de Sellos.

De esta manera, las Provincias se comprometieron a establecer e forma inmediata los siguientes cambios en su política tributaria:

- Impuesto sobre los Ingresos Brutos:
  - Eliminar tratamientos diferenciales en función del lugar de radicación o el lugar en el que se encuentra el establecimiento del contribuyente o donde se produce el bien, como señala Galiani se han eliminado las “aduanas interiores”, por lo que se ha ido a una estructura más eficiente del impuesto<sup>23</sup>.
  - Desgravar los ingresos provenientes de actividades de exportación de bienes, exceptuando las actividades mineras o hidrocarburíferas y sus servicios complementarios.
- Sellos
  - Eliminar tratamientos diferenciales en función del domicilio de las partes, del lugar del cumplimiento de las obligaciones o en el funcionario interviniente.

---

<sup>22</sup> Caso controversial Córdoba que entiende que el monto equivalente referido a ley es equivalente a la existencia de una asignación específica.

<sup>23</sup><http://focoeconomico.org/2018/05/20/sobre-el-consenso-fiscal/>

- No aumentar las alícuotas del impuesto sobre la transferencia de inmuebles y automotores.

Entre las obligaciones de cumplimiento diferido se establecen alícuotas máximas en lo que respecta al impuesto de sellos que deberán aplicarse a partir del año 2019, que para ese año no podrán exceder el 0,75%, con el compromiso de reducirlas en 0,25% cada año, hasta su eliminación en 2022.

Por su parte, en el anexo I se determinan los límites para aplicar alícuotas y exenciones, a adoptar hasta 2022, que se configuran dentro de las medidas no inmediatas respecto el Impuesto sobre los Ingresos Brutos:

ACTIVIDADES (1)	Alícuotas de IIB				
	2018	2019	2020	2021	2022
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura					
Pesca	1,50%	0,75%			EXENTO
Explotación de Minas y Canteras					
Industria Manufacturera (2)	2,00%	1,50%	1,00%	0,50%	EXENTO
<i>Industria papelera</i>	7,00%	6,00%	5,00%	4,00%	3,00%
Electricidad, gas y Agua (2)	5,00%	3,75%	2,50%	1,25%	EXENTO
Construcción	3,00%	2,50%	2,00%	2,00%	2,00%
Comercio Mayorista, Minorista y Reparaciones	SIN MÁXIMO	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Hoteles y Restaurantes	5,00%	4,50%	4,00%	4,00%	4,00%
Transporte	3,00%	2,00%	1,00%		EXENTO
Comunicaciones	5,00%	4,00%	3,00%	3,00%	3,00%
<i>Telefonía Celular</i>	7,00%	6,50%	6,00%	5,50%	5,00%
Intermediación Financiera	SIN MÁXIMO	5,50%	5,00%	5,00%	5,00%
<i>Servicios Financieros (3)</i>	SIN MÁXIMO	7,00%	6,00%	5,00%	5,00%
<i>Créditos Hipotecarios</i>					EXENTO
Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler	6,00%	5,00%	4,00%	4,00%	4,00%
Servicios Sociales y de Salud	5,00%	4,75%	4,50%	4,25%	4,00%

(1) No quedan alcanzadas por estos topes las actividades vinculadas con el juego, el tabaco y las bebidas alcohólicas ni la venta. No podrán incrementarse las alícuotas vigentes al 31/12/2017 para las actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios, incluidas las actividades de refinería con expediente a público, las cuales quedarán exceptuadas del cumplimiento del cronograma de alícuotas máximas.

(2) Máximo 4% para residenciales.

(3) Máximo 7% para consumidores finales.

Esto ha dado lugar a incrementos de alícuotas por parte de algunas provincias para paliar las mermas producto de la disminución del impuesto<sup>24</sup>. El IARAF evaluó en abril el grado de cumplimiento del Consenso Fiscal por las provincias, obteniendo los siguientes resultados:

<sup>24</sup> La experiencia de estos acuerdos hacia la renuncia de recursos por parte de las Provincias no resulta alentadora sobre la eliminación del IIB, los intentos por reducirlo y/o eliminarlo durante los noventa, no sólo no llegaron a buen puerto, sino que trajeron consecuencias que incrementaron las distorsiones generadas por el impuesto, dado que rompió cierta armonización existente entre las jurisdicciones y luego de la crisis de 2001, las discrepancias en la forma de imposición se agravó en cuantía y en diferencias entre provincias.

PROVINCIA	Subió alícuotas IIBB	Ramas de actividad											
		Sector Primario	Industria local	Industria sin planta	EGA	Construcción	Comercio	R y H	Transporte	Comunicaciones	Telefonía móvil	Intermediación financiera	Servicios empres. y sociales
BUENOS AIRES	NO	↓	↓	↓	=	↓	=	=	=	↓	↓	=	=
CABA	SI	=	↓↑	↓	=	=↓	=↑	=	=↓	=	=	↓	=
CATAMARCA	SI	=	=↓	↓	↑	=↓	=	=	=↓	↑	↑	↑	=
CORDOBA	NO	=	=	↓	↓	↓	=	↓	↓	↓	↓	=	=
ENTRE RIOS	SI	↑	↑	↓	↓	↓	=↑	=	↑	=	=	↑	=
JUJUY	SI	=	=	↓	↓	=↓	=↑	=	=	=	↑	↑	=
LA PAMPA	SI	=	↓	↓	↑	↓↑	↑	↑	↓↑	↑	↑	=	↑
LA RIOJA	SI	↑	↑	↓	↓↑	↓↑	=↑	=↑	=↑	↓	=↓	↓	=↑
MENDOZA	NO	↓	↓	↓	=	↓	↓	=	↓	↓	↓	=	↓
MISIONES	SI	=	↓↑	↓↑	↑	↓	↑	↑	↓	↓	↓	↑	↓↑
NEUQUEN	SI	=	=↓	=↓	=↑	↓	↑	↑	=	↓	↑	↑	↑
RIO NEGRO	SI	↓	↓	↓	↑	↓	↑	↑	↓	↑	↑	↑	↑
SALTA	SI	=	↑	↓	↑	↑	↑	↑	↓	↓	↑	=	↑
SAN JUAN	NO	=	=	↓	=	=	=	=	=	=	=	=	=
SAN LUIS	No adhirió al Consenso. No subió alícuotas												
SANTA FE	SI	=	↑	↓	↑	=	↑	↑	=	=	=	=	↑
SANTIAGO DEL ESTERO	NO	=	=	↓	=	=	=	=	=	=	=	=	=
TIERRA DEL FUEGO *	SI	=↑	=↑	=↑	=↑	=↑	↑	↑	=↑	↑	↑	=↑	=↑
TUCUMAN	SI	=↓	↓	↓	=↑	↓	↑	↑	↑	↑	=	↑	↑

Fuente: IARAF

### Determinación del valor fiscal de los bienes inmuebles

En función de lo analizado en el apartado anterior, para hacer frente a los requerimientos del consenso fiscal se requerirá de un incremento en la presión impositiva sobre los impuestos patrimoniales provinciales.

En tal sentido, la Nación se compromete a no crear nuevos impuestos que recaigan sobre el patrimonio, como así también a no incrementar la alícuota del impuesto sobre los Bienes Personales.

Por su parte, para incrementar y armonizar la recaudación inmobiliaria de las Provincias, se requiere contar con valores fiscales de los bienes inmuebles confiables y cercanos a los valores de mercado, en un contexto en el que existe gran heterogeneidad de estos valores entre jurisdicciones con un retraso generalizado de los mismos. En consecuencia, se consensó la creación de un organismo federal con participación de las Provincias y CABA, para determinar procedimientos y

metodologías de aplicación para todas las jurisdicciones, en vistas de que las valuaciones fiscales de los inmuebles reflejen la realidad del mercado inmobiliario y la dinámica territorial. A su vez, las provincias se comprometen a adoptar estos valores y brindarle acceso al organismo de los registros catastrales y demás registros locales. En caso de que el tributo fuera municipal, los gobiernos impulsarán acuerdos para que utilicen los mencionados valores. Por último, las alícuotas de este impuesto deberán establecerse entre el 0,5 y 1% del valor fiscal.

El informe FMI (2017) para Argentina, destaca el compromiso de las provincias y CABA en reducir el impuesto distorsivo y en cascada (IIB) y la intención de los gobiernos de fortalecer los impuestos a la propiedad para cubrir parte de la merma de ingresos propios. Tanto este informe, como lo expuesto por Cetrángolo y Folgar, estiman que la eliminación gradual del impuesto sobre los Ingresos Brutos tendrá un costo estimado de 1,5% del PIB a lo largo de los próximos cinco años. El Organismo Internacional señala que las autoridades argentinas se mostraron confiadas que los topes de gasto incluidos en la Ley de responsabilidad Fiscal, les darán a los gobiernos provinciales el espacio necesario para absorber las pérdidas de recaudación y eliminar el déficit fiscal en los próximos años.

## **5. La reforma sobre el tratamiento del capital en el impuesto a la renta.**

El impuesto sobre la renta trae implícita una ardua discusión entre eficiencia y equidad que aún no ha sido resuelta a nivel global y que deviene en la coexistencia de diversas estructuras del impuesto distribuidas transversalmente a las distintas características de países, regiones o niveles de ingreso. El desarrollo histórico de la producción y los servicios a través de estructuras de negocios denominados en carácter general “empresas” estableció otro nivel de discusión acerca del tratamiento que habría de dársele tanto a las rentas empresarias en relación con el dispensado a sus dueños o accionistas, como también a estas últimas en relación a las obtenidas por el empeño del trabajo. De esta manera, la infinidad de estructuras de este impuesto se debate en la combinación entre separar o integrar<sup>25</sup> las rentas del trabajo con las del capital, y cómo tratar el impuesto de las empresas con el de las personas accionistas.

La dicotomía planteada en la discusión entre eficiencia y equidad, no sólo se dirime entre las formas de progresividad (alícuotas crecientes; planas; mínimos no imponibles; y sus diversas combinaciones) y los incentivos a la producción, sino también en un mundo en el que las posibilidades de movilidad del capital, tanto a través de empresas como de colocaciones financieras, resultan infinitamente mayores a las del trabajo, instando un tratamiento más cuidadoso (o benévolo) en presencia de competencia tributaria internacional por la atracción de inversiones y flujos financieros.

---

<sup>25</sup> Entiéndase que la dicotomía planteada es tan sólo a los fines didácticos, permitiéndose la existencia de diversos grados de integración.

En el siguiente nivel de discusión, está el tratamiento de las sociedades respecto de sus accionistas, desembocando en la interpretación de una doble imposición sobre el capital cuando se gravan en forma independiente los resultados de las sociedades y los de sus accionistas, cuando se entiende que las primeras son tan sólo un medio para la obtención de rentas por parte de sus dueños/accionistas.

En la Argentina ambos niveles de discusión, o tal vez todos los aspectos del impuesto a la renta, no habían formado parte de la agenda económica por varios años, sino que se encontraban subsumidos en el ámbito académico por razones que podrían encontrarse en la baja proporción que el impuesto a las ganancias representaba en el total de la recaudación; los desajustes macroeconómicos y la impostergable necesidad de recursos de forma rápida y eficaz en cada una de estas ocasiones; o los embates pendulares respecto de la eficiencia y la competitividad que desviaban la atención hacia el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y de Sellos o las Contribuciones Patronales, cada vez que el retraso en el tipo de cambio así lo requería.

Sin embargo, y no porque las cuestiones señaladas hayan sido resueltas, la imposición sobre las rentas financieras y el tratamiento sobre los dividendos retomó el escenario político argentino transcurrida la primera década del nuevo milenio, aunque no por mérito propio sino como consecuencia del fuerte desbalance contra las rentas del trabajo provocado por el atraso en los tramos de las escalas de alícuotas progresivas establecidos en valores nominales que no fueron ajustados durante casi 15 años. Efectivamente, la discusión que terminó en la imposición cédular del 15% sobre ciertas ganancias de capital y del 10% sobre los dividendos distribuidos a través de la Ley 26.893 en 2013, surgió como compensación al traspaso ascendente sobre las escalas de alícuotas evidenciadas por los contribuyentes de la cuarta categoría del impuesto, en un contexto de gran incremento de la participación del impuesto a las ganancias, con fuerte participación del aporte desde las provenientes del trabajo como explicación.

**Estructura de recaudación de la imposición sobre los ingresos según sujeto gravado  
(en porcentajes)**

Concepto / Año	1992 (a)	1995	1999	2003	2007	2011	2013
	(en porcentajes del PIB)						
Personas Físicas	0,3	0,8	1,1	1,3	1,5	1,7	2,4
Sociedades	1,2	1,6	2,2	2,6	3,4	3,2	3,0
Benef. del Exterior	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
<b>Impuesto a las Ganancias</b>	<b>1,6</b>	<b>2,5</b>	<b>3,6</b>	<b>4,3</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>	<b>5,5</b>

Concepto / Año	1992 (a)	1995	1999	2003	2007	2011	2013
	(en porcentajes de lo recaudado por Imp. a las Ganancias)						
Personas Físicas	20,3	31,4	30,3	30,9	28,9	33,5	42,9
Sociedades	75,3	63,0	61,3	61,4	65,9	61,9	53,6
Benef. del Exterior	4,4	5,6	8,4	7,7	5,2	4,7	3,6
<b>Impuesto a las Ganancias</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Extraído de Gómez Sabaíni; Cetrángolo y Morán 2015, sobre la base de información de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal. En “Personas Físicas” se incluye, además del Impuesto a las Ganancias, el Gravamen de Emergencia sobre Premios de juegos de azar y concursos deportivos. El concepto “Sociedades”, por su parte, comprende al Impuesto a las Ganancias de las personas jurídicas y al Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (impuesto mínimo cuya carga puede ser tomada a cuenta para el pago del gravamen societario).

(a) Se toma 1992 como primer año dado que el dato para personas físicas no se halla disponible para 1991.

La Ley 27.346, de diciembre de 2016, logró cerrar un ciclo de cinco años de discusiones aunque sin grandes cambios en el impuesto pues, no sólo se eliminó la posibilidad de modificar las deducciones por Decreto del PEN (mediante la derogación del art. 4 de la Ley 26.731, que facultaba al Poder Ejecutivo Nacional a incrementar los montos previstos en el art. 23 de LIG) sino, simultáneamente, la discusión obligada del nivel y su pertinencia; como así también lo propio de las escalas de alícuota; al determinar su actualización por la variación interanual de un índice de salarios a partir del año 2018<sup>26</sup>.

Sin embargo, la promesa de una reforma tributaria integral seguía vigente, y las cuestiones relacionadas con los incentivos a la reinversión de utilidades había quedado sin resolver luego de que la Ley 27.260 derogara el impuesto sobre los dividendos de la Ley 26.893, de igual manera que seguía pendiente el tratamiento de

<sup>26</sup> Estas modificaciones, sumadas a las establecidas por el Dec. 394/2016, representaron un costo fiscal no despreciable a través de la reducción de la presión sobre el decil más rico de la distribución del ingreso. Para un análisis más detallado de estas consecuencias ver Lódola, Velasco, Puig y Tobes (2016); y Velasco (2017): <http://cefed.org.ar/download.php?id=10>

la inequidad de las exenciones sobre las rentas financieras y otras de capital para las personas humanas<sup>27</sup>.

En tal sentido, La Reforma intentó abordar estas cuestiones a través de la ampliación del objeto del impuesto para captar las ganancias de capital de las personas humanas, incluyendo las de enajenación de inmuebles obtenidas sin habitualidad (las personas jurídicas siempre debieron pagar por sus ganancias de capital Inc. 2) del art. 2 LIG –“teoría del balance”-), como también con la reformulación de las exenciones financieras y la gravabilidad de los dividendos para alcanzar la mayoría de las rentas financieras, y diferir parte del pago del impuesto societario hasta el momento de su distribución como dividendo.

Sin embargo, la imposición de estos hechos y materias debe contrapesarse con la ruptura de la integralidad del impuesto personal, en la medida que las alícuotas aplicadas sobre las rentas de capital, financieras, o empresarias distribuidas, escapan de la tabla progresiva general del artículo 90 LIG.

Este quiebre sobre la integralidad del impuesto personal se manifiesta aún dentro del “Impuesto Unitario” establecido en el Capítulo I del Título IV, cuando los nuevos hechos imponibles relacionados con las ganancias de capital gravadas, incluidas las correspondientes a bienes inmuebles o derechos reales sobre inmuebles que correspondan a ganancias de fuente extranjera obtenidas por residentes del país, se gravan mediante una alícuota excepcional del 15%.

Adicionalmente, también se aparta de la tabla general con la incorporación de un “Impuesto Cedular” que conforma el Capítulo II del Título IV, el que se compone de 7 artículos sin número a continuación del art. 90 LIG, con alícuotas de entre el 15% y el 5% para las rentas financieras y ganancias de capital según éstas tuvieran cláusula de ajuste o denominación en moneda extranjera, o se expresaran en moneda nacional sin cláusula de ajuste, respectivamente.

Finalmente, con la aplicación cedular de la alícuota del 13% (a partir de 2020, siendo del 7% hasta entonces) sobre los dividendos y utilidades asimilables que regirá plenamente a partir de 2020 y que deberá ser retenido por la entidad pagadora.

Sin embargo, se establece una extraña distribución de los nuevo hechos alcanzados quedando las “ganancias de capital” de fuente extranjera incluidas dentro del impuesto progresivo (aunque con alícuota uniforme), mientras que las “rentas” financieras se gravan en el impuesto cedular, obligándose así a contemplar mecanismos de deducción especiales (ad-hoc) en cada caso.

De esta manera, Argentina encamina hacia la “Dualización” del impuesto, en dirección hacia una equidad imperfecta a través del alcance de hechos imponibles, hasta entonces exentos, pero con un gravamen proporcional sobre los mismos que rompen con la escala progresiva del tributo integral.

---

<sup>27</sup> Efectivamente, la Ley 27.346 aplacaba la inequidad que se había generado por el incremento de las alícuotas efectivas soportado por el trabajo en relación de dependencia alcanzado por el impuesto, pero no imponía gravámenes sobre las rentas financieras exentas.

En efecto, siguiendo BID (2014), puede establecerse de manera muy general y sintética, tres tipos de impuestos sobre la renta personal, que en su estado teórico puro pueden agruparse según las siguientes características:

- Impuesto Integral:
  - Reúne todas las rentas y las grava según una estructura de tasas marginales progresivas aplicadas a tramos de ingreso.
- Impuesto Lineal:
  - Tasa uniforme para todas las fuentes y cuantías de renta e igual a la aplicada a la renta empresarial, donde la progresividad se logra mediante un mínimo exento igual para todos los contribuyentes.
- Impuesto Dual:
  - Separa las rentas en laborales y de capital, aplicando a las primeras tasas progresivas y a las segundas una tasa uniforme, donde la tasa mínima de las rentas laborales es igual a la fija de los rendimientos del capital y a la que se aplica a la renta empresarial.

El sistema dual reduce los costos de administración y el arbitraje fiscal, pues mejora la neutralidad, al gravar todas las modalidades de rentas del capital por igual, reduciendo el sesgo contra el ahorro mediante el tratamiento favorable sobre el capital. Sin embargo, puede inducir arbitraje entre rentas de capital y trabajo con el objeto de reducir la carga impositiva.

Claramente, el impuesto integral o sintético se corresponde más precisamente con los objetivos de equidad del impuesto personal, en la medida que representa el esquema “global, personal y progresivo” que justifica su amplia presencia y persistencia en la recaudación de los países desarrollados. Sin embargo, el modelo sintético puro prácticamente ha desaparecido en Europa, a través de la proliferación de tratamientos diferenciados de las rentas del capital.

Por otra parte, con el objetivo de incentivar el ingreso de capitales e inversiones extranjeras, gran parte de los países Latinoamericanos sostienen sistemas integrales desde lo formal pero con amplias exenciones sobre las rentas de capital desde las personas físicas, lo que rompe con los objetivos de equidad perseguidos desde el sistema integral o sintético.

El citado documento señala que “Uruguay fue el país pionero en este terreno, al introducir en 2006 un impuesto que grava por separado las rentas del trabajo, con tasas progresivas, y las rentas del capital (intereses, dividendos, utilidades, alquileres y ganancias de capital), con una tasa proporcional del 12%, similar, en su propuesta original, a la tasa marginal inferior aplicable a las rentas del trabajo. Por otro lado, la tasa marginal máxima que grava las rentas del trabajo es igual a la que grava las rentas empresariales (25%). De este modo, el esquema uruguayo limita la posibilidad de arbitraje de los sistemas nórdicos. De hecho, para quienes prestan servicios profesionales u obtienen rentas de tipo empresarial es opcional acogerse al impuesto a la renta empresarial o al de la renta de las personas físicas. El régimen uruguayo establece un mínimo no imponible que deja por fuera del impuesto a unas dos terceras

partes de la población y que permite muy pocas deducciones. Estas características facilitan la administración del impuesto y evitan la erosión de la base imponible.”<sup>28</sup>

En La Reforma del impuesto a la renta en Argentina, puede reconocerse entonces un camino hacia la dualización del tributo si bien, hasta el momento, las rentas societarias permanecerán gravadas por encima de las financieras y de capital, aunque a niveles inferiores al que se espera que esté alcanzado el accionista beneficiario de la distribución de los dividendos.

### **5.1. El incentivo a la reinversión de utilidades**

Como ya fuera mencionado en la introducción de este documento, la reforma de la Ley 27.430 (en adelante La Reforma), introduce un incentivo a la reinversión de utilidades a través del diferimiento del pago de una porción del impuesto a la renta por parte del accionista, cuyo impacto total se implementará a partir del año 2020, cuando la alícuota societaria resulte reducida al 25% en combinación con un tributo del 13% sobre los dividendos distribuidos<sup>29</sup>.

Debe recordarse que, por medio de la ley 27.260 publicada en julio de 2016 se eliminó la retención como pago único y definitivo del 10% sobre la distribución de dividendos o utilidades, instrumentado desde septiembre de 2013 mediante ley 26.893.

Claramente, la discusión sobre la gravabilidad de los dividendos, y más aún, sobre los incentivos a la reinversión de las utilidades, parece haber encontrado cierto consenso en el último lustro, en un proceso que desde un incentivo negativo sobre la distribución de dividendos con aumento neto de recaudación desde fines del año 2013, su posterior derogación hacia mediados de 2016, desembocó en un incentivo positivo sobre la reinversión con una reducción, progresiva en el tiempo, de la alícuota societaria y su complemento, a través del diferimiento de la gravabilidad sobre la distribución del dividendo en cabeza del accionista.

De esta manera, La Reforma muta desde un sistema de integración anómalo (dividendos no computables en el impuesto personal) hacia uno de integración en dos etapas donde la alícuota societaria del 35% se alcanzaría, aunque en períodos distintos (diferimiento), con una alícuota societaria<sup>30</sup> del 25% más una adicional del 13% sobre las ganancias distribuidas a partir de 2020 (luego de una transición del 30% y 7% en los años 2018 y 2019 de las respectivas alícuotas citadas).<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup>Sin embargo, para el caso argentino, hay que señalar que el arbitraje dentro del impuesto personal, aparece mucho más fuertemente relacionado con el esquema de tributación simplificada “Monotributo”, que a través de un pago uniforme por categoría de ingreso declarado, permite sustituir el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto a las Ganancias, y las Contribuciones a la Seguridad Social, resultando un fuerte incentivo hacia la elusión de los gravámenes sobre el ingreso laboral. (Ver Cetréngolo, Gomez Sabaini y Morán)

<sup>29</sup> En el caso de ganancias distribuidas que se hubieren generado en períodos fiscales respecto de los cuales la entidad pagadora resultó alcanzada a la alícuota del 35%, no corresponderá el ingreso del impuesto o la retención respecto de los dividendos o utilidades, según corresponda.

<sup>30</sup> Tanto para los sujetos del artículo 69 LIG, como para las sociedades comprendidas en el inc. b) o los fideicomisos comprendidos en el inc. c) del artículo 49 que hayan optado por tributar conforme las disposiciones aplicadas a los primeros.

<sup>31</sup> Cuando la distribución de utilidades se corresponda con ganancias retenidas al 35%, la misma no estará sujeta a la retención sobre el monto distribuido.

Evolución reciente y escenario legislado de la gravabilidad de los dividendos.

Concepto	Previo Ley 26.893	Ley 26.893	Ley 27.260	Ley 27.430	
	Vigencia hasta septiembre 2013	septiembre 2013- Julio 2016	Julio 2016- enero 2018	2018-2019	2020 en adelante
Resultado impositivo de la Sociedad	\$ 100.0	\$ 100.0	\$ 100.0	\$ 100.0	\$ 100.0
<i>Alicuota Societaria</i>	35%	35%	35%	30%	25%
Impuesto Societario	\$ 35.0	\$ 35.0	\$ 35.0	\$ 30.0	\$ 25.0
Resultado Neto IG	\$ 65.0	\$ 65.0	\$ 65.0	\$ 70.0	\$ 75.0
<i>Alicuota Dividendo</i>	0%	10%	0%	7%	13%
Retención sobre los dividendos	\$ -	\$ 6.5	\$ -	\$ 4.9	\$ 9.8
Impuesto Integrado	\$ 35.0	\$ 41.5	\$ 35.0	\$ 34.9	\$ 34.8

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a su instrumentación, la gravabilidad de los dividendos se logra a través de la modificación del artículo 46 LIG, en el que se reemplaza la excepción de “...los dividendos, distribuciones de acciones provenientes de revalúos o ajustes contables...” de ser incorporados los beneficiarios en la determinación de su ganancia neta dando lugar, en lo que a lo sustancial se refiere, a la siguiente redacción:

*“ARTÍCULO 46.- Los dividendos, en dinero o en especie, serán considerados como ganancia gravada por sus beneficiarios, cualesquiera sean los fondos empresarios con que se efectúe su pago, incluyendo las reservas anteriores con independencia de la fecha de su constitución y las ganancias exentas de acuerdo con lo establecido por esta Ley y provenientes de primas de emisión. Igual tratamiento tendrán las utilidades que los sujetos comprendidos en los apartados 2, 3, 6, 7 y 8 del inciso a) del artículo 69, distribuyan a sus socios o integrantes...”*

Como consecuencia, aparece la necesidad de contemplar la forma de cómputo de estas nuevas utilidades para el accionista dentro de su ganancia gravada, tanto que se tratara de “dividendos en especie” (valor corriente en plaza) y el “rescate de acciones” (considerado dividendo por el excedente respecto del costo computable de las mismas, dándole igual tratamiento que el dispensado en el art. 142 del Título IX para las ganancias de la segunda categoría de fuente extranjera). Por su parte, se excluye del cómputo para la determinación de la ganancia gravada la “distribución de acciones liberadas provenientes de revalúos o ajustes contables y de la capitalización de utilidades líquidas y realizadas”.

Finalmente, esta distribución de utilidades se grava a la alícuota cedular del 13% establecida en el tercer artículo sin número agregado a continuación del art. 90, en concordancia con la tasa del 25% aplicada sobre las sociedades (luego de la transición planteada para 2018 y 2019 a las tasas de 7% y 30%, respectivamente).

Por su parte, a través del artículo 83 de La Reforma se establece que no será de aplicación el impuesto de igualación aplicable sobre los resultados contables distribuidos por encima de los impositivos a partir de 2018:

*“ARTÍCULO 83.- Las disposiciones previstas en el primer artículo sin número agregado a continuación del artículo 69 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones, no resultarán de aplicación para los*

*dividendos o utilidades atribuibles a ganancias devengadas en los ejercicios fiscales que se inicien a partir del 1° de enero de 2018.”*

Por su parte, como consecuencia del incentivo financiero que representa la retención de ganancias dentro de la empresa, la legislación se vio obligada a identificar ciertas presunciones de distribución de dividendos, en el intento de corregir el incentivo a la realización de prácticas elusivas. Efectivamente, con la modificación del art. 46, determinando la gravabilidad de los dividendos distribuidos, surge el incentivo a la elusión/evasión de este impuesto mediante otras transferencias de fondos desde la empresa a sus accionistas, como consecuencia, el artículo sin número agregado a continuación del 46, establece que se presumirá la existencia distribución de dividendos cuando se manifiesten las siguientes transacciones entre empresas y sus titulares (o cónyuge o conviviente de los Titulares o sus ascendientes y descendientes en primer y segundo grado de consanguinidad o afinidad):

- Los retiros de cuentas particulares efectuados por los titulares.
- El uso de inmuebles (8%) o muebles (20%).
- Bienes de las Entidades afectado a la garantía de obligaciones directas o indirectas de sus Titulares.
- La diferencia respecto del valor de plaza que aparezca en la compra o venta de bienes entre la Entidad y el Titular.
- Cualquier gasto que las Entidades realicen a favor de sus Titulares que no respondan a operaciones realizadas en interés de la empresa,
- Los Titulares que perciban sueldos, honorarios u otras remuneraciones, en tanto no pueda probarse la efectiva prestación del servicio, o que la retribución difiera de la que se pagaría a terceros por servicios similares.

Estas disposiciones aplican hasta el importe equivalente a la proporción del accionista en las utilidades al cierre, siendo el excedente considerado disposición de fondos a favor de terceros (art.73).

## **5.2. El tratamiento de las ganancias de capital dentro del impuesto personal**

Como consecuencia de la modificación del punto 3 y la adición de los puntos 4 y 5 del art. 2 de la LIG, se amplió el objeto del Impuesto a las Ganancias respecto de la incorporación de ciertas ganancias de capital que habían sido ya incorporadas a raíz de la ley 26.893. Efectivamente, mediante La Reforma, el anterior punto 3 del artículo 2 LIG se transforma en los puntos 3 y 4, y se agregan como objetos del tributo “5. *Los resultados derivados de la enajenación de inmuebles y transferencias de derechos sobre inmuebles, cualquiera sea el sujeto que los obtenga*”, incorporándolos como ganancia de la 2da categoría a través de la modificación del inc. k) del art. 45:

*“k) Los resultados provenientes de operaciones de enajenación de acciones, valores representativos y certificados de depósito de acciones y demás valores, cuotas y participaciones sociales —incluidas cuotapartes de fondos comunes de inversión y certificados de participación de fideicomisos y cualquier otro derecho sobre fideicomisos y contratos similares—, monedas digitales, Títulos,*

*bonos y demás valores, así como por la enajenación de inmuebles o transferencias de derechos sobre inmuebles.”*

Como consecuencia, a la gravabilidad de los habitualistas sobre sus resultados de la 3ra categoría prevista en el art. 49 inc. f), se agrega la correspondiente a los resultados de 2da categoría, quedando todas las ventas de inmuebles, a excepción de la casa habitación (art. 20 inc. o)) alcanzadas. Sin embargo, las ganancias por enajenación de inmuebles incluidos en 2da categoría pagarán la alícuota del 15% (quinto artículo sin número agregado entre los 7 que regulan el Impuesto Cedular a continuación del art. 90).

De esta manera, con la sustitución de los párrafos 3ro a 6to del art. 90 y la creación del Impuesto Cedular del Capítulo II del Título IV LIG, se establece un sistema de alícuotas proporcionales sobre las ganancias de capital conformado de la siguiente manera:

- Como se mencionara previamente, se establece dentro del “Impuesto Unitario”, (sustitución párrafos 3ro a 6to del art. 90) una alícuota del 15% para los residentes del país sobre las ganancias de capital de fuente extranjera (Título IX), provenientes de operaciones de enajenación de acciones, valores representativos y certificados de depósito de acciones y demás valores, cuotas y participaciones sociales – incluidas cuotapartes de fondos comunes de inversión y certificados de participación de fideicomisos y cualquier otro derecho sobre fideicomisos y contratos similares–, monedas digitales, Títulos, bonos y demás valores, así como por la enajenación de inmuebles o transferencias de derechos sobre inmuebles.
- Con la incorporación del cuarto artículo sin número a continuación del art. 90. se aplica sobre las personas humanas o sucesiones indivisas un impuesto cedular del 5% o del 15% sobre la ganancia neta de fuente argentina provenientes de operaciones de enajenación de acciones, valores representativos y certificados de depósito de acciones, cuotas y participaciones sociales –incluidas cuotapartes de fondos comunes de inversión y certificados de participación de fideicomisos financieros y cualquier otro derecho sobre fideicomisos y contratos similares–, monedas digitales, Títulos, bonos y demás valores; en la medida que dichos valores se encuentren, respectivamente, expresados en moneda nacional sin cláusula de ajuste, o en moneda extranjera y/o posean cláusula de ajuste.
  - Se indica expresamente que cuando se trate de cuotapartes de fondos comunes de inversión abiertos y/o de certificados de participación, se les otorgará el tratamiento correspondiente al correspondiente a los activos subyacentes previendo la posibilidad de aplicar proporcionalmente las alícuotas mencionadas en función de la composición de del fondo.
  - Este impuesto también será de aplicación para los beneficiarios del exterior, siempre que los contribuyentes no residan y los fondos no provengan de jurisdicciones no cooperantes, y en la medida que no se encuentren alcanzados por la exención del inciso w del art. 20 LIG. En estas circunstancias quedarán alcanzados a las alícuotas respectivas

del 5% o el 15% mencionadas, sobre la base de la ganancia neta presunta determinada en el artículo 93.

- Por su parte, como fuera ya mencionado, el quinto artículo sin número a continuación del art. 90 establece que las ganancias por enajenación de inmuebles incluidos en 2da categoría pagarán la alícuota del 15%.

En referencia a este último punto, debe mencionarse que la incorporación de estas ganancias de capital dentro del hecho imponible del Impuesto a las Ganancias obligó a distinguir la vigencia de estos nuevos hechos alcanzados respecto del régimen general con vigencia a partir del 1/1/2018. Efectivamente, el inc. a) del art. 86 de la Ley 27.430 dispuso que el pago sobre estas operaciones sólo sería obligado en aquellos casos en los que el vendedor o el cedente hubiera adquirido el bien a partir del 1/1/2018, en cuyo caso se las libera de la obligación de ingresar el ITI.

### **5.3. La “Cedulización” con deducciones sobre las rentas financieras y de capital.**

Efectivamente, como se mencionara en párrafos anteriores, la particular inclusión de las rentas financieras y de capital a alícuotas uniformes, representó una escisión de este impuesto respecto del impuesto global, personal y progresivo usualmente entendido como impuesto a la renta. Sin embargo, se incorporó cierta progresividad en la determinación del impuesto ocasionado por estos nuevos hechos imponibles. En este sentido, resulta también aplicable una deducción especial (equivalente al mínimo no imponible del artículo 23) dentro del impuesto cedular determinado tanto para las rentas financieras de fuente argentina, con y sin cláusula de ajuste (establecidas en el primer artículo sin número agregado a continuación del art. 90), como así también para las ganancias de capital de fuente argentina, con y sin cláusula de ajuste (reguladas por los incs. a) y b) del primer párrafo del cuarto artículo sin número agregado a continuación del art. 90) proporcionándose entre las rentas atribuibles a estos conceptos. También serán deducibles los costos de adquisición y gastos directa e indirectamente relacionados a estas ganancias, no pudiendo deducirse los conceptos de gastos de sepelio (art 22), las deducciones y cargas de familia del art. 23, y las demás deducciones del art. 81.

Conviene aquí resaltar que la aplicación de este mínimo no imponible en el impuesto cedular, puede tanto interpretarse como una medida equitativa dentro del universo de los perceptores de rentas financieras, como también una inequidad dentro del total de rentas de las personas humanas, en la medida que quienes perciban rentas financieras y ganancias de capital además de las alcanzadas por el impuesto progresivo del artículo 90, podrán computar dos veces el mínimo no imponible del artículo 23 inc. a).

Debe señalarse además, que en el caso de tratarse de ganancias de capital de fuente extranjera, las mismas se encuentran alcanzadas por la alícuota uniforme excepcional del 15% dentro del impuesto progresivo, por lo que el mínimo no imponible en este caso habrá de repartirse entre estas fuentes (mientras que para la de fuente argentina podrán aplicarse de forma independiente).

De tal forma, continúan aún cuestiones en materia de equidad por saldar, en la medida que el quiebre del tratamiento integral de las rentas y las ganancias de capital perpetúan el tratamiento preferencial en tasas y deducciones para aquellos casos en los que una misma variación patrimonial provenga de este tipo de ganancias versus las provenientes del trabajo asalariado.

#### **5.4. Las modificaciones sobre el financiamiento empresario.**

Como complemento (o en competencia) de los incentivos a la reinversión de utilidades para el financiamiento de las inversiones, se realizaron una serie de modificaciones que afectan la rentabilidad de las inversiones financiadas con endeudamiento externo a la empresa y que, en distinta medida, pueden atentar contra el objetivo de capitalización societario. En este sentido, se describen en el presente apartado, las referidas a la equiparación del tratamiento de los bonos públicos y privados; la confusa definición de la exclusión de las exenciones cuando los fondos provengan de jurisdicciones de baja o nula tributación; la relajación de las normas de presunciones de capitalización exigua; y el ajuste asimétrico por inflación a los componentes no monetarios.

##### **5.4.1. Equiparación en el tratamiento de los bonos públicos y privados**

Hasta la sustitución del inc. w) del artículo 20 de la Ley del Impuesto a las Ganancias, los intereses o retribuciones pagados por préstamos o colocaciones financieras obtenidas en el exterior podrían encontrarse alcanzadas por las siguientes alícuotas efectivas, como consecuencia de la aplicación de la retención en la fuente del 35% sobre diversas bases presuntas de beneficiarios del exterior.

En el caso en que el tomador fuera una entidad financiera regida por la Ley 21.526, la retención efectiva sería del 15,05%<sup>32</sup> independientemente de la figura del acreedor externo. Esta misma alícuota, será la que gravará a las empresas en general y personas físicas o sucesiones indivisas cuando el acreedor fuera una entidad bancaria no radicada en jurisdicciones de baja o nula tributación o hubieran firmado convenios de intercambio de información<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Esta alícuota podría ascender al 17,72% en el caso que el tomador debiera ingresar el tributo, como consecuencia del respectivo grossing up.

<sup>33</sup> A este respecto conviene recordar que el Decreto Reglamentario LIG vigente correspondiente a la actualización realizada en mayo de 2013 por el Decreto 589/13, en su séptimo artículo agregado a continuación del 21 establece que:

*“A todos los efectos previstos en la ley y en este reglamento, toda referencia efectuada a ‘países de baja o nula tributación’, deberá entenderse efectuada a países no considerados ‘cooperadores a los fines de la transparencia fiscal’.*

*Se consideran países, dominios, jurisdicciones, territorios, estados asociados o regímenes tributarios especiales cooperadores a los fines de la transparencia fiscal, aquellos que suscriban con el Gobierno de la REPUBLICA ARGENTINA un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria o un convenio para evitar la doble imposición internacional con cláusula de intercambio de información amplio, siempre que se cumplimente el efectivo intercambio de información.*

*Dicha condición quedará sin efecto en los casos en que el acuerdo o convenio suscripto se denuncie, deje de tener aplicación por cualquier causal de nulidad o terminación que rigen los acuerdos internacionales, o cuando se verifique la falta de intercambio efectivo de información.*

*La consideración como país cooperador a los fines de la transparencia fiscal podrá ser reconocida también, en la medida en que el gobierno respectivo haya iniciado con el Gobierno de la REPUBLICA ARGENTINA las negociaciones necesarias a los fines de suscribir un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria o un convenio para evitar la doble imposición internacional con cláusula de intercambio de información amplio.*

Por otra parte, las empresas en general y personas físicas o sucesiones indivisas que obtuvieran su financiamiento externo desde acreedores del exterior no constituidas como entidades bancarias o financieras, o que siéndolo no cumplieran con las condiciones de transparencia señaladas en el párrafo anterior, deberán realizar la retención plena del 35% sobre el total de los intereses girados a los beneficiarios del exterior.

Con la inclusión del cuarto párrafo del artículo 22 de la Ley 27.430, sustitutivo del inciso w) del artículo 20 (LIG), se implementa una exención sobre los intereses pagados a beneficiarios del exterior por los títulos que pudieran emitir empresas argentinas, en el caso que los fondos o las empresas no se originen en jurisdicciones no cooperantes y los mismos cuenten con autorización de emisión de oferta pública por parte de la Comisión Nacional de Valores.

*Ley 27430, artículo 22 susitutivo del inc. w) del artículo 20 LIG, extracto del cuarto párrafo.*

*“...La exención prevista en este inciso también será de aplicación para los beneficiarios del exterior en la medida en que tales beneficiarios no residan en jurisdicciones no cooperantes o los fondos invertidos no provengan de jurisdicciones no cooperantes. Asimismo, estarán exentos del impuesto los intereses o rendimientos y los resultados provenientes de la compraventa, cambio, permuta o disposición, de los siguientes valores obtenidos por los beneficiarios del exterior antes mencionados: (i) títulos públicos —títulos, bonos, letras y demás obligaciones emitidos por los Estados Nacional, Provinciales, Municipales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires—; (ii) obligaciones negociables a que se refiere el artículo 36 de la ley 23.576 y sus modificaciones, títulos de deuda de fideicomisos financieros constituidos en el país conforme a las disposiciones del Código Civil y Comercial de la Nación, colocados por oferta pública, y cuotas partes de renta de fondos comunes de inversión constituidos en el país, comprendidos en el artículo 1° de la ley 24.083 y sus modificaciones, colocados por oferta pública; y (iii) valores representativos o certificados de depósitos de acciones emitidos en el exterior, cuando tales acciones fueran emitidas por entidades domiciliadas, establecidas o radicadas en la República Argentina y cuenten con autorización de oferta pública por la Comisión Nacional de Valores.*

*Lo dispuesto en el párrafo precedente no resultará de aplicación cuando se trate de Letras del Banco Central de la República Argentina (LEBAC)”*

Además, debe señalarse que a razón de haberse incorporado en parte las exenciones del inc. k)<sup>34</sup> (emisiones de entes oficiales) en el inc. w), el artículo 23 de la reforma (sustitutivo del 21 LIG) pone en pie de igualdad los intereses de títulos públicos con los privados para los acreedores del exterior, adicionando estos últimos en la imposibilidad de que la exención se vea anulada cuando represente transferencia de recursos hacia fiscos extranjeros:

---

*Los acuerdos y convenios aludidos en el presente artículo deberán cumplir en lo posible con los estándares internacionales de transparencia adoptados por el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información en Materia Fiscal, de forma tal que por aplicación de las normas internas de los respectivos países, dominios, jurisdicciones, territorios, estados asociados o regímenes tributarios especiales con los cuales ellos se suscriban, no pueda alegarse secreto bancario, bursátil o de otro tipo, ante pedidos concretos de información que les realice la REPUBLICA ARGENTINA.*

*La ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS, establecerá los supuestos que se considerarán para determinar si existe o no intercambio efectivo de información y las condiciones necesarias para el inicio de las negociaciones tendientes a la suscripción de los acuerdos y convenios aludidos.*

<sup>34</sup> Este inciso fue derogado

*Ley 27430, artículo 23 susitutivo del artículo 21 LIG al reemplazar el inc. k) por el w) en la siguiente redacción: ...“Las exenciones o desgravaciones totales o parciales que afecten al gravamen de esta ley, incluidas o no en ella, no producirán efectos en la medida en que de ello pudiera resultar una transferencia de ingresos a fiscos extranjeros. Lo dispuesto precedentemente no será de aplicación respecto de las exenciones dispuestas en los incisos t) y w) del artículo anterior y de los artículos primero y cuarto incorporados sin número a continuación del artículo 90 ni cuando afecte acuerdos internacionales suscriptos por la Nación en materia de doble imposición. La medida de la transferencia se determinará de acuerdo con las constancias que al respecto deberán aportar los contribuyentes. En el supuesto de no efectuarse dicho aporte, se presumirá la total transferencia de las exenciones o desgravaciones, debiendo otorgarse a los importes respectivos el tratamiento que esta ley establece según el tipo de ganancias de que se trate.”*

Por último, se puede señalar que la creación del impuesto cedular en los cuatro artículos siguiente del art. 90 LIG, establece la gravabilidad con las presunciones del caso establecidas en el art.93 LIG de los intereses y rendimientos para los beneficiarios del exterior que no se encuentren alcanzados por la exención del inc. w) del art.20 LIG.

*Primer artículo agregado a continuación del art 90 LIG, último párrafo: “Lo dispuesto en el presente artículo también será de aplicación cuando el sujeto enajenante revista la condición de beneficiario del exterior, que no resida en jurisdicciones no cooperantes o los fondos invertidos no provengan de jurisdicciones no cooperantes. En tales casos la ganancia, en la medida que no, se encuentre exenta de acuerdo a lo dispuesto en el cuarto párrafo del inciso w) del artículo 20, quedará alcanzada por las disposiciones contenidas en el artículo 93, a las alícuotas establecidas en el primer párrafo de este artículo.”*

La eliminación del inc. k) del artículo 20 LIG, como así también la inclusión de estas rentas dentro del inciso w), se corresponde con la intención de gravar las rentas financieras de manera neutral entre el sector público y el privado, al eliminar la posibilidad de obtención de mejores tasas de interés en el financiamiento del Estado por vía de beneficios impositivos sobre sus rendimientos, en lo que se puede interpretar como una reducción del “crowdingout” que pudiera ejercerse sobre la inversión privada<sup>35</sup>.

También se equipara la competencia por el financiamiento externo del sector privado con el de los fiscos nacional, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los municipales y por el Banco Central de la República Argentina, al permitirse que los rendimientos privados y públicos obtenidos por beneficiarios del exterior puedan generar transferencias de ingresos a fiscos extranjeros (inclusión del inc. w) en la excepción del artículo 21 LIG).<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup>Claramente se interpreta que las inversiones públicas deben valorarse con la misma vara que las privadas, obviando la aplicación de precios sombra en la evaluación de proyectos públicos de la tasa de descuento o preferencia intertemporal.

<sup>36</sup> Una referencia especial debe hacerse respecto de las letras de corto plazo emitidas por el Banco Central de la República Argentina denominadas LEBACs. En la discusión parlamentaria los rendimientos de estas letras fueron expresamente excluidas de la exención otorgada a los beneficiarios del exterior, resultando finalmente discriminadas respecto del resto de los instrumentos contemplados en la nueva exención.

De esta manera, las empresas nacionales capaces de obtener financiamiento directo desde el exterior evaluarán el resultado del arbitrio entre esta fuente de fondos externos para sus inversiones, y el beneficio otorgado por el diferimiento del impuesto a las utilidades reinvertidas, en un contexto en el que explícitamente se les permite tomar como crédito de impuesto el gravamen argentino en el país de origen de los fondos.

#### **5.4.2. Asimetría en el concepto de Transparencia Fiscal en el tratamiento de flujos de préstamos y de bienes**

Como ya se señalara, el cuarto párrafo del inc. w) del artículo 20 LIG, estableció la exención a la que se hace referencia en los puntos anteriores con la condicionalidad de que los fondos o los acreedores no provengan o no residan, respectivamente, en jurisdicciones no cooperantes.

*Ley 27430, artículo 22 sustitutivo del inc. w) del artículo 20 LIG, extracto del cuarto párrafo. “...La exención prevista en este inciso también será de aplicación para los beneficiarios del exterior en la medida en que tales beneficiarios no residan en jurisdicciones no cooperantes o los fondos invertidos no provengan de jurisdicciones no cooperantes. Asimismo, estarán exentos del impuesto los intereses o rendimientos y los resultados provenientes...”*

De esta forma, se excluye la condición de no encontrarse en una jurisdicción de baja o nula tributación para acceder a la exención, en un contexto en el que a su vez las definiciones de jurisdicciones no cooperantes y de baja o nula tributación se modificaron en el cuerpo de la Ley a través del artículo 12 de la Reforma.

*Ley 27.430, artículo 12. “Incorpóranse como artículos sin número a continuación del artículo sin número agregado a continuación del artículo 15 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones, los siguientes:*

*ARTÍCULO ...- Jurisdicciones no cooperantes. A todos los efectos previstos en esta ley, cualquier referencia efectuada a “jurisdicciones no cooperantes”, deberá entenderse referida a aquellos países o jurisdicciones que no tengan vigente con la República Argentina un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria o un convenio para evitar la doble imposición internacional con cláusula amplia de intercambio de información.*

*Asimismo, se considerarán como no cooperantes aquellos países que, teniendo vigente un acuerdo con los alcances definidos en el párrafo anterior, no cumplan efectivamente con el intercambio de información.*

*Los acuerdos y convenios aludidos en el presente artículo deberán cumplir con los estándares internacionales de transparencia e intercambio de información en materia fiscal a los que se haya comprometido la República Argentina.*

*El Poder Ejecutivo nacional elaborará un listado de las jurisdicciones no cooperantes con base en el criterio contenido en este artículo.*

*ARTÍCULO ...- Jurisdicciones de baja o nula tributación. A todos los efectos previstos en esta ley, cualquier referencia efectuada a “jurisdicciones de baja o nula tributación”, deberá entenderse referida a aquellos países, dominios, jurisdicciones, territorios, estados asociados o regímenes tributarios especiales que establezcan una tributación máxima a*

*la renta empresarial inferior al sesenta por ciento (60%) de la alícuota contemplada en el inciso a) del artículo 69 de esta ley.”*

Independientemente de la nueva forma endógena de definición de países de baja o nula tributación mediante un coeficiente respecto de la alícuota establecida en nuestro país, esta definición habrá de ser ratificada en el listado encargado al Poder Ejecutivo, el que al parecer del artículo 82 de la Reforma que versa sobre las Disposiciones Generales del impuesto a las ganancias, habrá de contemplar tanto la comparación de las alícuotas como el cumplimiento de los convenios de información.

*Ley 27.430, artículo 82.-“ A los efectos previstos en las normas legales y reglamentarias, toda referencia efectuada a “países de baja o nula tributación” o “países no considerados ‘cooperadores a los fines de la transparencia fiscal’”, deberá entenderse que hace alusión a “jurisdicciones no cooperantes o jurisdicciones de baja o nula tributación”, en los términos dispuestos por los artículos segundo y tercero agregados a continuación del artículo 15 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones.”*

#### **5.4.3. Modificación de parámetros para presunciones de capitalización exigua.**

Como señalan Gómez Sabaini y Morán (2017). “Dado que la mayoría de los países establecen una distinción fundamental entre el régimen fiscal del financiamiento con deuda o con fondos propios -donde la deuda se considera un recurso que no pertenece a la empresa y, en determinadas condiciones, los intereses devengados son deducibles a efectos tributarios-, las normativas vigentes crean un incentivo implícito en favor del financiamiento a través del endeudamiento. Esto lleva a las multinacionales a realizar operaciones financieras en un país de tributación reducida para financiar las actividades de las demás empresas del grupo y, mientras los pagos se deducen de los beneficios imponibles de las filiales sometidas a una considerable carga tributaria, los mismos pagos son objeto de un gravamen favorable, o incluso de una exención, en lo que respecta al receptor de los intereses, lo que permite una reducción de la carga tributaria total.” Este tipo de operaciones atentan contra las bases tributarias domésticas de la fuente a través pagos por intereses excesivos constituyéndose en mecanismos de transferencia de ganancias entre empresas vinculadas hacia aquellas sujetas a una tributación menos gravosa, obligando a las administraciones actuales, a establecer límites a las deducciones sobre este tipo de endeudamiento.

Como señalan estos autores, "En la práctica se observa cierta homogeneidad entre las normas aplicadas en la región ya que éstas se basan en ratios deuda/capital propio, deuda/patrimonio o deuda/patrimonio neto. En la mayoría de estos países, las reglas para combatir la subcapitalización sólo alcanzan al endeudamiento entre empresas relacionadas aunque en el caso de Brasil también se consideran adicionalmente a los préstamos en general tomados por una empresa brasileña con empresas o personas domiciliadas o constituidas en el exterior y en cualquier país o dependencia con tributación favorecida o régimen fiscal privilegiado”.

El artículo 50 de la Ley 27.430 que modifica al Artículo 81 LIG establece un cambio sustancial en el límite de admisibilidad de deducción de los intereses, diferencias de cambio y/o actualizaciones de deuda de carácter financiero de empresas vinculadas<sup>37</sup>, sean residentes o no residentes, estableciendo como límite el monto anual que determine el PEN o el equivalente al 30% de su ganancia antes de intereses o amortizaciones, la que resulte mayor. Además, dicha restricción podrá ser ampliada a través de un mecanismo de carry forward y carry back de los excedentes y defectos respecto del límite, para amortiguar fluctuaciones en el financiamiento.

*Ley 27.430, artículo 50, extracto: ...“En el caso de los sujetos comprendidos en el artículo 49, los intereses de deudas de carácter financiero ...contraídos con sujetos, residentes o no en la República Argentina, vinculados en los términos del artículo incorporado a continuación del artículo 15 de esta ley, serán deducibles del balance impositivo al que corresponda su imputación, no pudiendo superar tal deducción el monto anual que al respecto establezca el Poder Ejecutivo nacional o el equivalente al treinta por ciento (30%) de la ganancia neta del ejercicio que resulte antes de deducir tanto los intereses a los que alude este párrafo como las amortizaciones previstas en esta ley, el que resulte mayor.*

*Al límite aplicable a que se refiere el párrafo anterior se le podrá adicionar el excedente que se haya acumulado en los tres (3) ejercicios fiscales inmediatos anteriores, por resultar inferior —en cualquiera de dichos períodos— el monto de los intereses efectivamente deducidos respecto del límite aplicable, en la medida que dicho excedente no hubiera sido aplicado con anterioridad conforme el procedimiento dispuesto en este párrafo.*

*Los intereses que, de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos precedentes, no hubieran podido deducirse, podrán adicionarse a aquellos correspondientes a los cinco (5) ejercicios fiscales inmediatos siguientes, quedando sujetos al mecanismo de limitación allí previsto.*

Esta reforma se enmarca dentro de las regulaciones de “intereststripping rule” o “earningsstripping rule” bajo la cual, el monto de los intereses es deducible hasta un límite determinado en función a un porcentaje del EBITDA (en este caso “...ganancia neta del ejercicio que resulte antes de deducir tanto los intereses a los que alude este párrafo como las amortizaciones previstas en esta ley...”<sup>38</sup>) independientemente del nivel de capitalización de la entidad, y obedece a las recomendaciones sobre mejores prácticas emitidas por la OCDE en el marco del proyecto BEPS (“Base Erosion and ProfitShifting”), Acción 4: “Deducción de Intereses y Otros Pagos Financieros” que intentan limitar la capitalización exigua o encubierta a los fines de lograr deducir esta capitalización emulando financiamiento.

---

<sup>37</sup> Esta limitación no será de aplicación en los casos de entidades financieras y de leasing o fideicomisos financieros; por el monto de intereses que excediendo el 30% del EBITDA de todas formas no supere el monto de los intereses activos; cuando el ratio de endeudamiento sea igual o inferior al del grupo económico; o cuando el beneficiario de los intereses hubiera fehacientemente pagado el impuesto correspondiente por esta ley.

<sup>38</sup>El EBITDA se aproxima al concepto de un flujo de caja operativo porque se agregan las depreciaciones y amortizaciones. Gracias a ello, este indicador permite poder hacer una comparación mejor entre diferentes compañías, al depurar el efecto de distintos sistemas impositivos y de depreciación y amortización contable y países, así como del apalancamiento financiero entre empresas, pues se trata de mirar bien los beneficios antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones.

Previo a la reforma, los intereses pagados a sujetos vinculados del exterior que estuvieran sujetos a una alícuota de retención inferior al 35%, resultarían impugnados en la proporción que exceda una relación endeudamiento/PN = 2.

En la innovación legislativa también pasan a estar limitados los intereses contratados con sujetos vinculados residentes para evitar reclamos de discriminación previstos en los Convenios de Doble Imposición.

Debe señalarse que para algunos casos de compañías con bajo nivel de activos en relación con los ingresos anuales, el límite del 30% respecto de la ganancia neta más intereses y amortizaciones podría resultar en una relajación sustancial del límite para considerar subcapitalización. Este es el caso empresas de software, servicios digitales, y los servicios de consultoría u otros en general.

Por su parte, cabe adicionar al límite anual del ejercicio fiscal liquidado, el excedente sobre el límite que se haya acumulado en los tres (3) ejercicios fiscales inmediatos anteriores en la medida que dicho excedente no hubiera sido aplicado con anterioridad por este procedimiento, a la vez que los intereses no deducibles podrán adicionarse a aquellos correspondientes a los cinco (5) ejercicios fiscales inmediatos siguientes, respetando el mecanismo de limitación previsto. De esta forma, no sólo se establece un mecanismo de carry forward de deducción de intereses innovador respecto de la legislación previa, sino que flexibiliza sustancialmente las restricciones del ratio de cada período corriente.

En tal sentido, y aunque esta mutación esté en línea con las tendencias y prácticas recomendadas por OCDE, debiera justificarse y cuantificarse el efecto de esta modificación, tanto en cuanto al valor de tal coeficiente, como a la pertinencia de contemplar su incremento y su carry forward.

#### **5.4.4. Ajuste por inflación asimétrico.**

La inflación, ante ausencia de ajuste integral, constituye una invitación al financiamiento externo a la empresa, a la vez que un desincentivo a la inversión en bienes durables amortizables.

Efectivamente, por un lado el mecanismo de ajuste por inflación consiste en actualizar en base a un índice que refleje el aumento sostenido y generalizado de precios de la economía los componentes “monetarios” del balance contable para evitar la pérdida en valor real de estos componentes. Esta depreciación real del balance monetario ocasiona pérdidas de valor adquisitivo cuando la exposición a la inflación de los activos es mayor a la de los pasivos, y ganancias en términos reales cuando los pasivos monetarios superan en valor nominal a los activos de igual naturaleza.

Por otra parte, la falta actualización de los valores de los bienes amortizables provoca una reducción del valor real de las amortizaciones nominales calculadas sobre valores históricos, generando una reducción del valor real de la deducción correspondiente, incrementando así la tasa efectiva del gravamen sobre la inversión en bienes durables.

De esta forma, la existencia de inflación conjuntamente con la imposibilidad de su ajuste, provoca tanto un incentivo al financiamiento de las inversiones con capital ajeno a la empresa, como a la vez un desvío hacia inversiones de menor duración o en activos no amortizables.

Sin embargo, y en concordancia con las medidas señaladas en las secciones anteriores, la Reforma implementó la posibilidad de un ajuste sobre los componentes del balance contable correspondientes a los activos amortizables, pero posponiendo a casos de alta inflación el ajuste integral.

Esto redujo el sesgo a la inversión durable de corto plazo, pero mantuvo el desvío artificial hacia el financiamiento externo.

La Reforma del artículo 89 LIG establece que las actualizaciones previstas en los artículos 58 a 62, 67, 75, 83 y 84 (correspondientes al costo computable y a las amortizaciones y depreciaciones), y en los artículos 4º y 5º agregados a continuación del artículo 90, respecto de las adquisiciones o inversiones efectuadas en los ejercicios fiscales que se inicien a partir del 1º de enero de 2018, se realizarán sobre la base de las variaciones porcentuales del Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM) que suministre el INDEC, conforme las tablas que a esos fines elabore la AFIP, estableciendo un mecanismo de actualización para estos conceptos no monetarios en forma diferenciada respecto del régimen general planteado en el artículo 64 de la Reforma que modifica el artículo 95 de la LIG.

En efecto, a diferencia de lo señalado en el párrafo precedente, la modificación planteada para el ajuste integral por inflación se plantea como un mecanismo de contingencia para el caso en que la variación del IPIM supere el 100% en el acumulado de los últimos 3 años. Sin embargo, tal contingencia se dispararía a partir de 2018 en el caso que dicho indicador supere el 33,3% durante el primer año, o el acumulado alcance el 66,6% para los años 2018 y 2019<sup>39</sup>.

## 6. Síntesis y Conclusiones

---

<sup>39</sup> Sin embargo, conviene aquí hacer referencia a que un indicador de variación acumulada de precios para disparar el ajuste por inflación podría resultar inadecuado. Por ejemplo, si por algún shock se produjera un incremento puntual del índice relevado que hiciera aplicar el ajuste por inflación, éste podría seguir siendo aplicado aún en contextos de deflación corriente respecto del mes anterior. Es decir, podría darse un salto en el índice en un mes que hiciera alcanzar el porcentaje acumulado requerido para disparar el ajuste de contingencia, pero que a partir de entonces pudiera reducirse drásticamente, haciendo aplicar índices de actualización por un pasado que no reflejase el período presente.

En el caso contrario, podrían darse índices sostenidos de inflación anual cercanos al 20% que no permitieran establecer el ajuste integral de los balances, aunque sí los de componentes no monetarios (arts. 58 a 62, 67, 75, 83, y 84), alterando la estructura de los balances ajustados por grandes períodos de tiempo, e incrementando el incentivo al endeudamiento empresario.

En consecuencia, podría sugerirse establecer un disparador que se correspondiera con una banda de flotación de un índice de inflación promedio móvil capaz de absorber cierto margen de shock posible (sobre todo cambiarios), que reflejase el concepto de aumento sostenido y generalizado del nivel general con cierta amortiguación y que permita la entrada y salida de la vigencia del ajuste integral.

El presente documento intenta poner en contexto la reforma tributaria sobre la renta financiera y de capital vigente a partir de 2018 describiéndola y analizándola desde la perspectiva técnica y económica en la búsqueda de lo que la doctrina propone como un sistema tributario deseable. En ese sentido, se describe el diagnóstico elaborado por el poder ejecutivo y su consenso con el FMI a principios de diciembre de 2017, relacionado con el impulso de políticas de oferta que logren incrementar la competitividad de las empresas argentinas en el exterior y la atracción de inversiones.

De esta forma, se describen las tendencias globales en materia de política y administración tributaria en relación a la globalización de la transnacionalización y exportación de servicios digitales y localización de inversiones. Así, se describe brevemente el tratamiento dispensado sobre los servicios digitales recientemente reformados en argentina, dentro del contexto de las modificaciones en el tratamiento que vienen sufriendo recientemente en los países desarrollados.

Sin embargo, el análisis se encauza hacia la principal preocupación principal planteada en los fundamentos del proyecto en relación a la atracción de inversiones. En ese sentido, antes de la descripción de la reforma argentina, se marcaron las principales modificaciones que representó la irrupción de la reforma de EEUU hacia la atracción de capitales y radicación de empresas, y su posible influencia sobre las tasas de interés de los bonos como consecuencia del fuerte déficit que implica para el fisco norteamericano.

Sobre tal escenario, se describe la situación fiscal del gobierno nacional y el sector público argentino, en el contexto de las reformas planteadas en el conjunto del federalismo fiscal argentino. En efecto, en un contexto de alto déficit fiscal por parte del gobierno nacional, no sólo se propone la reducción de los recursos con el fin de incrementar las inversiones extranjeras y la competitividad de las exportaciones, sino que además se logró acordar un Consenso Fiscal con las Provincias en el que éstas se ajustarían al cumplimiento de reglas de Responsabilidad Fiscal, en el marco de un acuerdo que redistribuye recursos en la coparticipación primaria y dentro de la distribución secundaria. De esta forma, se sustituyen recursos de coparticipación por compensaciones desde el gobierno nacional con el fin de destrabar el conflicto planteado por la Provincia de Buenos Aires en la CSJN por la distribución del Fondo del Conurbano; plantear la eliminación gradual del Impuesto a los Débitos y Créditos a través de la implementación de su pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias; y el compromiso provincial de eliminar el Impuesto de Sellos y el IIB sobre las actividades productivas; generando grandes interrogantes acerca de la posibilidad de sustitución de tales recursos desde la recaudación patrimonial provincial en el marco de la elaboración de un organismo federal de Catastro, donde el gobierno nacional se compromete a no incrementar sus impuestos sobre el Patrimonio.

En ese contexto, el gobierno continúa con la reforma del impuesto a las ganancias que se había iniciado en 2016 y culminado en 2017 respecto del componente sobre los salarios; proponiendo extender el alcance sobre las ganancias de capital, los dividendos y las rentas financieras, y con la consecuente reducción de la tasa societaria en un camino hacia la dualización del impuesto desde las alícuotas y un diferimiento en la integración, en el que la alícuota societaria reducida se complementa

con la aplicación de un impuesto cedular sobre el dividendo al momento de su distribución, configurando así un incentivo financiero a la reinversión de utilidades.

Por su parte, la incorporación de las rentas financieras y las ganancias de capital dentro del impuesto personal se realizó a alícuotas proporcionales y con mínimos no imposables asimétricos en función de la fuente de renta o el origen de las ganancias, generando inequidades desde el análisis integrado.

Efectivamente, a partir de la reforma resulta aplicable una deducción especial equivalente al mínimo no imponible del artículo 23 dentro del impuesto cedular determinado tanto para las rentas financieras de fuente argentina, con y sin cláusula de ajuste, como así también para las ganancias de capital de fuente argentina, con y sin cláusula de ajuste; el que se aplicará en forma proporcional entre las rentas atribuibles a estos conceptos. Este mínimo no imponible puede tanto interpretarse como una medida equitativa dentro del universo de los perceptores de rentas financieras, como también una inequidad dentro del total de rentas de las personas humanas, en la medida que quienes perciban rentas financieras y ganancias de capital además de las alcanzadas por el impuesto progresivo del artículo 90, podrán computar dos veces el mínimo no imponible del artículo 23 inc. a), mientras que ganancias de capital de fuente extranjera, al estar alcanzadas por la alícuota uniforme excepcional del 15% dentro del impuesto progresivo, deberán compartir las deducciones del impuesto integral. En este sentido, el quiebre en el tratamiento integral de las rentas y las ganancias de capital continúan siendo preferenciales no sólo en alícuotas, sino también en deducciones para aquellos casos en los que una misma variación patrimonial provenga de este tipo de ganancias versus las provenientes del trabajo asalariado.

Por último, se analizaron las modificaciones aplicadas sobre el tratamiento del endeudamiento empresarial, advirtiéndose respecto de persistencia y creación de incentivos al apalancamiento desde terceros a través de la equiparación del beneficio exentivo de los bonos públicos y privados para los beneficiarios del exterior; la posible relajación en las presunciones de capitalización exigua entre empresas vinculadas; y el ajuste asimétrico por inflación sobre los componentes no monetarios que, si bien reduce el desincentivo a la adquisición de bienes amortizables de larga duración, la falta de ajuste sobre los monetarios incentiva su financiamiento a través de pasivos monetarios.

De esta manera, los objetivos de incentivar la inversión y capitalización de las empresas señalados como principales objetivos de la reforma sobre el impuesto societario aparecen amenazados. En el primer caso, como consecuencia principalmente del contexto internacional en el que las tasas y los incentivos a la repatriación de capitales por parte de EEUU aparecen como incentivos muy potentes respecto de la reducción gradual de la tasa societaria en la reforma argentina. Por su parte, respecto de la capitalización de las empresas, el diferimiento en el pago del impuesto societario al momento de la distribución de los dividendos aparece en competencia con los beneficios otorgados al endeudamiento empresarial.

## 7. Bibliografía.

Amaro Gómez, R.L. (2017), "Ganancias. Intereses. Limitación en su deducción". Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE).

Amaro Gómez, R.L. (2017), "Reforma Tributaria. Ganancias. La nueva legislación sobre los intereses presuntos". Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE).

BID. (2013), "Recaudar no basta. Los impuestos como instrumentos de desarrollo". Corbacho, A., Fretes Cibils, V., Lora, E., Editores.

Cavalli, C.M. y Lorenzo, A. (2018), "Reformas a las exenciones del impuesto a las ganancias". Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE).

CEPAL. (2018) "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030".

Cetrángolo y Folgar. (2017) "Apuntes sobre el pacto fiscal entre Nación y las provincias". CECE.

Cetrángolo y Folgar. (2017) "La situación fiscal, la discusión presupuestaria y los nuevos anuncios". Alquimias. Disponible en: <https://alquimiaseconomicas.com/2017/11/02/la-situacion-fiscal-la-discusion-presupuestaria-y-los-nuevos-anuncios/>.

Cristina García-Herrera Blanco (2018) "Fiscalidad de la Economía digital: situación actual y perspectivas de futuro" IEF. XXX Seminario Regional de Política Fiscal CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

D'Agostino, H.M. (2017), "Ley 27.430. Incentivos a la reinversión de utilidades y presunciones de la segunda categoría". Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE).

Deloitte (2018) "US Tax Reform: Major U.S. Tax Reform Impacts"

Galiani (2018) "Sobre el Consenso Fiscal" disponible en: <http://focoeconomico.org/2018/05/20/sobre-el-consenso-fiscal/>

García, F.D. (2017), "Ganancias. La imposición a la renta societaria y a los dividendos en la Ley 27.430". Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE).

Gómez Sabaini y Morán (2017) "Desafíos actuales en materia de tributación internacional, iniciativas de cooperación entre países y las implicancias para Argentina".

IARAF (2014) "Bajo una regla de responsabilidad fiscal estricta, en 4 años el gasto público provincial podría bajar 2 puntos del PBI y el nacional 3,3 puntos del PBI". Informe económico n° 396.

IARAF (2018) "Compensación, consenso fiscal y el debate de la coparticipación a municipios".

IARAF (2018) “Impuesto a los Ingresos Brutos: hasta ahora 17 provincias cumplen con el Consenso Fiscal, la mayoría subiendo alícuotas”.

IARAF (2018) “La presión tributaria efectiva nacional bajó 1,4 puntos porcentuales del PIB entre 2015 y 2017, la caída más significativa en los últimos 20 años”.

IEF (2017) “los sistemas tributarios en América latina”. Madrid.

IMF (2017) “Fiscal Monitor: Tackling Inequality”. Washington. October.

IMF Country Report No. 17/409. “Argentina2017 article iv consultation—press release; Staff report; and statement by the executive Director for Argentina.”. Washington d.c.

KPMG (2018) “Tax Reform – KPMG Report on New Tax Law. Analysis and observations”.

KPMG (2018) “Tax Reform Executive Edition: Highlights of the New Tax Law”

Ley N° 25.917

Ley N° 27.429.

OCDE (2018). “Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 1990-2016”. junto con CIAT, BID, ECLAC y Development centre.

OCDE (2018). “Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018”. Paris.

OCDE. “10 Preguntas sobre BEPS”:

OECD (2013), Addressing Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing.<http://dx.doi.org/10.1787/9789264192744-en>

Rajmilovich, D.M., (2017), “Modificación en el subsistema de tributación internacional de la Ley 27.430”. Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE).

Repetto, A (2018) “Impuestos, Redistribución y el Fondo Monetario Internacional”

Scragliari, G., Baroffio, P., y Iglesias, J.M. (2017), “Ganancias. Capitalización exigua y transferencia de acciones”. Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE).

Tobes, Paula (2017). “Reglas Fiscales en Argentina”. Boletín Foro Fiscal Iberoamericano. Tributación medioambiental. 25° edición. IEF, Ministerio de Hacienda y Función Pública de España y UNED.

Volman, M. (2016), “Tratamiento de la renta financiera en el impuesto a las ganancias. El caso especial de los derivados”. 18° Simposio sobre legislación tributaria. CPCECABA 09 2016.

Volman, M. (2018), “Ganancias. Tratamiento de la renta financiera obtenida por personas humanas y sucesiones indivisas residentes en el país”. Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE).

Volman, M. (2018), Ganancias. Tratamiento de la renta financiera obtenida por personas humanas y sucesiones indivisas residentes en el país. Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE).