

Reforma tributaria. Primeras impresiones sobre la imposición a la renta

Fernández, Luis Omar

I. Fomento de la inversión y el desarrollo.— II. Elusión y evasión.— III. Eliminación del ITI.

El gobierno ha dado a conocer en conferencia de prensa algunos aspectos del proyecto de reforma tributaria que enviara al Congreso; la mayoría de estos anuncios son solo enunciados que requieren, para poder emitir una opinión fundamentada, mayores detalles de las medidas que se proponen. Atento a ello el presente, que solo se referirá a las modificaciones en el impuesto a las ganancias, constituye una primera impresión, sujeta a cambios cuando exista más información, que se realizará desde el punto de vista de los principios de la tributación.

En la presentación de marras, se han planteado como objetivos de los cambios el fomento de la inversión y el desarrollo, así como la eficiencia y equidad del sistema tributario, aspectos que nadie puede objetar; como siempre, la correspondencia entre las normas y el logro de los objetivos buscados, está sujeta a la prueba empírica: solo se conocerá en el tiempo, por lo que los comentarios que siguen son simples aproximaciones, realizadas desde un punto de vista teórico cuya certeza también puede ser discutible. Además, debe tenerse en cuenta que abordar solo los cambios en el impuesto a las ganancias, puede tener un sesgo analítico, ya que lo adecuado sería tratarlos como parte de toda la reforma y, aún más, de la totalidad del sistema tributario.

Un aspecto novedoso es la gradualidad en la aplicación de los cambios: la extensión en el tiempo de las modificaciones, con un desarrollo pautado previamente, tiene la virtud de su previsibilidad, que indudablemente facilitará el planeamiento tributario de las inversiones; en la virtud está el defecto: el diferimiento produce la demora en el logro de los efectos que se buscan con la reforma, los que se verán postergados en la misma medida que aquel. Además, la experiencia argentina enseña que en nuestro país no hay ninguna garantía de que dichas normas diferidas no sean modificadas, por este u otro gobierno.

Por su parte debe advertirse que la aplicación de este proyecto a los sujetos que gozan de estabilidad fiscal (empresas mineras, Pymes y otros) será complicada, en especial cuando aumenten el impuesto, caso en el cual habrá de verse si la estabilidad se relaciona con la totalidad de los tributos que afectan a los beneficiarios o solo con los nacionales y, en su caso, si tal salvaguarda de extiende también a los accionistas o socios, como oportunamente resolviera la Corte en el fallo Cerro Vanguardia ,respecto del impuesto de igualación.

I. Fomento de la inversión y el desarrollo

Estas medidas tienen como sustento teórico la idea de que la inversión está motivada por su rendimiento: toda rebaja de impuestos la promueve. Es este un antiguo concepto de los economistas clásicos que, de Keynes a la fecha ha sido muy cuestionado.

Existe amplia literatura que discute la incidencia del impuesto sobre las sociedades y es sabido que los procesos de inversión de las firmas multinacionales se desarrollan durante largos lapsos y no necesariamente consideran el factor impositivo como elemento principal.

Lo dicho no es tan evidente en materia de inversión interna y seguramente esta rebaja será útil para mejorar el "clima de negocios", sea cual fuere el significado de esta expresión.

En este aspecto hay dos medidas: la que divide en dos partes la alícuota del 35% para los sujetos del art. 69 y las de permiten la compensación del impuesto sobre débitos y créditos.

La primera de ellas separa el impuesto de la sociedad (25%) del impuesto sobre sus dividendos (10%) y está condicionada a que las utilidades se reinviertan: será un complemento de la desgravación por compra de bienes que prevé el régimen de PYMES, la diferencia es que tendrá solo como único requisito no distribuir las ganancias, no requiriendo por tanto inversión alguna. Claramente aquí se supone también que la retención de utilidades será invertida lo cual no siempre es cierto: pudieran afectarse a otros fines, por ejemplo compra de divisas, que no necesariamente deben ser premiados con un menor impuesto.

Por otra parte, la reducción de alícuotas puede tener indirectamente otros efectos, por ejemplo, en el caso de las empresas multinacionales, obrar como un desincentivo a la transferencia a la sucursal del país de gastos realizados por la casa central; todo ello sin perjuicio del efecto de las modificaciones en las normas de precios de transferencia que también, se dice se incluyen dentro de las reformas planteadas. En la situación actual, estos gastos permiten un ahorro de impuesto del 35% de su monto, mientras que al reducirse la alícuota, el ahorro (y su incentivo) serán proporcionalmente menores.

La vuelta a la gravabilidad de los dividendos y utilidades de estos sujetos, por un lado, eliminará la ventaja de la rebaja de alícuotas para las pequeñas empresas propiedad, de accionistas empresarios, donde no hay diferenciación entre capital y control pero, por el otro, mejora la neutralidad del tributo respecto del tratamiento de las inversiones; este efecto se complementa con la gravabilidad de las rentas financieras, como se comenta más abajo.

En cuanto a las presunciones antielusión relativas al retiro de fondos por los propietarios o pagos de sus gastos por la sociedad, habrá de verse su redacción y la forma como se coordinan con el actual art. 73 que no alcanza a las SRL. Además, no debe olvidarse que en la norma vigente los gastos de los socios o accionistas pagados por la sociedad no son deducibles, con lo que parecería que ahora, además, deberán tributar el 10% de impuesto a los dividendos o retiros de utilidades.

Otra modificación que también será beneficiosa en términos de alentar la inversión, es la posibilidad de compensar con el impuesto a las ganancias, el impuesto sobre los débitos y créditos bancarios. Esta norma ya existe en el régimen de fomento para las pymes, por lo que para ellas será neutra.

Debe advertirse que la compensación de estos tributos, no es neutral en el tiempo y tiene efectos financieros, ya que se producirá en diversos momentos: el impuesto a los débitos y créditos se paga día a día, mientras que la compensación se realiza en principio, con la declaración jurada anual del impuesto, ello sin perjuicio de la posibilidad, que a veces existe, de imputar este impuesto contra los anticipos de ganancias con lo cual el perjuicio financiero menor. Además debe considerarse que el beneficio no es total, ya que actualmente una parte de aquel impuesto (34% del impuesto sobre los depósitos) es compensable y el resto, que no es compensable, se permite deducir como gasto.

En general puede afirmarse, sujeto al conocimiento específico de las normas, que son varias las que tienden a mejorar la equidad; algunas también tienen efectos respecto de la neutralidad del tributo. Todo ello sujeto a que se graven ganancias reales no nominales, para salvaguardar lo cual se anuncian diversos mecanismos.

Uno de ellos para las denominadas rentas financieras, es una alícuota baja para permitir que el impuesto no alcance ganancias inflacionarias; claramente este no es un sistema razonable para depurar los efectos de la inflación, pero permite alguna moderación y cumple con el viejo criterio oficial de no realizar ajustes por ese motivo.

Cuestión distinta que aquí no se abordará, son los efectos que estas normas producirán en el mercado financiero, habida cuenta que los motivos de la inversión, como se ha dicho, no son solamente la rentabilidad, sino que muchas veces el vehículo en que esta se canaliza se elige en función o con propósitos de salvaguardia del capital, siendo tradicional de nuestro país la inversión en instrumentos que estén nominados en activos externos, los que protegen al Inversores de evaluación de los efectos de la inflación y eventuales devaluaciones.

La duplicación de la deducción especial de tercera y cuarta categorías, corrige parcialmente una situación de injusticia con los trabajadores autónomos, que habían sido perjudicados por la falta de actualización de la misma que había permanecido fija durante fue durante largo tiempo, mientras que la del personal en relación de dependencia aumentaba proporcionalmente mucho más. Sin entrar a juzgar si el monto establecido es o no es justo, es loable la intención. En el mismo sentido también pone las cosas en su lugar la actualización dispuesta para los demás valores fijos de la ley que, por el deterioro inflacionario de los últimos años y su inamovilidad, habían llegado a ser de importes tales que anulaban cualquier efecto que el legislador hubiera querido lograr con su establecimiento.

Dos cuestiones finales: la fecha de vigencia y las exenciones existentes. La primera de ella se relaciona con la posibilidad de retroactividad impropia que tienen todos los impuestos de ejercicio: si las modificaciones rigen desde el inicio del mismo, habrá muchas operaciones finalizadas que se verán alcanzadas, con lo que seguramente habrá multitud de reclamos por la falta de respeto a derechos adquiridos.

Por su parte, los poseedores de títulos cuya rentas se encuentran exentas expresamente por las condiciones de emisión de los mismos, se considera que no podrán ser alcanzados por el tributo, el que se reducirá a incidir en las nuevas emisiones, siempre que estas no prevean tal beneficio ya que, en este caso, la ley especial primará sobre la ley general del impuesto. Si se dispusiera su gravabilidad también se afectarían derechos adquiridos.

II. Elusión y evasión

A tenor con el movimiento mundial de combate a la evasión y elusión, se anuncian ciertas normas que, en la medida que se menciona la OCDE parecieran estar relacionadas con los problemas que dieron origen a la iniciativa BEPS.

En la presentación, a título de ejemplo, se mencionan disposiciones antiabuso que seguramente tienen relación con las normas de beneficiario efectivo, limitación de beneficios o similares, así como otras relacionadas con los diferimientos indebidos de impuestos, la baja capitalización y los precios de transferencia; estas dos últimas existen en la legislación actual

así que seguramente la propuesta apuntará a perfeccionarlas y mejorarlas, en función de las recomendaciones emitidas por la OCDE que antes se mencionaran; en ese orden de ideas se introducen los acuerdos previos de precios de transferencia. Toda opinión sobre las mismas está sujeta al previo conocimiento del proyecto.

En ese orden de cosas, también se crean limitaciones para entidades exentas que realizan actividades de índole financiera, de seguros y otras, así como se eliminan tratamientos preferenciales que, de sus rentas, habían obtenido ciertos grupos de trabajadores.

Todo esto parece ir orientado hacia una ampliación del concepto de renta alcanzada por el tributo, que está de acuerdo también con las orientaciones internacionales, que tienden fuertemente a limitar las exenciones y tratamientos especiales en el impuesto, como modo de lograr una mayor equidad y generalidad.

III. Eliminación del ITI

Párrafo aparte merece la eliminación de este engendro, mediante el cual se pretendió gravar con un tributo proporcional sobre el precio de venta, las ganancias de la compraventa de inmuebles, que no estuvieran alcanzadas por el impuesto específico.

En general, incluir en un impuesto específico a las ganancias de capital y con ello sacarlas del impuesto global, implica afectar la progresividad general del tributo que es, como se ha dicho, el principal componente progresivo del sistema tributario. En la materia, como se dijo, la peor solución es reemplazarlo por un impuesto que grave el importe bruto de la venta, haya o no ganancia. Solucionar esto es el efecto principal de la reforma, pero sus virtudes y defectos sólo se podrán saber cuándo se tenga conocimiento total las normas.

La inclusión de estas ganancias con un impuesto cedular no es lo ideal, pero mejora lo existente; no obstante habrá que ver cómo se conforma el tributo en lo relativo a determinación de los costos y su eventual ajuste por inflación, del precio de venta, la posibilidad de optar por un sistema de roll over y otros aspectos tales como la implementación de la exención de las operaciones de compraventa de vivienda.

Se cree que en este último caso, ante la posibilidad de cambiar el inmueble afectado, habrán de preverse normas estrictas para evitar la elusión, tales como probar un periodo mínimo de tenencia de la afectación a ese fin o la posibilidad de utilizar más de una vivienda, la que ha sido aceptada por algún fallo. Se considera que hubiese sido más acorde con la equidad, establecer un mínimo no imponible específico que permitiera gravar las ganancias de inmuebles de gran valor, aunque se utilicen como vivienda.

Otro aspecto que plantea dudas es la aplicación diferida del tributo, que según lo anunciado afectaría a los inmuebles que se adquirieran desde el momento de vigencia de la ley. Esto claramente implica una postergación que va a crear todo un período en el cual deberá declararse qué tributos van a gravar estas operaciones, dado que se habla de derogar el impuesto a la transferencia de inmuebles.