

Recalculando la ecuación fiscal: una mirada a los ingresos del primer semestre

Por Alfredo Iñiguez y Alejandro Otero*

La recaudación de impuestos nacionales registró una retracción de -4,5% interanual al contrastarla con la variación de la inflación de la Ciudad de Buenos Aires. Este desempeño es el resultado de un sinnúmero de factores y decisiones de política que se combinan de modo contradictorio para incidir sobre los ingresos tributarios. Aunque suene prematuro, se puede arriesgar como hipótesis que la recaudación impactará negativamente en el declamado objetivo del gobierno de reducción del déficit de las cuentas públicas. Dado el carácter procíclico de la estructura tributaria, la tendencia a la disminución de los ingresos en términos reales parece inevitable.

Introducción

La recaudación del primer semestre alcanzó los \$930 mil millones, con un crecimiento de 29,1% interanual en términos nominales. Expresado en términos reales, el desempeño de la recaudación del primer semestre fue decreciente con una caída de -4,5% interanual al contrastarla con la variación de la inflación de la Ciudad de Buenos Aires. Los datos evidencian los cambios en la política económica en general y la tributaria en particular. La devaluación, la aceleración de la inflación, el enfriamiento de la actividad económica, el alza del desempleo, los fuertes aumentos en las tarifas de servicios públicos, los cambios en la regulación del comercio exterior, la eliminación de los derechos de exportación ("retenciones") a casi todos los bienes y otras modificaciones dirigidas a aligerar la carga tributaria, se combinan de modo contradictorio para explicar el desempeño de la recaudación.

Las modificaciones tributarias del nuevo gobierno

En los primeros meses del nuevo gobierno se implementaron un grupo nutrido de medidas tributarias dirigidas, en términos generales, a desarticular las pocas modificaciones al sistema tributario de sesgo progresivo efectuadas durante el gobierno precedente. Entre los cambios realizados en esta dirección se destacan la desgravación de la mayoría de los productos alcanzados por los Derechos de Exportación, la eliminación de la retención/percepción de Ganancias en las operaciones con divisas para atesoramiento y turismo, la reducción de alícuotas en el impuesto Interno Automotor, la eliminación de la imposición a la distribución de dividendos y la vuelta a la tasa única y al concepto de mínimo no imponible en el impuesto a los Bienes Personales (que, a su tiempo, tenderá a su desaparición).

No todas las medidas cumplen con esta línea de acción. Entre aquellas que van en otro sentido se destacan, casi con exclusividad, la retención en las operaciones de dólar futuro y el reintegro a jubilados con haber mínimo y perceptores de la AUH del 15% del monto de las operaciones efectuadas con tarjeta de débito.²

En un estadio intermedio se puede ubicar a las modificaciones efectuadas en el mínimo no

*) Invitado. Experto en temas tributarios y Vicedecano Coordinador de la carrera de Contador Público de la Universidad Pública de la Ciudad de Buenos Aires.
2) Que empezó a regir en la segunda quincena de julio, cuando se reglamentó.

imponible (MNI) de Ganancias Personas Físicas. Por un lado, se aumentó entre un 160% y 170% al MNI, medida reclamada por amplios sectores de la sociedad civil y que, en cierto grado, redujo la carga a la mayoría de los alcanzados por este impuesto. Por el otro, al eliminar el tratamiento diferencial de quienes tenían un salario bruto inferior a \$15.000 y \$25.000 entre enero y agosto de 2013, el cambio en el MNI conllevó que quienes habían quedado exentos pasen a pagar y quienes tenían una carga menor vieran elevada la tasa efectiva aplicada. Por tanto, el efecto global de la decisión fue percibido como negativo porque quienes pagaban el impuesto consideraron a la reducción de la carga como insuficiente y los que volvieron a pagar o se incorporaron como contribuyentes se sintieron perjudicados por la medida.

También incidieron el pago de la última tanda de nuevos jubilados de la moratoria previsional y las modificaciones en los Planes de Pagos vigentes que posibilitaron el acceso de un mayor número de contribuyentes al financiamiento de la morosidad pero también de la deuda corriente.

El resumen de las medidas implementadas en materia tributaria es el siguiente:³

1. Impuesto a las Ganancias

a) Retención y pago a cuenta en operaciones de compra venta de contratos de futuros

Mediante la Resolución General AFIP N° 3818 y 3824 (del 17 y 23/12/2015) se dispuso un Régimen de retención y pago a cuenta sobre operaciones de compra y venta de contratos de futuros sobre subyacentes moneda extranjera realizadas en los mercados habilitados al efecto en el país, siempre que las mismas generen un resultado positivo para el sujeto ordenante considerando todas las posiciones, tanto compradas como vendidas.

b) Modificación del régimen de percepción y pago a cuenta sobre operaciones de servicios turísticos en el exterior y derogación del régimen sobre operaciones para tenencia de divisas

A través de la Resolución General AFIP N° 3819 (del 17/12/2015) se derogan los regímenes vigentes y se reemplazan por uno que se aplicará sólo sobre las operaciones que se cancelen mediante pago en efectivo. El importe a percibir se determinará aplicando sobre el importe total de cada operación alcanzada, la alícuota del 5%.

c) Exención del segundo medio aguinaldo de 2015 para remuneraciones brutas inferiores a \$30.000.

Dispuesto mediante Decreto 152/15 del 18 de diciembre de 2015

d) Incremento del Mínimo No Imponible para el ejercicio 2016.

El Decreto N° 394/16 (del 23/02/2016) incrementa los montos de la ganancia no imponible, de las deducciones por cargas de familia y de las deducciones especiales para los trabajadores en relación de dependencia, jubilados y autónomos. Se deroga el Decreto N° 1242/13.

3) Este resumen está basado en el informe del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas "Modificaciones a la legislación tributaria con efectos en la recaudación" del IV trimestre de 2015 y I trimestre de 2016 y en las normativas mencionadas.

	Dec.244/13	Dec.394/16	Var %
Mínimo No Imponible	15.552	42.318	172,1%
Esposa	17.280	39.778	130,2%
Hijo	8.640	19.889	130,2%
Nieto	6.480	19.889	206,9%
Deducción Autónomos	15.552	42.318	172,1%
Deducción Relación de Dependencia	74.650	203.126	172,1%
Deducción soltero	90.202	245.444	172,1%
Mensual	6.939	18.880	172,1%
Deducción casado 2 hijos	124.762	325.000	160,5%
Mensual	9.597	25.000	160,5%

1. Derechos de Exportación

- Eliminación y reducción de alícuotas de derechos sobre productos agropecuarios y subproductos, productos provenientes de economías regionales y carnes, mediante el Decreto N° 133/15 (del 17/12/2015);
- Se dejan sin efecto los derechos de exportación que gravan la mayoría de las exportaciones industriales por Decreto N° 160/15 (del 21/12/2015);
- Se fijan en 0% las alícuotas sobre los productos minerales y determinados combustibles minerales a través del Decreto N° 349/16 (del 15/02/2016); y,
- Se fijan en 0% las alícuotas sobre productos orgánicos, sedas, lanas, algodón y fibras textiles vegetales. Se elevan las tasas para preparaciones para animales por el Decreto N° 361/16 (del 17/02/2016).

Producto	Tasa	
	Anterior	Actual
Trigo, excluido para siembra	23	0
Harina de Trigo	13	0
Maíz, excepto pisingallo	20	0
Habas de Soja, excluido para siembra	35	30
Derivados de la Soja, excepto biodiesel	32	27
Semilla de Girasol, excluido para siembra	32	0
Aceites de Girasol y otros derivados y aceite de Cártamo	30	0
Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería y las a base de harina, almidón o fécula	5	0
Carne bovina	15	0
Cueros y pieles de bovinos y ovinos	15	10
Cueros de equinos y caprinos	10	5
Lana esquilada o sucia	10	0
Frutos y hortalizas	5	0
Mel, arroz	10	0
Productos Lácteos	0	0
Desperdicios y Desechos de metales	40	5
Desperdicios y desechos de papel o cartón	20	20
Productos Orgánicos en general	2,5	0
Productos Orgánicos del complejo sojero	9	0
Corcho natural en bruto, triturado, granulado o pulverizado	10	10
Corcho natural descortezado o en bloques, placas o tiras	5	5
Obras de Arte o colección y antigüedades	5	5
Minería. Productos primarios	10	0
Minería. Productos secundarios	5	0
Combustibles minerales. Betún y asfalto	10	0
Mezclas de aceites refinados que no contengan aceite de soja	20	15
Mezclas o preparaciones no alimenticias, de origen vegetal	20	15
Preparaciones nutritivas para animales	5	20
Preparaciones, excepto las que contengan soja en su composición y que s	5	27
Demás productos *	5	0

* Los Derechos del Biodiesel y del Petróleo y sus derivados tienen retenciones móviles que siguen vigentes.

3. Impuesto al Valor Agregado

a) Devolución de 5 puntos de IVA con tarjetas de débito. Incorporación de combustibles y gas natural.

Resolución Ministerio de Hacienda y F.P. N° 8 (del 4/01/2016) se prórroga el plazo de vigencia para la retribución de un porcentaje del impuesto por compras con tarjetas de débito y se vuelven a incluir los pagos por compras de combustibles líquidos y gas natural que se encontraban excluidos. Decretos Nros. 1402/01 y 1548/01.

b) Reintegro de IVA en compras con tarjeta de débito y otras con focalización por sujeto

Por la Ley 27253 del 13 de junio de 2016 y reglamentada por el Decreto 868/16 el 18 de julio de este año.

Beneficiarios: Perceptores de Jubilación Mínima, Asignación Universal por Hijo y otras instituciones de la protección social

Beneficio: Reintegro del 15% del monto de la operación, con un máximo de \$300 mensuales.

4. Impuestos Internos

Reducción de alícuotas y aumento de montos a partir de los cuales se gravan las operaciones de venta de automotores 0 km.

Mediante el Decreto N° 11/16 (del 6/01/2016) estableció la reducción de alícuotas e incremento de las bases imponibles a partir de las cuales se gravan las operaciones de venta de Vehículos automóviles, Motocicletas, Embarcaciones para recreo o deportes y los motores fuera de borda, Aeronaves, aviones, hidroaviones, planeadores y helicópteros concebidos para recreo o deportes. Se deja sin efecto transitoriamente la aplicación del gravamen sobre los Automotores y motores gasoleros (Ley N° 24.674, art. 28, Título II, Capítulo V).

Para automóviles, en las operaciones de más de \$ 350.000 a \$ 800.000, sin considerar impuestos e incluidos los opcionales, se aplica la tasa del 10% y, para las de más de \$800.000, la del 20%. Para motos, embarcaciones y aeronaves una tasa de 10% cuando el monto supere \$65.000, \$400.000 y \$225.000, respectivamente.

Por decreto N° 823/16 se prorrogó este régimen sin modificaciones hasta fin de 2016.

5. Coparticipación Federal

a) Se reestablece la detracción del 15% y la retención de AFIP de la masa coparticipable.

Por el Decreto N° 73/16 (del 13/01/2016) se deroga el Decreto N° 2635/15 por el cual se dispuso el cese de la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables a la totalidad de las jurisdicciones, en la proporción que les corresponda de acuerdo Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos y de la retención que efectúa la AFIP de la cuenta recaudadora del Impuesto al Valor Agregado, dictado ante el fallo de la SCJ de la Nación.

Se ratifica mediante la "Ley Ómnibus" (Libro I Capítulo IV) el Acta Acuerdo con Provincias y CABA de mayo de 2016 que establece un horizonte de extinción a 5 años para la detracción del 15% a razón de 3 puntos porcentuales por año para las Provincias que no tienen fallo firme en la Justicia, mientras que San Luis, Córdoba y Santa Fe ya reciben plenamente ese 15%.

b) Se eleva la coparticipación a CABA.

A través del Decreto (DNU) N° 194/16 del (19/01/2016) se incrementa el coeficiente de participación de la C.A.B.A del 1,40% al 3,75% sobre el monto total recaudado por los gravámenes comprendidos en la coparticipación federal de impuestos, a partir del 01/01/2016, con la finalidad de financiar el traspaso parcial de la Policía Federal a esta jurisdicción.

A su vez, se establece que el aumento del coeficiente de coparticipación para CABA no rige para el Fondo Federal Solidario. Mediante el Decreto N° 399/16 (del 25/02/2016) se establece que la participación que le corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por aplicación del Decreto N° 194/2016 y art. 8° de la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos, no incide en la distribución de los recursos del Fondo Federal Solidario, dispuesto por el Decreto N° 206/09.

6. Ley Ómnibus (Ley sancionada a fines de junio 2016 aún no promulgada. Libro II)

a) “Blanqueo” de capitales (Título I)

Amplia posibilidad de exteriorizar activos de todo tipo de modo voluntario, sin obligación de radicarlos en el país y contra un gravamen de pago único y liberatorio (tasa que variará entre un mínimo de 5% y un máximo de 15% dependiendo del monto total y la fecha de acogimiento) o incluso a tasa 0 si se suscriben bonos públicos o cuotas partes de fondos comunes de inversión. También será sin costo cuando no se superan los \$305.000 por el total de los bienes blanqueados.

b) Regularización tributaria (Título II)

Permite regularizar deudas tributarias –impositivas, de los recursos de la seguridad social y aduaneras- vencidas al 31/5/2016 mediante un generoso plan de pagos (base de 90 cuotas y tasa de financiación del 1,5% mensual) y amplía exención y/o condonación de intereses, sanciones y multas. Incluye a Agentes de Retención y Percepción por las retenciones o percepciones no efectuadas y por las efectuadas y no ingresadas. En caso de pago al contado se otorga una quita del 15% sobre el total acogido.

c) Premio al contribuyente cumplidor (Título III)

Para quienes hayan cumplido sus obligaciones en los dos años previos al 2016 y no se hayan acogido a este u otros regímenes excepcionales, se los exime del impuesto a los Bienes Personales por los períodos 2016 a 2018 inclusive.

d) Modificación de Bienes Personales (Título IV)

Se retorna al esquema de mínimo no imponible y se lo eleva año a año a partir de \$800.000 para el período 2016 y hasta \$1.050.000 a partir de 2018, se modifica la alícuota, que vuelve a la tasa única y evoluciona en sentido decreciente año a año a partir de 0,75% para el período 2016 y hasta 0,25% a partir de 2018.

e) Modificación del Impuesto a las ganancias y derogación del impuesto a la ganancia mínima presunta (Título V)

Las diferencias de cambio por tenencia de fuente extranjera y los dividendos dejan de estar gravados y el impuesto a la ganancia mínima presunta se elimina a partir de 2019.

f) Creación de la Comisión Bicameral de Reforma Tributaria (Título VI)

Se crea una Comisión integrada por diputados y senadores con el objeto de analizar y evaluar las propuestas de reforma del sistema tributario nacional que remita el Poder Ejecutivo. Este tiene un plazo de 365 días para enviar las propuestas.

II La recaudación de impuestos nacionales en el primer semestre

La recaudación de los tributos nacionales registra un alza nominal de 29,1% interanual en el primer semestre de 2016, con un desempeño muy dispar entre los distintos gravámenes que conforman el sistema, como consecuencia tanto de las políticas tributarias implementadas como por el efecto causado sobre la recaudación de la redirección de la macroeconomía.

Recaudación Tributaria Nacional. En Millones de \$ corrientes

	1° Sem 2015	1° Sem 2016	Dif.	Var
Ganancias	181.273,1	211.954,3	30.681,2	16,9%
IVA	198.554,6	274.646,4	76.091,7	38,3%
Internos coparticipados	14.135,3	18.734,3	4.599,0	32,5%
Bienes personales	10.238,3	12.197,1	1.958,8	19,1%
Créditos y Débitos en cta. cte.	44.234,3	60.131,4	15.897,1	35,9%
Combustibles	26.768,1	30.795,3	4.027,2	15,0%
Otros impuestos	3.535,5	4.893,8	1.358,2	38,4%
Derechos de importación y otros CE	15.888,5	26.547,1	10.658,6	67,1%
Derechos de exportación	40.031,0	40.583,4	552,4	1,4%
Aportes y Contrib. Seg Social	186.393,1	250.487,8	64.094,6	34,4%
TOTAL REC. TRIBUTARIOS	721.051,8	930.970,8	209.919,0	29,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNIAF-Min. Hacienda

Expresada en moneda constante, la recaudación se retrajo un -4,5%, con una tendencia declinante a lo largo del primer semestre del año. Los tributos que más incidieron en la disminución observada fueron Ganancias (-13,1%) y los Derechos de Exportación (-25,3%). Estos dos gravámenes por si solos explican la totalidad de la retracción (73% y 30%, respectivamente⁴).

La merma en la recaudación sería aún mayor si no fuera por los Aranceles de Importación y el IVA que, al alcanzar un crecimiento interanual en términos reales de 23,1% y 2,1%, respectivamente, fueron los encargados de sostener los ingresos del fisco.

Recaudación Tributaria Nacional. En Millones de \$ constantes de enero 2015⁵

	1° Sem 2015	1° Sem 2016	Dif.	Var
Ganancias	172.162,3	149.537,1	-22.625,2	-13,1%
IVA	190.003,4	193.988,4	3.985,1	2,1%
Internos coparticipados	13.528,9	13.246,7	-282,2	-2,1%
Bienes personales	9.604,5	8.340,0	-1.264,5	-13,2%
Créditos y Débitos en cta. cte.	42.262,3	42.398,2	135,9	0,3%
Combustibles	25.429,1	21.535,5	-3.893,7	-15,3%
Otros impuestos	3.444,4	3.503,4	59,0	1,7%
Derechos de importación y otros CE	15.195,1	18.703,3	3.508,2	23,1%
Derechos de exportación	37.873,8	28.302,0	-9.571,9	-25,3%
Aportes y Contrib. Seg Social	178.651,2	177.447,0	-1.204,3	-0,7%
TOTAL REC. TRIBUTARIOS	688.155,1	657.001,6	-31.153,6	-4,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNIAF-Min. Hacienda

Uno de los efectos más nítidos de la política macroeconómica fue el desempeño del IVA y los Aranceles a la Importación durante el semestre. El IVA que se recauda en Aduana sobre

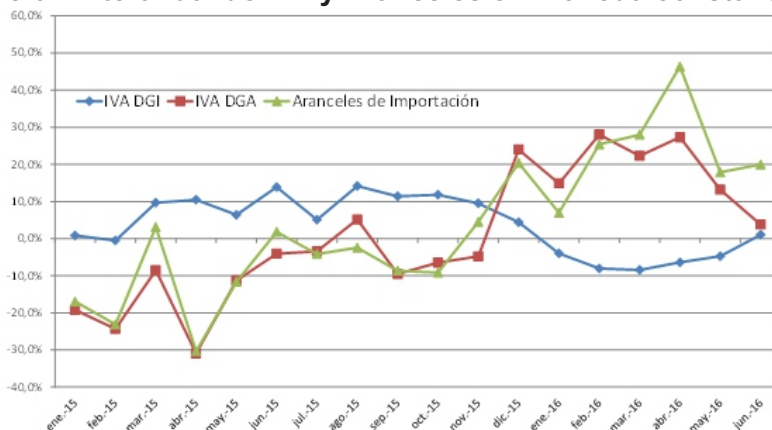
4) La suma de ambos porcentajes es mayor a 100% porque hay otros impuestos que aumentaron sus ingresos en el período. Se podría decir que excluyendo estos dos gravámenes la recaudación prácticamente hubiera sido casi la misma que un año atrás en moneda constante.

5) Deflactado por el Índice de Precios de la Ciudad de Buenos Aires.

los productos importados y los Aranceles de Importación muestran una tendencia creciente, con tasas de variación interanual cercanas al 20% en valores constantes, como consecuencia de la devaluación y la liberalización del comercio. En este caso, la recaudación aumentó tanto por precio (por la devaluación, aunque los precios en dólares se redujeron) como por cantidad y la tendencia es a que se mantenga el alza de los volúmenes importados por la flexibilización de la regulación. En los primeros meses de este año (con datos a mayo) se observa un cambio en la composición de las importaciones, con el dato destacado del aumento de la importación de bienes de consumo que tienen aranceles superiores a los restantes bienes. Este cambio explica que los Aranceles crezcan a una tasa superior al IVA Aduana.

Por el contrario, el IVA que recauda DGI registra una variación negativa durante 2016, a pesar del aumento de los precios recientes. Incluso, aunque a partir de abril refleja una tenue recuperación, la causa principal se origina en el aumento exponencial de lo recaudado por los planes de facilidades de pago y en el alza de las tarifas de luz y gas, servicios alcanzados por este impuesto (a diferencia del agua que está exenta).

Variación interanual de IVA y Aranceles en moneda constante. En %

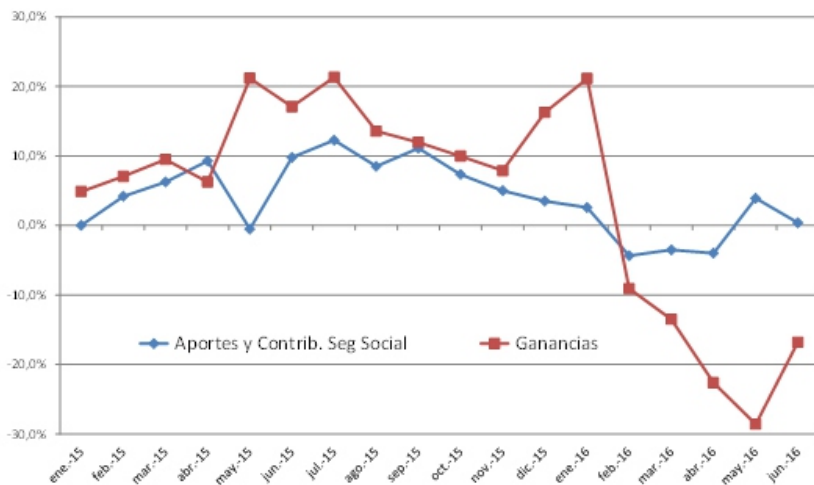


Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNIAF-Min. Hacienda

Los efectos de la política tributaria se reflejan de lleno en la recaudación de Ganancias, el impuesto con peor desempeño, como resultado de la eliminación de la retención por atesoramiento y turismo y por el aumento del MNI y las deducciones especiales en Personas Físicas. En el acumulado del primer semestre tuvo una retracción de -13%, pero las tasas de variación interanual se desplomaron a partir de febrero hasta llegar a casi -30% en mayo.

Por otra parte, las fuentes contributivas de la Seguridad Social venían de una desaceleración desde los últimos meses de 2015, que se reforzó entre febrero y abril de 2016 cuando alcanzaron tasas de variación interanual negativas. En mayo y junio registran una tenue recuperación. Entre las causas de tal recuperación pareciera encontrarse la necesidad de anticipar aumentos salariales por la aceleración de la inflación desde fines de 2015, en las paritarias de 18 meses del año pasado que contemplaban fechas de alzas para fin del año pasado o principios de éste, y el pago de la moratoria previsional de la última tanda de nuevos jubilados.

Variación interanual de Ganancias y Seguridad Social en moneda constante. En %



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNIAF-Min. Hacienda

Lo acontecido con los ingresos por las retenciones a las Exportaciones es otro elemento a destacar. Se observan dos factores que influyen en sentido contrario: por un lado, su eliminación para casi todo lo que no sea el complejo sojero (donde se redujo la tasa en 5 puntos) empujó para abajo; y por el otro, la brusca devaluación y la venta de una parte significativa de los stocks acumulados de cosechas pasadas de soja impactaron hacia arriba, sobre todo en diciembre pasado y los primeros tres meses del año⁶. El resultado, un magro crecimiento en valores corrientes de 7%, muy por debajo del aumento del tipo de cambio interanual que alcanzó al 60%. Expresada en valores constantes, la variación interanual es notoriamente negativa, con tendencia decreciente, incluso en junio cuando el precio de la soja (sin corregir por retenciones) estaba más de un 10% por encima del vigente un año atrás.

Variación interanual Derechos de Exportación y Fondo de la Soja en moneda constante. En %



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNIAF-Min. Hacienda

En consecuencia, se puede afirmar que si bien no pasó el tiempo suficiente como para

6) Este efecto se puede observar con toda claridad al comparar la variación interanual del Fondo de la Soja con la de la recaudación por las retenciones a las Exportaciones: la primera estuvo muy por encima de la segunda en los meses mencionados. Cabe notar, a su vez, que los ingresos obtenidos por la soja retenida en silos bolsa redujeron el impacto en la recaudación de la eliminación/reducción de las retenciones en este año, efecto que no se repetirá en años subsiguientes.

sacar conclusiones definitivas sobre el desempeño de la recaudación y su proyección, se puede presumir que, dado el carácter procíclico de la estructura tributaria, la tendencia a la retracción en términos reales parece inevitable. Si así fuera, aunque suene prematuro, se puede arriesgar como hipótesis que los ingresos tributarios tendrán un impacto negativo para alcanzar el declamado objetivo del gobierno de reducción del déficit de las cuentas públicas. Sólo el efecto de la recaudación sobre las importaciones, por precio y cantidad, podría jugar a favor, pero al mismo tiempo, esta fuente socavará ingresos aún mayores de los tributos que se obtienen del mercado local, por la merma en la actividad económica y la destrucción de empleos que la sustitución de producción nacional por bienes importados va a generar.

Se puede esperar que el blanqueo tenga un impacto fiscal positivo, aunque difícil de estimar, porque es dificultoso prever cuanto se exteriorizará de los entre U\$S 200 y U\$S 500 mil millones (según las distintas estimaciones) que conforman los activos externos no declarados. Algo similar ocurrirá con la moratoria para deudas vencidas al 31/5/2016, que seguramente aprovechen el generoso plan de pagos que se ofrece para regularizar.

Sin embargo, el último anuncio de la recaudación obtenida por el fisco expresó la que presumiblemente resulte la línea argumental frente a los resultados alcanzados: “estamos presenciando una disminución de la presión tributaria”, dicen los funcionarios y procuran transformar así una deficiencia en un logro de gobierno. Toda vez que la carga legal tributaria es considerada como excesivamente alta por parte de los actores económicos y se pretende aprovechar la habitual confusión entre presión real y carga nominal. Tal vez, durante el segundo semestre se reduzca la incertidumbre sobre el devenir de la macro y se pueda avizorar cómo será el desempeño de la recaudación tributaria y las cuentas fiscales en los próximos tiempos.