

COMENTARIOS SOBRE LA REFORMA LABORAL

Por Hernán Letcher y Julia Strada
31.10.2017

"No hay que tenerle miedo a las reformas"

Mauricio Macri, 23 octubre 2017

Desde el gobierno nacional, particularmente desde la cartera laboral (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), se elaboró un proyecto "borrador" de reforma laboral y fue presentado a la CGT el lunes 30 de octubre. Se encuentra, actualmente, en proceso de negociación, por lo que no constituye el texto final a ser enviado al Congreso.

Desde CEPA accedimos al documento y en este informe presentamos un punteo de los principales ítems que aparecen en el texto y significan modificaciones claves a la Ley de Contrato de Trabajo vigente.

Entre los ejes centrales se encuentra el blanqueo laboral y los incentivos que condonan deuda y perdonan incumplimientos a las empresas, la desresponsabilización de las grandes empresas respecto de incumplimientos laborales al personal tercerizado, el abaratamiento de las indemnizaciones quitando conceptos que excedan al salario básico, la creación del Fondo de Cese Laboral con aportes de empleadores y en acuerdo sectorial, la introducción de "prácticas formativas" por 12 meses y con una precarizante "asignación estímulo" y, como plato fuerte, la aplicación de una significativa reducción de contribuciones patronales a través de la aplicación de un mínimo no imponible.

1. Blanqueo laboral: "perdón y gracias" por los incumplimientos previos

- A los empleadores que entren en el "blanqueo" laboral se les extinguirán sus multas, infracciones, u otros incumplimientos en relación al registro en el empleo (muy similar al blanqueo de bienes, donde AFIP introducía la posibilidad del "tapón fiscal").
- Existe (desde 2014) un registro de empresas con sanciones por incumplimientos (empleo no registrado, trabajo esclavo, trabajo infantil) denominado Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales –REPSAL-. El registro impide a quienes incumplieron presentarse en licitaciones o hacer uso de programas de financiamiento, etc. La empresa que blanquee con esta ley se beneficia dándose de baja de tal registro. O sea: se perdona a las empresas que ya estaban sancionadas.
- Se establece una condonación de la deuda por no pago de aportes y contribuciones al sistema (capital e intereses y punitivos) en lo referido al SIPA, Fondo de Empleo, Asignaciones Familiares, Renatre.
 - Se condona el 100% si lo hacen en los primeros 6 meses
 - Se condona el 70% si blanquean en los segundos 6 meses

- Finalmente, cabe indicar que los trabajadores podrán computar hasta 60 meses de lo blanqueado en base a SMVM como aportes a su jubilación.

Es evidente que el proyecto resulta ampliamente beneficioso para quien incumplió con las normas de registración, emulando lo que puede ser una moratoria fiscal, pero con el agravante de tratar del mismo modo el incumplimiento de las cuestiones laborales con las cuestiones tributarias. Al contrario, la ley penal tributaria resulta mucho más contundente en sus sanciones en lo referido a la apropiación indebida de aportes de seguridad social que a la apropiación indebida de tributos porque no los considera del mismo modo.

Tanto en este aspecto como en lo referido a la reducción de contribuciones, el espíritu se sustentó en la idea liberal de aumentar los márgenes de ganancia de las empresas y con ello lograr más trabajo, resolviendo el problema de la informalidad.

La gestión anterior, que impulsó la ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral aprobada en 2014 (Ley 26.940), tenía otro diagnóstico respecto de la informalidad. Por un lado, identificaba dificultades materiales en el universo pyme y en empleadores unipersonales, con serias limitaciones económicas para hacer frente a las cargas laborales. Para ellos, se favorecía el registro con distintos tipos de subsidio estatal. Pero el universo de grandes empresas (evaluado tanto por su tamaño como por su facturación) era caracterizado de otra manera: el no registro era resultado de una deliberada evasión fiscal. En este sentido, y a diferencia de esta propuesta de reducción horizontal e indiscriminada de cargas patronales y del blanqueo generoso de la propuesta actual, la ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral beneficiaba sólo a las empresas pymes estableciendo segmentaciones según cantidad de ocupados: hasta 5, 15 y 80 empleados y sujeta a niveles de facturación anual. Y conjuntamente con ello, contemplaba medidas de fortalecimiento en la fiscalización, capacidad de inspección del Estado nacional y la creación de un registro donde se incluyera a las empresas que violen la legislación laboral (el anteriormente mencionado REPSAL). Entre otras consecuencias que preveía la ley, incumplir con el REPSAL impedía los siguientes ítems: el acceso a todo programa impulsado por el estado nacional, a líneas de crédito otorgadas por instituciones públicas, a celebrar contratos de compraventa con el estado nacional y a participar en licitaciones públicas.

El Gobierno de Cambiemos consideró que la ley anterior no tuvo resultados positivos dado que no redujo el nivel de informalidad existente. Nuestro diagnóstico se relaciona más bien con que la ley prácticamente no llegó a implementarse, y fue discontinuada “de hecho” con el Gobierno de Cambiemos, por lo que no puede evaluarse en términos concretos.

Asimismo, la propuesta del Gobierno no ahonda en las razones de la informalidad.

El sostenimiento de las prácticas de no registración laboral puede explicarse a partir del análisis segmentado según tamaño de empresa, que remite, indefectiblemente, a la sustentabilidad de la actividad económica en el caso de las unidades más pequeñas, y a razones vinculadas a mejora de márgenes de ganancia, en el caso de las de mayor tamaño. En

paralelo a ello, algunas actividades presentan niveles elevados de informalidad dada su configuración histórica y particular. Esto es observable de manera directa en el cuentapropismo y en el caso de los asalariados dependientes –en muchos casos- de empleadores con pequeñas unidades de negocio de hasta 5 trabajadores (pequeños comercios barriales –kioscos, verdulerías, peluquerías, etc.- o puestos de ferias). Se trata de sectores que, sin mediar regulación y acompañamiento estatal, no pueden formalizar. Cabe indicar que la tasa de empleo no registrado alcanza el 70% en el segmento mencionado.

Por otro lado, es posible identificar sectores donde se observa resistencia empresarial a la formalización. En efecto, el 31% de los asalariados no registrados pertenece a unidades de negocios con algún trabajador formalizado, y dentro de este grupo el 65% son unidades de negocios de más de 5 trabajadores (en empresas de 6 a 40 trabajadores la informalidad alcanza el 45%, mientras que en empresas de más de 40, alcanza el 18%). Estamos frente a unidades productivas de mayor tamaño que sin embargo mantienen empleo “en negro”.

A este análisis por tamaño debe incorporarse la existencia de actividades que nuclean bolsones de informalidad. Son un ejemplo los peones rurales, con una histórica configuración patronal-sindical de sostenimiento del no registro o el caso del trabajo doméstico, que aun teniendo desde 2014 una ley que regula la actividad, mantiene niveles elevados de informalidad. Otro ejemplo se evidencia en la cadena textil, donde la tarea de corte y confección se realiza íntegramente con trabajadores informales y donde se han detectado otras irregularidades como el trabajo infantil y esclavo. En este caso, la informalidad tiene un vínculo con la tercerización laboral dado que las grandes marcas de indumentaria solo mantienen como empleo propio el diseño y luego tercerizan la elaboración de las prendas en talleres. La dificultad para reconstruir la trazabilidad mantiene a oscuras un sector importante de la producción textil. Finalmente, el caso de la construcción, presenta una mixtura con el contratismo y empleo eventual que dificulta tanto la estabilidad en el tiempo como la formalización de los trabajadores.

Además de las razones mencionadas, asociadas a las dificultades de sustentabilidad económica y a las reticencias empresariales en determinadas actividades donde la informalidad es “costumbre” o “cultural”, cabe agregar otros elementos que han habilitado la expansión del no registro. Se trata de la ausencia de capacidades de fiscalización laboral estatal, dada su descentralización en los años 90, y su transformación en una herramienta de atracción de inversiones/empresas a provincias con menor presencia reguladora. Otro fenómeno destacable y mencionado anteriormente tiene que ver con las cadenas de tercerización laboral, donde se oculta una parte del proceso productivo (como ocurre en el sector textil, en servicios públicos, etc.) y donde esos trabajadores, además de perder su relación de dependencia directa, no se encuentran registrados. El borrador del Ministerio de Trabajo también empeora la situación de los trabajadores tercerizados, como se observa en el siguiente punto.

2. Tercerización laboral: las grandes empresas que tercericen actividades no se responsabilizan de ningún incumplimiento laboral de sus contratistas (o firmas tercerizadas).

Para ello el proyecto actual propone modificar el Artículo 30 de la Ley de Contrato de Trabajo de 1976. Allí, el artículo original sostiene que hay responsabilidad solidaria de la empresa principal sobre el cumplimiento de obligaciones de los contratistas.

Esto se modifica, y en el proyecto borrador alcanza con que la empresa principal cumpla con el requisito de controlar a la contratista e informe a la autoridad competente. Con ello, queda eximida de solidaridad. Dicho de otro modo, si la contratista incumple frente a un accidente laboral, despido, incumplimiento salarial, etc., la empresa principal no se hace cargo del reclamo. Esto es importante dado que muchas empresas que tercerizan trabajadores suelen no tener la solvencia suficiente (son más pequeñas y tienen menor espalda financiera), lo que otorga carta blanca para aprovechar esta situación.¹

3. Otro capítulo de la reducción del costo laboral: indemnizaciones más baratas

Para el cálculo de las indemnizaciones se excluye “el sueldo anual complementario, las horas extraordinarias, las comisiones, premios y/o bonificaciones, las compensaciones de gastos y todo otro rubro que carezca de periodicidad mensual normal y habitual”.

Este es el concepto principal que reduce el costo de las indemnizaciones. Casualmente, hace sólo unos días atrás, el titular de Techint, Paolo Rocca mencionó que “hay que darle a las empresas la posibilidad de crecer, pero también de reducirse cuando es necesario, porque si no estamos con una rigidez que perjudica”. La propuesta evidentemente se hace eco del reclamo.

4. Indemnizaciones: se crea un “FONDO DE CESE LABORAL”

¿En qué consiste?

- Se acuerdan en convenios: “fondos de cese laboral sectoriales” (emulando el caso del gremio de la Construcción)
- Este fondo reemplaza la responsabilidad que hoy tiene el empleador en los artículos 232 y 245 de la Ley de Contrato de Trabajo (1976) sobre preaviso y despido sin causa.
- El empleador puede adherir de forma “voluntaria” pero una vez que lo hace será irrevocable. Con la adhesión del empleador, quedan incorporados al régimen todos los trabajadores que aquél tenga a cargo.

¹ Una cuestión no menor refiere a que la lógica de la tercerización a través de empresas del mismo grupo económico (donde se crean empresas satélites sólo para tercerizar empleados), las cuales suelen presentar –aunque no sea real- situaciones financieras de insolvencia y por ende incumplimientos laborales. En estos casos la ruptura de la solidaridad sería aún más grave.

- El aporte del empleador constituye un porcentaje sobre el salario básico convencional y adicionales remunerativos y no remunerativos
- Lo administra una asociación sin fines de lucro
- El trabajador puede disponerlos si se jubila
- Si es retiro voluntario dispone del 50%

El fondo permitiría de esta forma financiar la indemnización de los trabajadores. La propuesta resulta llamativamente similar a lo indicado en la nota “Un cambio indispensable en las relaciones laborales”², publicada en el diario La Nación el 26 de julio de 2016. Allí se mencionaba que “La indemnización por despido debería sustituirse por un sistema contributivo que ampare al trabajador frente al desempleo. Esto resultaría conveniente tanto para el empleador como para el trabajador, aseguraría un régimen eficaz de amparo frente a la desocupación, y a la vez establecería costos previsibles para las empresas. Se debería crear un fondo con aportes del trabajador y contribuciones del empleador. Los administradores de estos fondos podrían ser entes autónomos creados al efecto. Este fondo sería individual y propiedad del trabajador. En caso de no usarlo se podrá convertir en una renta vitalicia al momento de la jubilación”. El paso siguiente es entonces que dicho fondo pueda ser utilizado para realizar negocios financieros por parte de quien lo administre, emulando lo realizado por las AFJP con el dinero de los trabajadores.

5. “Prácticas formativas” o nuevas formas de precarización laboral

¿Qué es el sistema de prácticas formativas?

- Son para estudiantes y graduados con 18 años o más;
- En cada práctica se acuerdan los plazos, contenidos, y resto de ítems relevantes;
- Tienen una duración máxima de 12 meses y 30 hs. semanales;
- Cuentan con una “Asignación estímulo”, que es un ingreso no remunerativo según salario básico y según cantidad de horas.

La propuesta se asemeja a las pasantías de la década de los noventa, donde casualmente se promovía una “asignación estímulo” no remunerativa. Esta propuesta extiende de algún modo el contrato a prueba a un año pero además permite hacerlo sin aportes ni contribuciones.

6. El plato fuerte: la vieja receta de bajar las contribuciones patronales

La propuesta establece un mínimo no imponible por trabajador que se actualizará por IPC Indec y que arranca en \$2.300 en 2018 y termina en \$11.500 en 2022. Este es el eje central del

² <http://www.lanacion.com.ar/1921823-un-cambio-indispensable-en-las-relaciones-laborales>

recorte de contribuciones. Conjuntamente, se reducirían progresivamente las alícuotas de la actividad de servicios del 21% en 2018, medio punto por año hasta llegar al 19%, mientras que para resto de actividades arranca en 17% y se incrementa medio punto por año hasta llegar al 19%. En 2022 se unifican en 19%.

Un dato característico del beneficio es que promueve la contratación media jornada porque el valor del mínimo no imponible no se modifica por la cantidad de horas de contratación.

En danza hubo varias versiones: que la reducción de contribuciones sólo alcanzaba a nuevas contrataciones, que se aplicaba a salarios menores a \$10.000, y a lo sumo a los trabajadores que se blanquearan mediante la presente ley, etc. Sin embargo, la propuesta del Ministerio no indica nada al respecto. Frente a la consulta realizada en este sentido, desde el mismo Gobierno indicaron que la alícuota sería aplicable a todo trabajador (declarado anteriormente, nuevo y blanqueado) y que el mínimo no imponible se aplicaría sobre el sueldo de cada uno de los trabajador. Asimismo, el Ministro de Economía Nicolás Dujovne, sostuvo entre los ejes de la reforma fiscal esta misma postura.

Estimación. ¿A cuánto alcanza la reducción de contribuciones?

La estimación realizada apunta a ilustrar de cuánto se habla cuando se mencionan las contribuciones patronales. Para el cálculo estimamos el impacto para 2018 considerando estable la cantidad de trabajadores y la evolución del mínimo no imponible que asciende a \$2.300 en el primer semestre de 2018, mientras que para el segundo se actualiza con IPC Indec desde noviembre de 2017.

Hoy las contribuciones representan aproximadamente 371.457 millones de pesos³, y en 2018, aplicando el mínimo no imponible y una inflación estimada del 1% mensual, se reducirían a 274.452 millones de pesos: se perderían 42.915 millones de pesos.

Resulta llamativo que, por un lado, el Gobierno impulse la reducción de las jubilaciones en el orden de los 112 mil millones de pesos (a través de la modificación del índice de actualización) y a la vez promueva un recorte de las contribuciones patronales de 43 mil millones de pesos. Este escenario implica que no se reduzca el déficit fiscal. Pero a la vez, que sean los jubilados quienes transfieran ingresos en favor de las empresas beneficiadas con la medida.

Cuadro 1 – Reducción de la recaudación por Contribuciones Patronales

		Empelados de Servicios	Empelados de Resto
Cantidad de trabajadores		4.352.625	2.165.918
	Mínimo No Imponible	Mínimo No Imponible Servicios	Mínimo No Imponible Resto
ene-18	\$2.300,00	\$10.011.037.500,00	\$4.981.611.400,00
feb-18	\$2.300,00	\$10.011.037.500,00	\$4.981.611.400,00
mar-18	\$2.300,00	\$10.011.037.500,00	\$4.981.611.400,00

³ Considerando la recaudación a agosto de 2017 y proyectando los montos de ese mismo mes para los cuatro meses restantes.

abr-18	\$2.300,00	\$10.011.037.500,00	\$4.981.611.400,00
may-18	\$2.300,00	\$10.011.037.500,00	\$4.981.611.400,00
jun-18	\$2.300,00	\$10.011.037.500,00	\$4.981.611.400,00
jul-18	\$2.490,57	\$10.840.519.087,17	\$5.394.371.309,32
ago-18	\$2.723,90	\$11.856.116.073,89	\$5.899.744.456,40
sep-18	\$3.008,88	\$13.096.528.136,66	\$6.516.988.260,81
oct-18	\$3.356,91	\$14.611.381.893,29	\$7.270.797.518,17
nov-18	\$3.782,65	\$16.464.470.842,17	\$8.192.916.632,50
dic-18	\$4.305,01	\$18.738.103.631,37	\$9.324.303.366,60
Masa de Mínimo No Imponible		\$145.673.344.664,55	\$72.488.789.943,80
Recorte de Recaudación		\$30.591.402.379,56	\$12.323.094.290,45
Recorte de Recaudación final			\$42.914.496.670,00

Fuente: elaboración CEPA en base a AFIP.

La línea argumental ha sido clara en cada oportunidad en que desde el Gobierno Nacional se ha defendido esta modificación: el “blanqueo” laboral requiere reducir costos de contratación, y estos costos tienen una explicación significativa en los impuestos que deben pagarse al Estado por el empleo registrado. En efecto, funcionarios del Ministerio de Trabajo de Nación aclaran que el objetivo es “reducir el costo laboral sin bajar los salarios”, lo que conduce directamente a tocar los impuestos que componen el costo laboral. Ello, de todas maneras, lejos está de equiparar los costos argentinos a los de países con más avanzado nivel de precarización como México o Brasil, por lo que la “reducción del costo laboral” necesariamente conllevaría la disminución en los salarios percibidos por los trabajadores.

Esta idea asociada a una menor carga en los aportes patronales para favorecer la contratación y el blanqueo, se encontraba inicialmente incorporada al proyecto de Plan Joven que fue enviado al Congreso en 2016, aunque sin éxito. Dicho proyecto de ley estaba basado en los argumentos de Jorge Colina, documentados en el del año 2012 en el “Proyecto jóvenes y empleo: propuesta de un sistema integral para promover el empleo juvenil” (Documento de Trabajo N° 39 publicado por la Facultad de Ciencias Económicas -UCA-, Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”). Allí sostiene: *“Uno de las más grandes limitaciones existentes para la generación de empleos asalariados registrados son las elevadas cargas sociales que debe pagar el empleador. En el régimen general de imposiciones sobre el salario de la seguridad social, sobre la remuneración bruta del trabajador, el empleador debe aplicar al trabajador las siguientes deducciones: 11% con destino a la ANSES; 3% al ISSJP y 3% con destino a la obra social. Adicionalmente a estas imposiciones que se imponen al trabajador, el empleador –por encima de la remuneración bruta– debe tributar los siguientes impuestos: 17% a ANSES e ISSJP; 6% con destino a la obra social y 4% para ART. De esta forma, la carga impositiva efectiva de la seguridad social asciende a 53%. Es decir, por cada \$100 que el trabajador obtiene como “salario de bolsillo” el empleador abona \$153 de costo laboral”.*

Es claro que se considera que es el empleador quien abona los 53 pesos, en concepto de carga social, cuando en verdad los aportes personales forman parte del salario del trabajador y los abona el trabajador, no el empleador. El proyecto de Plan Joven, basado en esta idea,

pretendía “devolverle” esos 53 pesos al empleador: por un lado, con las contribuciones a través de exención/reducción de las mismas y, por otro, con una transferencia directa (“Incentivo a la contratación”) al empleador equivalente a los aportes personales que son del trabajador. Es decir se apuntaba a eliminar esos “53 pesos” de carga social que sencillamente constituyen el impedimento a la creación de empleo no calificado.

Lo cierto es que la reducción de cargas patronales tuvo su aplicación en Argentina y sus resultados no fueron los esperados. En los considerandos del decreto de diciembre de 1993 de Carlos Menem y Domingo Cavallo, el cual inició una serie de recortes drásticos de aportes y contribuciones, se argumentaba que las *“medidas que tiendan a la reducción del nivel de costos en el proceso económico”* apuntan a *“establecer las bases para un crecimiento sostenido de la actividad económica, la productividad y los niveles de ocupación”*.⁴ Las contribuciones patronales totales al sistema pasaron del 33% en 1994, al 17,8% (promedio) en el 2000.

Sin embargo, lejos de favorecer la contratación, uno de los picos de la tasa de desocupación tuvo lugar en 1994, con un 19,4% de desocupados y hacia el año 2001 la informalidad trepaba al 50% (en 2004 la EPH indicaba uno de los picos más altos: 53,8% de asalariados sin aporte jubilatorio). En general, en todo el periodo abarcado entre 1991 y 2001, fueron negativos los principales indicadores sociales y laborales, con preocupantes resultados en la tasa de empleo (caída al 34,5% hacia el final de la década), tasa de desempleo (del 6 al 18%), tasa de subempleo (del 7,9 al 16,3%), población pobre (de 21,5 al 31,5%), población indigente (del 3,0 al 12,2%), y salario real (caída cercana a los 7 puntos porcentuales).

Además, entre 1993 y 2001 el PBI de la economía creció sólo 1,4%, e incluso durante el período de especulación financiera y desindustrialización (1976-2001) el PBI creció a 1,3% anual acumulativo, es decir, niveles muy bajos.

Por la rebaja de las contribuciones patronales implementadas a partir de 1994 el Estado dejó de recaudar 47.939 millones de pesos. Si se actualiza dicho monto por la inflación (al año 2005), el monto total acumulado no ingresado a la Seguridad Social rondaba los 80.000 millones de pesos. De ese total, en 2005 más de la mitad correspondía al sistema jubilatorio, mientras que el resto se repartía entre asignaciones familiares, Fondo Nacional de Empleo, PAMI y Obras Sociales, según datos de la Secretaría de Seguridad Social.⁵

⁴ Manteniendo clara coherencia en su pensamiento, Domingo Cavallo, en abril de 2014 indicó que “tendrán que reducir muchos impuestos si quieren que la economía vuelva a crecer”, y agregó que era “alentador la reducción de los impuestos que encarecen el costo laboral de las empresas que cumplen con las leyes laborales e impositivas”.

⁵ En esta línea, es curioso que ya hacia 1999, ante el creciente problema de desfinanciación del sistema de Seguridad Social, Walter Schulthess (asesor de Cavallo que en 1994 insistía en que la reducción de los aportes patronales era deficitaria), señalaba que el déficit de Seguridad Social sería un problema al menos hasta el año 2004/2005 cuando muchos de esos trabajadores se jubilaran con las AFJP.

COMENTARIOS SOBRE LA REFORMA JUBILATORIA

Por Hernán Letcher y Julia Strada

31.10.2017

"No hay que tenerle miedo a las reformas"

Mauricio Macri, 23 octubre 2017

El ajuste tiene paso obligado: jubilaciones y AUH

El domingo 29 de octubre, siete días posteriores a las legislativas, en una nota periodística publicada sin firma en el Diario Clarín –y con protagonismo como artículo principal de la web digital- el título rezaba: “Jubilaciones y planes sociales: Macri quiere que se actualicen de acuerdo a la inflación”.

En efecto, se detallaba una propuesta de actualización de las jubilaciones a través de la inflación, modificando la Ley de Movilidad del año 2009, que establece una fórmula de actualización bianual. Esta fórmula se compone, entre otras variables, de la evolución de la recaudación, por lo que ante una caída de los ingresos tributarios frente a la inflación, los haberes de los jubilados se ven afectados en el mismo sentido. Inversamente, cuando la inflación se desacelera, la recaudación tiende a hacerlo de manera más lenta, por lo que se produciría el efecto contrario en los haberes jubilatorios reales. Es decir, hay una especie de “efecto atraso” en el índice de movilidad. **La propuesta del Gobierno implica “hacer uso” del efecto atraso en detrimento de los jubilados y en favor de las arcas estatales, modificando la actualización en el momento donde la recaudación empieza a recuperarse. El ajuste por inflación, en este contexto, es la clave del proyecto para reducir el déficit.**

Los lineamientos del proyecto oficial se ubican en línea con las conocidas propuestas del Fondo Monetario Internacional y también de la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). La última recomendación del FMI en 2016 indica que *“indexar los beneficios a la inflación desde 2019 en adelante reduciría el actual déficit a 20 puntos del PBI”*. Misma mirada sostiene la OCDE, que recomienda *“indexar las prestaciones por jubilación al índice de precios al consumo”*, indicando que la fórmula actual –modificada e 2009- *“transmite todos los beneficios productivos de las generaciones actuales que trabajan a los jubilados”*. **Siguiendo este último razonamiento, lo que se cuestiona –en el fondo- en el sistema jubilatorio solidario: naturalmente si los gremios pugnan por aumentos en las paritarias, ese beneficio se traduce a los jubilados, dado que los actuales activos financian la jubilación de los actuales inactivos de tercera edad. Ese sistema es lo que se busca quebrar.**

Como desarrollamos a continuación, la actualización a través de inflación significa un “ahorro” fiscal más que relevante. Si realizamos una estimación con índice de movilidad, aplicado para las Jubilaciones, AUH y Asignaciones Familiares, para el año 2018 las erogaciones alcanzarían el billón 520 mil millones de pesos, mientras para la actualización con IPC sería de

aproximadamente un billón 408 mil millones de pesos. Es decir, **se aplicaría un ajuste de 112 mil millones de pesos.**

Los números: ¿A cuánto equivale la modificación de la metodología de cálculo del haber previsional?

Teniendo en cuenta la evolución a la fecha de los recursos tributarios, la variación de salarios según RIPTe e INDEC, considerando una estimación propia de la evolución de dichos indicadores y manteniendo estable la cantidad de beneficiarios de SIPA es posible considerar un índice de movilidad de 13,53% para marzo de 2018 y proyectar para septiembre de ese mismo año un índice de 8%. Con estos guarismos, los resultados serían los siguientes.

Cuadro N° 1. Estimación de Jubilaciones para 2018 utilizando índice de Movilidad

Monto Jubilación Media	Cantidad de pagos	Cantidad de Jubilados	Monto estimado de ejecución en Jubilaciones actualizando con Índice de Movilidad
13.683,24	2	6.860.998	187.761.364.547,04
15.534,58	6,5	6.860.998	692.787.695.020,46
16.777,35	4,5	6.860.998	517.992.141.578,85
Total			1.398.541.201.146,35

Fuente: CEPA

Cuadro N° 2. Estimación de Jubilaciones para 2018 utilizando IPC

Monto Jubilación Media	Cantidad de pagos	Cantidad de Jubilados	Monto estimado de ejecución en Jubilaciones actualizando con IPC ¹
13.683,24	2	6.860.998	187.761.364.547,04
14.209,74	3	6.860.998	292.478.993.161,56
14.582,39	3,5	6.860.998	350.174.120.188,27
14.935,17	3	6.860.998	307.410.514.498,98
15.296,49	1,5	6.860.998	157.423.780.945,53
Total			1.295.248.773.341,38

Fuente: CEPA

Como se observa en los cuadros precedentes la reforma ajusta las jubilaciones en algo más de 100 mil millones de pesos.

¹ La inflación estimada del 11,8%, en línea con la pauta del Presupuesto 2018.

Por otro lado, es posible percibir que hacia fines de 2018 la diferencia de la jubilación promedio con uno y otro mecanismo de cálculo alcanzaría los \$ 1.481, es decir casi 9% de la misma. En el caso de la jubilación mínima, la misma sería de aproximadamente \$ 8.884 considerando movilidad jubilatoria y de \$ 8.100 con IPC, es decir, una reducción de casi \$ 900.

Cuadro N° 3. Estimación de AUH para 2018 utilizando índice de Movilidad

Monto AUH	Cantidad de pagos	Cantidad de beneficiarios	Monto estimado de ejecución en AUH actualizando con Índice de Movilidad
1.412,00	2	3.900.000	11.013.600.000,00
1.603,00	6	3.900.000	37.510.200.000,00
1.731,00	4	3.900.000	27.003.600.000,00
Total			75.527.400.000,00

Fuente: CEPA

Cuadro N° 4. Estimación de AUH para 2018 utilizando IPC

Monto AUH	Cantidad de pagos	Cantidad de beneficiarios	Monto estimado de ejecución en AUH actualizando con IPC
1.412,00	2	3.900.000	11.013.600.000,00
1466,33	3	3.900.000	17.156.061.000,00
1504,78	3	3.900.000	17.605.926.000,00
1541,19	3	3.900.000	18.031.923.000,00
1578,47	1	3.900.000	6.156.033.000,00
Total			69.963.543.000,00

Fuente: CEPA

Como se percibe en los cuadros 3 y 4 la reforma ajusta la AUH en algo más de \$ 5,5 mil millones.

Es posible analizar que hacia fines de 2018 la diferencia de la AUH con uno y otro mecanismo de cálculo alcanzaría los \$ 153, es decir casi 9% menos.

Cuadro N° 5. Estimación de Asignaciones Familiares mensual para enero de 2018

Detalle	Cantidad en dic-15	Valor promedio	Valor a enero de 2018	Estimación mensual de Asignaciones Familiares
---------	--------------------	----------------	-----------------------	-----------------------------------------------

Hijo	2.888.206	537,0	905,94	2.616.529.870,16
Hijo disc.	93.508	1.803,0	3.041,70	284.423.142,95
Prenatal	40.034	524,5	884,85	35.424.004,64
Maternidad	25.018	10.054,9	16.962,36	424.364.293,06
Ayuda escolar	8.475	747,5	1.261,07	10.687.591,64
Matrimonio	2.008	1.312,6	2.214,38	4.446.477,41
Nacimiento	9.241	902,8	1.523,03	14.074.325,09
Adopción	31	4.848,4	8.179,12	253.552,69
Total				3.390.203.257,65

Fuente: CEPA

Cuadro N° 6. Estimación de Asignaciones Familiares para 2018 actualizando con movilidad y con IPC

Mes	Con movilidad	Con IPC
ene-18	3.390.203.257,65	3.390.203.257,70
feb-18	3.390.203.257,65	3.390.203.257,65
mar-18	3.848.897.758,40	3.520.651.362,98
abr-18	3.848.897.758,40	3.520.651.362,98
may-18	3.848.897.758,40	3.520.651.362,98
jun-18	3.848.897.758,40	3.612.979.177,54
jul-18	3.848.897.758,40	3.612.979.177,54
ago-18	3.848.897.758,40	3.612.979.177,54
sep-18	4.156.809.579,08	3.700.386.219,65
oct-18	4.156.809.579,08	3.700.386.219,65
nov-18	4.156.809.579,08	3.700.386.219,65
dic-18	4.156.809.579,08	3.789.907.857,68
Total	46.501.031.382,03	43.072.364.653,57

Fuente: CEPA en base a MECON

Aunque el cálculo resulta más complejo (dada las variantes en el monto de cada prestación), es posible estimar en cerca de \$3,5 mil millones la reducción de recursos destinados a Asignaciones Familiares de los trabajadores registrados.

Cuadro N° 7. Distribución del Gasto del rubro “Servicios Sociales” en el Presupuesto 2018

Detalle	Monto para 2018 con Formula de Movilidad	Monto para 2018 con IPC estimada	Diferencia
Jubilaciones	1.398.541.201.146,35	1.295.248.773.341,38	103.292.427.804,97
AUH	75.527.400.000,00	69.963.543.000,00	5.563.857.000,00
Asignaciones Familiares	46.501.031.382,00	43.072.364.654,00	3.428.666.728,00
Total	1.520.569.632.528,35	1.408.284.680.995,38	112.284.951.532,97

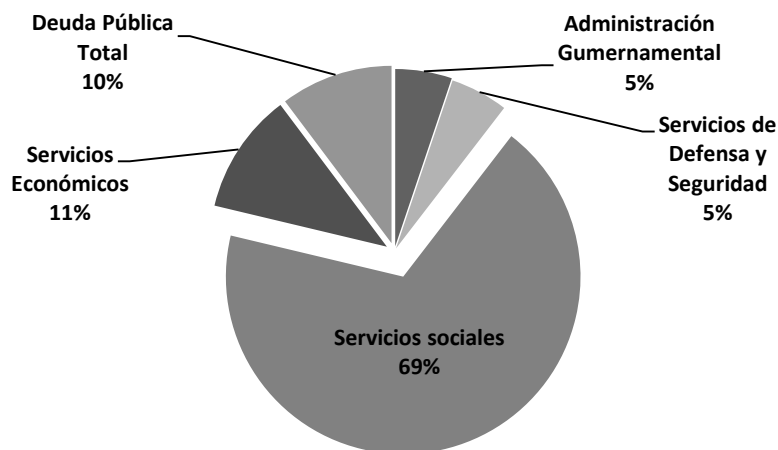
Fuente: CEPA en base a MECON

Tal como se observa en el cuadro 7, la estimación con índice de movilidad de Jubilaciones, AUH y Asignaciones Familiares alcanzaría el billón 520 mil millones de pesos, mientras para la actualización con IPC sería de aproximadamente un billón 408 mil millones de pesos, es decir, una reducción de 112 mil millones de pesos.

El gasto en Seguridad Social en el Presupuesto 2018

Ahora bien, ¿Por qué se impone con tanta vehemencia la necesidad de reducir el gasto previsional? Si observamos la distribución del gasto público en el Presupuesto 2018 (enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación), la porción más grande -el 69%- se dirige a Servicios Sociales, el 11% a servicios Económicos, 10% a Deuda Pública y el 5% a Administración Gubernamental. La clave es que de ese 69% que constituye el total del gasto en Servicios Sociales y que suma 1 billón 900 mil pesos para 2018, **el 75% corresponde al gasto en Seguridad Social**. En otras palabras, de la cifra de 1.900.467 millones de pesos, 1.433.037 millones corresponden a jubilaciones, pensiones y asignaciones. Estos primeros números permiten constatar la centralidad que ocupa el gasto previsional y la necesidad imperiosa – para el gobierno nacional de Cambiemos – de avanzar en este recorte para eliminar el déficit.

Gráfico N° 1. Distribución del Gasto Público en el Presupuesto 2018



Fuente: CEPA en base a MECON

Cuadro N° 8. Distribución del Gasto del rubro “Servicios Sociales” en el Presupuesto 2018

Destino	Pesos Corrientes (en millones)	Porcentaje
Seguridad Social	1.433.037	75%
Educación y Cultura	203.759	11%
Salud	106.961	6%
Promoción y Asistencia Social	56.723	3%
Ciencia y Técnica	35.490	2%
Vivienda y Urbanismo	34.640	2%
Agua Potable y alcantarillado	20.230	1%
Trabajo	9.627	1%
TOTAL	1.900.467	100%

Fuente: CEPA en base a MECON

Siguiendo con estos números que muestran la importante incidencia del gasto previsional en el presupuesto, cabe indicar que **el gasto proyectado a 2018 asciende a 2.783 billones de pesos, siendo el 51,5% correspondiente a la Seguridad Social (con el dato previamente mencionado de 1.433 billones).**

¿Cuánto de ello corresponde a jubilaciones y pensiones? Se trata de 1,4 billones (estrictamente 1.398 billones) mientras que el gasto por Asignación Universal por Hijo es de 75 mil millones y el correspondiente a Asignaciones Familiares de 46 mil millones de pesos.

Allí están las razones más claras de la modificación de la Ley de Movilidad: sin tocar la recaudación, no hay forma de reducir el déficit (significativamente) si no es a través de la reducción del gasto en Seguridad Social.

COMENTARIOS SOBRE LA REFORMA FISCAL

Por *Hernán Letcher y Julia Strada*

31.10.2017

"No hay que tenerle miedo a las reformas"
Mauricio Macri, 23 octubre 2017

A diferencia del discurso engañoso sostenido en la campaña presidencial del año 2015 (con la coacheada frase de Mauricio Macri "no vamos a devaluar", que tuvo como corolario una brusca alteración del tipo de cambio del 60% el 16 de diciembre), en las legislativas de 2017 el gobierno nacional ha sido muy claro en sus objetivos pos electorales. Reforma fiscal, reforma laboral, reforma previsional. La triada reformista a la que "no hay que tenerle miedo" ha sido avisada de antemano.

En este informe nos concentramos en las transformaciones en el frente fiscal, desgranando hacia dónde van los cambios en las arcas públicas y cuáles serían sus implicancias más profundas. Dos claves que permiten leer las transformaciones.

- **La reforma fiscal no comienza ahora, sino que ya tuvo sus dos primeros (y centrales) puntapiés: quita de retenciones a mineras, agro y grandes industrias en diciembre 2015 y reducción progresiva de Bienes Personales votada junto con el blanqueo de bienes (y como incentivo ineludible para que funcione dicha exteriorización). Es llamativo que en los análisis sobre reforma fiscal estos dos puntos que significaron perder recaudación (1 punto del PBI la quita de retenciones y hasta 20 mil millones de pesos en Bienes Personales), e incrementaron la regresividad del sistema tributario, estén ausentes. En efecto, el necesario análisis riguroso del frente fiscal debe comprender integralmente los cambios de la nueva etapa.**
- **Si algunos creyeron que con el sencillo canje de "un impuesto por otro" bastaba (¿ingresos brutos por inmobiliario rural y urbano?), se equivocaron. Los cambios en la recaudación y el gasto públicos son todavía más estructurales. Y no se centran de hecho a la "reforma fiscal". En efecto, la reducción de cargas patronales se ubica adentro de la reforma laboral (en tanto incentivo al blanqueo, mismo argumento que el esgrimido por Domingo Felipe Cavallo en 1994) y en la reforma previsional con la alteración -¿a través del Congreso?- de los porcentajes de actualización previsional, que serían la pata indispensable para "adecuar" el gasto a un nivel recaudatorio debilitado. Si bien las modificaciones fiscales analizadas tendrán impacto concreto, tal como se mencionó en el apartado anterior, las principales ya han sido aplicadas, y las enunciadas aquí resultan mucho más cosméticas que el resto de las reformas, tomándose la "licencia" incluso de algún desliz heterodoxo, insignificante en términos de recaudación pero significativo en términos simbólicos como es gravar la renta financiera.**

1. La reforma fiscal de facto

Retenciones

Apenas seis días después de asumir el gobierno, y el mismo día que se “abría” formalmente el “cepo”, el gobierno anunció la quita de retenciones a los productos primarios y algunas manufacturas de origen agropecuario (MOA) mediante el Decreto 133/2015. Esta medida fijó en 0% los Derechos de Exportación para todas las mercancías clasificadas entre los capítulos 1-24 y 41-53 del Nomenclador Común del Mercosur, a excepción de algunos productos puntuales entre los que se destacaba el caso de la soja. Tanto al poroto como a sus derivados, sólo se les redujo 5 puntos porcentuales de retenciones. Dos días más tarde, el 18 de diciembre, mediante otro decreto similar (en este caso el 160/2015) se eliminaron también los Derechos de Exportación a productos industriales. Finalmente, en febrero de 2016 el gobierno decidió anexar a este esquema de quitas al sector minero, mediante el decreto 349/2016.

Cuadro N° 1: Derechos de Exportación: resumen de medidas

Decreto	Fecha	Capítulos Abarcados	Descripción
133/2015	16/12/2015	del 1 al 24 y del 41 al 53	Productos primarios y MOA, a la cadena sojera sólo reduce 5 puntos
160/2015	18/12/2015	del 28 al 40, el 54 al 76 y el 78 al 96	Productos industriales
349/2016	12/02/2016	25, 26 y 27	Productos mineros

Fuente: Centro de Economía Política Argentina - CEPA

Esta tríada de decretos modificó sustancialmente la estructura impositiva del comercio exterior argentino. Mientras que antes el 99% de las exportaciones pagaban algún tipo de derechos, hoy esa proporción no llega al 40%. En otras palabras, mientras antes estaba exento del pago de derechos solo el 1% de las exportaciones, hoy esa exención alcanza casi al 65%. En el esquema actual, el 65% de los dólares exportados no pagan derechos de exportación.

Para estimar el monto que el Estado Nacional resignó con estas medidas CEPA realizó un listado de las posiciones arancelarias que sufrieron modificaciones, ya sea quitas o reducciones. Se cotejaron las exportaciones de dicho grupo registradas en el primer semestre a nivel de NCM/SIM. A las mismas se les aplicó la estructura de Derechos de Exportación vigente hasta el 10/12/2015, es decir, previo a las modificaciones. Posteriormente, se realizó el mismo cálculo pero considerando en este caso las retenciones efectivamente pagadas, es decir, aplicando las nuevas alícuotas reducidas. La diferencia resultante entre ambos montos resulta en lo que el Estado dejó de percibir sólo por la eliminación de las retenciones.

En términos agregados, en 2016 el gobierno tendría que haber recaudado en concepto de retenciones por el grupo de posiciones mencionadas US\$ 9.561 millones, mientras que – producto de las quitas- sólo recaudó US\$ 4.869 millones, es decir: la mitad de lo que tendría que haber percibido. En concreto, el gobierno resignó US\$ 4.692 millones a lo largo del año.

Si convertimos este monto a pesos por el Tipo de Cambio¹ promedio de cada mes, obtenemos que la transferencia del estado a los exportadores ascendió a \$69.609 millones.

¹ Se consideró el tipo de cambio resultante de la Comunicación “A” 3500 del BCRA.

Cuadro N° 2: Derechos de Exportación: impacto de la medida (en millones de pesos)

Segmento	Recaudación con retenciones	Recaudación Efectiva	Beneficio para exportadores
Sector Agropecuario	115.195	67.180	48.015
Industria	16.083	4.305	11.777
Minería	9.841	24	9.817
TOTAL	141.118	71.509	69.609

Fuente: Centro de Economía Política Argentina – CEPA y AFIP

A todo esto debe adicionarse la importantísima transferencia de ingresos resultante de la devaluación. Solo para los Industriales de Oleaginosos y los Exportadores de Cereales, que liquidaron US\$23.960 millones en 2016, esa transferencia representa unos \$133,5 mil millones adicionales (comparando con el tipo de cambio promedio de 2015 y promedio de 2016) que, incluso deflactados por la inflación semestral, les significa un ingreso adicional en términos reales de más de \$30 mil millones.

Durante 2017 se mantuvieron esas mismas alícuotas, generando un beneficio similar.

El impacto de la reducción de los derechos de exportación a la soja

El propio Mauricio Macri había prometido, a principios de 2016, reducir en 5 puntos porcentuales las retenciones a la soja para el año 2017. Sin embargo, en octubre del año pasado el presidente anunció que el Gobierno habilitaría una reducción en las retenciones a las exportaciones de soja del 0,5 por ciento mensual desde el 30 de enero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019, postergando lo anunciado originalmente.

El cálculo aproximado para estimar el impacto fiscal –considerando para 2018 una liquidación similar a la del corriente año - alcanza casi los 500 millones de dólares.

Cuadro N° 3: Recaudación por Derechos de Exportación a la soja: impacto de la medida

Mes	Recaudación según Fondo Solidario	Recaudación según Fondo Solidario con nueva alícuota	Tipo de Cambio promedio (BCRA) y estimación propia	Recaudación por derechos de exportación a la soja en dólares	Recaudación por derechos de exportación a la soja en dólares con nueva alícuota
ene-17	6.105.357.810,37	6.003.601.846,86	15,9065	383.827.857,19	377.430.726,24
feb-17	1.091.748.985,23	1.055.357.352,39	15,5983	69.991.536,59	67.658.485,37
mar-17	5.758.950.394,33	5.471.002.874,62	15,5237	370.977.949,48	352.429.052,01
abr-17	7.132.606.309,47	6.657.099.222,17	15,3600	464.363.901,54	433.406.308,10
may-17	6.990.737.074,87	6.408.175.651,96	15,6981	445.323.770,07	408.213.455,89
jun-17	5.530.209.477,40	4.977.188.529,66	16,1166	343.137.477,97	308.823.730,17
jul-17	7.712.314.412,40	6.812.544.397,62	17,1690	449.199.977,42	396.793.313,39
ago-17	6.146.432.031,33	5.326.907.760,49	17,4165	352.908.565,52	305.854.090,12
sep-17	5.361.673.596,77	4.557.422.557,25	17,2465	310.884.735,85	264.252.025,47

oct-17	4.917.648.332,59	4.098.040.277,16	17,7000	277.833.239,13	231.527.699,27
nov-17	7.005.896.875,85	5.721.482.448,61	17,9000	391.390.886,92	319.635.890,98
dic-17	5.484.215.346,97	4.387.372.277,58	18,1000	302.995.323,04	242.396.258,43
Total	69.237.790.647,59	61.476.195.196,37		4.162.835.220,71	3.708.421.035,45
Diferencia		7.761.595.451,21	Diferencia		454.414.185,26
			Tipo de Cambio Presupuesto 2018		22,00
			Monto en pesos		9.997.112.075,75

Fuente: Centro de Economía Política Argentina – CEPA, Mecon, BCRA. Nota: los meses de octubre, noviembre y diciembre han sido estimados considerando la variación entre 2016/2015; el tipo de cambio considerado para esos meses corresponde a la estimación del REM del BCRA

En definitiva, la estimación para 2018, considerando un tipo de cambio de \$22 tal como estima el Presupuesto 2018, el costo fiscal de la medida mencionada alcanza casi los 10 mil millones de pesos.

Bienes Personales

En lo referido al Impuesto a los Bienes Personales, si bien se puede pensar que el blanqueo impulsaría el impuesto al alza, tanto la reducción de las alícuotas como la eximición de pago de los contribuyentes que ratificaron su DDJJ compensarían en demasía el aumento derivado de las declaraciones del blanqueo.

Justamente, ambas decisiones, tanto la de reducir progresivamente la alícuota de tributación (para el período fiscal 2016 se reduce de 1,25% a 0,75%, de 0,75% a 0,50% en 2017 y de 0,50% a 0,25% desde 2018), como la de eximir del impuesto para los periodos mencionados a aquellos contribuyentes que hayan ratificado su DDJJ de los últimos dos años, ya tiene impacto sobre la recaudación del impuesto en 2017.

En el cuadro se observa la importante caída recaudatoria en este gravamen: en 2016 la reducción es del 19% (aunque en términos de recaudación en pesos corrientes el presupuesto planteaba un incremento del 15%), y en los primeros 9 meses de 2017 respecto de los primeros 9 meses de 2015 la reducción es prácticamente del 60% (58%), siendo ya negativa variación en pesos corrientes (-18,1%).

Cuadro N° 4. Evolución de la recaudación de Bienes Personales
(primeros 9 meses de 2015-2017)

Año (primeros 9 meses)	Recaudación en pesos corrientes	Recaudación real
2015	14.106.654	14.106.653,7
2016	16.167.301	11.483.273,7
2017	16.507.211	9.475.467,2
2018 (estimación según Presupuesto)	11.555.048	5.922.167,0
Variación 2016/2015	15%	-19%
Variación 2017/2015	-18,1%	-58,0%

Fuente: CEPA en base a AFIP

Estas dos modificaciones influyeron sensiblemente en la profundización de la regresividad tributaria.

En el informe de CEPA denominado “La reforma impositiva, la consolidación de las transferencias implementadas”, se observa que en base a datos publicados por AFIP para 2016 y los primeros 7 meses de 2017, a pesar del corto tiempo transcurrido se incrementó sensiblemente el peso de los impuestos regresivos sobre el total de lo recaudado, muy por encima del promedio de los años comprendidos entre 2003-2015.

Como se visualiza en el cuadro N° 5, si el promedio de la incidencia de impuestos regresivos entre 2003 y 2015 fue de 55,35%, este valor ascendió a 59,06% en promedio en 2016 y alcanzó 60,10% en los primeros siete meses de 2017 (el valor en los primeros siete meses de 2016 era de 57,18%). Esto responde esencialmente a un aumento del peso del IVA sobre el total de la recaudación.

Cuadro N° 5: Progresividad y regresividad impositiva
Período 2003-2017

Impuesto		2003-2015	Ene-Jul 2016	2016	Ene-Jul 2017
Regresivos	<i>IVA Neto de Devoluciones</i>	37,91%	40,18%	40,92%	41,04%
	<i>Cuentas Corrientes</i>	8,94%	8,99%	9,24%	9,35%
	<i>Combustibles líquidos y GNC</i>	5,26%	4,88%	5,31%	5,63%
	<i>Internos</i>	2,95%	2,86%	3,30%	3,77%
	<i>Adicional de emergencia sobre cigarrillos</i>	0,29%	0,27%	0,30%	0,32%
	Total impuestos regresivos	55,35%	57,18%	59,06%	60,10%
Progresivos	<i>Ganancias</i>	26,91%	30,94%	30,37%	30,59%
	<i>Bienes Personales</i>	1,69%	1,74%	1,37%	1,20%
	<i>Ganancia Mínima Presunta</i>	0,70%	0,23%	0,23%	0,20%
	<i>Comercio Exterior</i>	15,23%	9,92%	8,97%	7,91%
	Total impuestos progresivos	44,65%	42,82%	40,94%	39,90%

Fuente: Centro de Economía Política Argentina – CEPA en base a AFIP

Complementariamente, los impuestos progresivos han disminuido su peso sobre el total, pasando de representar el 44,65% en promedio entre 2003 y 2015, a 40,94% en 2016 y a 39,90% en los primeros siete meses de 2017. Esta disminución está relacionada con una fuerte caída en la recaudación en derechos de exportación y de importación –en comercio exterior– que más que compensó un leve aumento en ganancias.

2. La reforma fiscal anunciada

Reducción de la alícuota del Impuesto a las Ganancias para las empresas.

La propuesta implica reducir tal alícuota del 35% al 25% para aquellas empresas que reinviertan utilidades.

Desde la heterodoxia suele mencionarse que en cualquier reforma impositiva debe orientarse a aumentar el peso del Impuesto a las Ganancias en el total de la recaudación y, a la vez, que el mismo recaiga progresivamente sobre las personas y no sobre las sociedades, ya que en sistemas tributarios eficientes ello permite hacer recaer mejor el peso del impuesto sobre quien tiene capacidad contributiva para soportarlo. Sin embargo, no es este el objetivo de esta reforma: la reducción apunta exclusivamente a beneficiar a las empresas, es decir, no va acompañado de ninguna política a nivel ganancias individuales. De hecho el Gobierno ha mostrado el comportamiento contrario: la ley 27.260 denominada de reparación histórica dejó sin efecto la ley 26.893 de 2013 en lo referido a gravar con el impuesto a las ganancias a una tasa del 10% la distribución de dividendos o utilidades, en dinero o en especie -excepto en acciones o cuotas partes-, que distribuyan las sociedades de capital a las personas físicas y con 15% las utilidades por venta de acciones y títulos que no cotizan en Bolsa.

Por otro lado, la exigencia de reinversión de utilidades no implica garantía de aumento de la inversión. En primer lugar porque la política del gobierno resulta permisiva en lo referido a remisión de utilidades a casa matriz y además de disponer la absoluta liberación de las ganancias. Pero además, el poder económico tiene más herramientas para evadir y eludir por su poder de lobby y su capacidad de presión para obtener exenciones de distinto tipo. Algunos ejemplos: la exención de las ganancias de la actividad financiera en el Impuesto a las Ganancias o la reducción de aportes patronales de los '90. El funcionamiento de la promoción industrial durante los ochenta, también. La evasión y elusión consolidadas, además de limitar el financiamiento fiscal, alteran la competencia entre las empresas (las que no evaden se ven muy perjudicadas) y torna aún más regresivo al sistema, ya que, como se dijo, son los sectores que gozan de más altas rentas los que tienen mayor posibilidad de eludir el cumplimiento tributario sin castigo.

La renta financiera: ahora a gravarla

El gobierno propone gravar las rentas financieras en dólares (15%) y en pesos (10%). Aunque falta analizar la propuesta final del Gobierno, la intención aparentemente sería gravar las inversiones mayores a \$ 1,4 millón en caso de bonos, depósitos a plazo fijo y Lebacs, dejando exentas las acciones.

Tal como se menciona en la nota de El Cronista del 31 de octubre de 2017, "hay 2,9 millones de contribuyentes con depósitos por \$ 730.000 millones en bancos. La proporción de personas físicas con más de \$ 1,4 millón es del 17%, por lo que el monto total alcanzado es de \$ 124.100 millones. El rendimiento en pesos anual de TNA promedio es del 23%, por lo que la base imponible es de \$ 513,8 millones". Por lo que la recaudación con el impuesto del 10% será de sólo \$ 50,4 millones. Es decir, no deja de ser simbólico.

Pero además, resulta llamativo porque fue el mismo Gobierno quien a principios de diciembre de 2016 negoció la eliminación de lo propuesto en el Proyecto del Impuesto a las Ganancias

salido de Comisión: la reinstauración de las retenciones a las mineras (para recaudar \$5 mil millones), el gravamen sobre la renta financiera en los dividendos que pagan las sociedades (excluidas las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas definidas por la ley 25.300), en los plazos fijos superiores a \$ 1.500.000², en los títulos públicos como las Lebac en pesos y en las ganancias de capital e interés para otros activos financieros que superasen los \$ 300.000, además del impuesto extraordinario a las operaciones de dólar futuro del 15% sobre las utilidades por diferencia de precio y el impuesto del 0,75% de emergencia a los inmuebles definidos como improductivos. Como si esto fuera poco, a través de la ley de blanqueo Mauricio Macri eliminó, tal como se mencionó anteriormente, el gravamen del 10% a los dividendos establecido por ley en 2013.



The image shows a screenshot of a news article from the website infobae.com. The article is titled "El Gobierno quiere sacar los impuestos a la renta financiera del proyecto de Ganancias" (The Government wants to remove taxes on financial income from the project of Gains). The author is Carlos Arbia, and the article was published on December 19, 2015. The article text states that the government does not accept the inclusion of a 5% tax on mineral exports, a 1.5% tax on unproductive capital, the Lebac tax, and the tax on dollar futures. The only tax that could be incorporated into the new project is the tax on gambling.

Ingresos Brutos: desfinanciamiento provincial

Si bien el Impuesto a los Ingresos Brutos es un impuesto regresivo, el eje de esta reforma no se centra en una lógica distributiva. Para las provincias, además, implica un fuerte desfinanciamiento.

El proyecto reduciría la alícuota de IBB para las industrias de 1,75 a 1,5%, eximiendo además a las pymes que facturan hasta \$ 78 millones anuales, a los productores rurales que facturen hasta \$ 3 millones anuales, bajando de 4 a 3% la alícuota de la construcción y de 3,5 a 2,5% a los comercios que facturan hasta \$ 2 millones. En contrapartida, aumentaría 56% promedio del impuesto inmobiliario para las propiedades urbanas y 50% para las rurales.

El beneficio no se limita a las empresas de menor tamaño (PyMES), por lo que la reforma resulta particularmente beneficiosa para las empresas de mayor porte, que son las que naturalmente tributan más. Además de ello, la merma en la recaudación se compensa con un aumento del impuesto inmobiliario urbano y rural. En términos agregados, esto aumentaría el peso de los impuestos patrimoniales, por lo que aparenta ser una buena noticia. Sin embargo, no lo hace de manera progresiva (es decir, no van a recaer sobre quienes poseen más bienes sino sobre el conjunto de los bonaerenses), por lo que el vecino de a pie de la provincia financiará a las empresas que no tributen ingresos brutos.

² Vale recordar que los intereses de plazo fijo que obtenga un individuo no pagan el impuesto, pero si lo hacen los intereses por depósitos en cuentas en el exterior y los ganados por una SA o SRL, por ejemplo, sí lo hacen.

Asimismo, si bien en términos teóricos se podría pensar que la reforma permitiría bajar los precios, la realidad es que ello difícilmente funcionará: lo que sucedió con el Programa Precios Transparentes, su escaso éxito y finalmente la retrotracción del mismo son ejemplo de ello.

Una mención no menor: el paradigma del aumento referido al Impuesto Inmobiliario Rural de la provincia de Buenos Aires. Tal como se mencionó, el poder económico tiene más herramientas para evadir y eludir el peso del impuesto por su poder de lobby y su capacidad de presión. Ejemplo de ello es que hacia 2013, la resistencia del campo no pudo evitar algunas modificaciones en el impuesto, pero logró sostener una alícuota baja, escalones más que generosos y, lo más importante, la subdivisión parcelaria en partidas que les permite pagar sin acumular la totalidad de las tierras en cabeza de un mismo dueño y por ende evitar una mayor imposición. En este último, como los grandes propietarios han logrado subdividir sus tierras en partidas, se encuentran ocultos en esa subdivisión. Al revaluar los terrenos, el efecto no discrimina a pequeños, medianos y grandes propietarios: sólo repara en partidas pequeñas, medianas y grandes. La unidad de imposición=partida, les ha permitido esquivar la progresividad del impuesto no sólo a través de la subdivisión de partidas, sino también a través de la subdivisión de la propiedad. La proliferación de figuras jurídicas con los mismos socios no ha modificado la realidad económica (porque la producción y las decisiones de producción se mantienen centralizadas en el mismo propietario), pero ha permitido nuevamente tributar con un estrato menor. Este es uno de los mecanismos que explica que los grandes puedan llegar a aceptar el aumento de lo referido al impuesto inmobiliario rural, que por cierto se compensa con IIBB que no pagarían.

Otras propuestas

Cabe mencionar que se dispone un aumento de los impuestos internos a las gaseosas y las bebidas alcohólicas³: otro impuesto regresivo y de pago masivo.

Se reduce además en lo referido a celulares, televisores y monitores (del 17% actual a 0% futuro). En autos y motos, de gama media se eliminarían los impuestos internos (hoy del 10%), que se compensarían con aumentos en las aeronaves, embarcaciones y motos de gama alta.

Finalmente, se elimina el impuesto a las Transferencias de inmuebles (ITI).

¿Cuánto representan estos cambios en la estructura impositiva?

Poco y nada. Realizando una estimación aproximada se percibe lo siguiente.

Cuadro N° 6: Peso de impuestos seleccionados.

³ Al Whisky, coñac y otras bebidas blancas pasa del 20% al 29% progresivamente, las cervezas del 8 al 17%, los espumantes del 0% al 17% y los vinos y sidras de 0 a 10%. Las gaseosas en general y otras bebidas sin alcohol pasan de entre 4 y 8% a un 17% gradual.

Impuesto Interno	Recaudación en 2016 (en miles)	Participación sobre el total de Recaudación de Impuestos	Estimación de Recaudación para 2017
Bebidas alcohólicas	\$1.163.000,00	0,055%	\$968.341,24
Cerveza	\$1.171.000,00	0,056%	\$975.002,23
Bebidas analcohólicas	\$2.477.000,00	0,118%	\$2.062.408,64
Vehículos	\$265.000,00	0,013%	\$220.645,25
Transferencia INM	\$2.052.000,00	0,098%	\$1.708.543,61
Subtotal	\$7.128.000,00	0,242%	\$5.934.940,96
Total de Recaudación por impuestos	\$2.098.315.000,00		\$1.747.106.571,00

Fuente: Centro de Economía Política Argentina – CEPA en base a AFIP

Como se observa en el cuadro precedente, los impuestos mencionados en la reforma sólo alcanzaron en 2016 el 0,242% del total de lo recaudado por impuestos. Por ejemplo, el incremento del 10% en la alícuota de las bebidas alcohólicas para la estimación de recaudación de 2017 podría significar apenas 97 millones de pesos.