



EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS COMO UNA HERRAMIENTA ORIENTADORA DE LA POLITICA ECONOMICA.

I.- DINAMICA DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS EN EL REGIMEN FISCAL ARGENTINO

Al igual que en gran parte de los sistemas o regímenes fiscales del mundo el impuesto a las ganancias en la República Argentina se establece como centro del régimen tributario nacional y punto de referencia obligado para la interpretación y aplicación de todo tributo que se aplique en cualquiera de los 3 poderes jurisdiccionales conforme ordenamiento de nuestra carta magna.

La elección de este impuesto como centro del régimen tributario se debe a que cuenta con características que, pese a que en sus efectos económicos no se revelen como pudiera proyectarse, permiten individualizar al contribuyente, establecer relaciones de distribución entre categorías de contribuyentes, contiene en su articulado definiciones que son centrales para el ordenamiento tributario en general pero, por sobre todo, se presenta como una herramienta que puede ser utilizada con fines recaudatorios o con fines de política económica.

La historia del impuesto a las ganancias en nuestra nación se revela rica en acontecimientos, en “luchas doctrinarias” y en pujas distributivas o redistributivas de riqueza donde, en algunos casos, asistimos a simples “dativas tributarias” por medio de la adecuación del plexo legal en la definición de conceptos centrales como sujeto u objeto, composición o valoración de bases imponibles presuntas o localizaciones de rentas. En otros hemos sido testigo de modificaciones sustanciales que proponían adecuar la normativa del ese Impuesto Neurálgico del régimen tributario que permitiera invertir la pirámide tributaria y el esquema de captación de rentas convirtiendo al Régimen Tributario en un Sistema Armónico con punto de apoyo en una herramienta con capacidad directa de direccionar las decisiones de los agentes económicos nacionales e internacionales.

Los pequeños cambios, las “dativas tributarias” o las modificaciones asistenciales son todas parte del elemento político y negociador de cualquier sociedad donde, lamentablemente, en nuestra historia tributaria hemos visto la morfología maniquea del impuesto conforme poder dominante del momento. Los cambios grandes y profundos, que forzosamente responden a momentos políticos y especiales de inflexión en la vida de una economía deben darse en espacios más prolongados de tiempo.

Repasando nuestra historia tributaria, en 1932 visita nuestros tiempos la Ley 11.682 como Impuesto a la Renta acompañada por la Ley 11.683 como régimen de procedimiento tributario (es interesante recordar que la Ley 11.683 sigue aún vigente pese a los naturales cambios sufridos producto de la actividad legislativa y la necesaria adecuación a los tiempos vividos). En 1973 se deroga la Ley 11.682 y sanciona la Ley 20.628 modificando incluso su denominación. Ahora pasaría a llamarse Impuesto a las Ganancias. El cambio de denominación del tributo fue caprichoso, se debió a un cambio mucho más profundo dentro de la normativa en cuanto al objeto de tributo dado que la nueva norma receptaba dentro de su objeto, no solo las rentas percibidas con carácter de recurrente y asegurando el mantenimiento de la fuente sino que, bajo un concepto de justicia tributaria, se encontró necesario incorporar al gravamen aquellas rentas que se obtenían por enriquecimiento ante disposiciones del capital.

La ley sigue vigente sin embargo, en 1976 y con el advenimiento del Gobierno de Facto y la nueva filosofía económica que invadirá la lógica de los tiempos hasta principios del siglo XX se derogaron, modificaron y adecuaron todos aquellos institutos que fueron la gran victoria de la originaria Ley de 1973 y que permitían convertir al Impuesto a las Ganancias en una verdadera herramienta de redistribución de riqueza y de direccionamiento de la actividad economía nacional y regional como centro del Sistema Tributario.

Esta breve introducción pretende servir de punto de apoyo para comprender el foco de las modificaciones propuestas por el Proyecto de Ley presentado ante la Honorable Cámara de Diputados de la Nación a instancias del Poder Ejecutivo bajo el número 005-PE de orden.



II.- SOBRE RESPONSABILIDAD FISCAL

Nuestra historia ha enseñado y el sistema legal ha aprehendido de las lecciones a las que la sociedad fuera sometida producto de la incapacidad de administrar y negociar, por parte de nuestros gobernantes, ante las presiones de grandes poderes económicos, de formadores de precios o bien de formadores de políticas internacionales. Los tristes momentos en los que el presupuesto público no se presentaba equilibrado, en los que las “dativas tributarias” se exponían como victorias de quien mejor puede sentarse a negociar y se obligaba a soluciones que pese a exponerse bajo la bandera de ser perjudiciales para todos los agentes económicos (como por ejemplo la emisión monetaria, devaluación y la carrera inflacionaria que cerraba el circuito) solo mejoraban la situación de aquellos que, en definitiva, fueron los usufructuarios del sistema impositivo quienes, nuevamente, se presentaban a la mesa del gobernante para solicitar protección al mal que ellos mismos habían causado (el ajuste por inflación es un ejemplo claro de la protección solicitada).ⁱ

La Responsabilidad Fiscal, que no es otra cosa que el equilibrio sistémico de las cuentas públicas, no solo es una obligación legal regulada por el derecho público administrativo de nuestro país sino que también es una obligación moral de todo gobernante el cual se basa en dos principios:

a.- Búsqueda sistémica del Equilibrio Fiscal

b.- Adecuación y aggiornamiento del Sistema Fiscal manteniendo el Equilibrio fiscal

La búsqueda sistémica del equilibrio fiscal significa que, en situaciones de cuentas públicas deficitarias o abultadamente superavitariasⁱⁱ por fuera de las proyecciones económicas deben de tomarse las medidas correctivas que permitan sanear las cuentas fiscales.

La Adecuación y aggiornamiento del Sistema Fiscal es receptor los cambios del entorno económico, respondiendo a las demandas de los agentes económicos privados y de las políticas públicas en curso, diseñar y adaptar el esquema tributario con fines de recaudación, con fines de fomento o con fines de direccionamiento económico; todos cambios que implican mantener un equilibrio fiscal entre el sacrificio erogado por la medida fiscal de fomento contrarrestada por la medida fiscal recaudatoria.

III.- OBJETIVOS PERSEGUIDOS POR EL PROYECTO BAJO ESTUDIO

El objetivo del proyecto debe ser leído, por la letra del mensaje y por el espíritu del mismo. A mi criterio encontramos 3 objetivos bien definidos; dos desde la letra, uno explicado solo por nuestra historia y por el vacío legislativo que dejó la expresión del Procurador del Tesoro de la Nación en el año 2003. Todos cambios de extrema necesidad y oportunidad política.

a.- Solución al vacío Legislativo dejado por el Dictamen del Procurador del Tesoro de la Nación número 351/2003.

b.- Gravabilidad de ciertas rentas pasivas y de capital

c.- Gravabilidad de Dividendos y Utilidades Empresarias.

Pasemos revista a cada uno de estos puntos (tracto resumido):



a.- Solución al vacío Legislativo dejado por el Dictamen del Procurador del Tesoro de la Nación número 351/2003.

Con fecha 29 de Marzo de 2001 se sanciona la Ley 25.414 que delega en el Poder Ejecutivo Nacional, en el marco de la emergencia pública de aquellos momentos y por medio del Título II, facultades legislativas que, conforme nuestra Constitución Nacional, solo están reservada al congreso nacional no pudiendo, bajo ninguna circunstancia, ser delegadas en el Ejecutivo.

En ese mismo acto, por medio del artículo 7 se modifica el Impuesto a las Ganancias en dos institutos esenciales:

Gravabilidad de las Acciones bienes muebles amortizables y tenencias accionarias incorporando como inciso 3 al artículo 2 la siguiente: "3) *Los resultados obtenidos por la enajenación de bienes muebles amortizables, acciones, títulos, bonos y demás títulos valores, cualquiera fuera el sujeto que las obtenga*"

Exoneración de la gravabilidad para las operaciones celebradas por No Habitualitas en la compra-venta de valores mobiliarios por medio de la siguiente modificación al artículo 20:

"W) Los resultados provenientes de operaciones de compraventa, cambio, permuta o disposición de acciones, títulos, bonos y demás títulos valores obtenidos por personas físicas y sucesiones indivisas, excluidos los sujetos comprendidos en el inciso "C" del artículo 49"

Con fecha 28 de Diciembre de 2001 se deroga la Ley 25.414 por medio de la Ley 25.556 que, a la postre, ya había realizado sus modificaciones en la Ley del Impuesto a las Ganancias.

A partir de ese momento se comenzó a discutir sobre el efecto jurídico de una norma que había modificado la base del sistema tributario en un plexo ilegítimo y derogado por el congreso habilitado a tal efecto. La solución vino de mano del Procurador del Tesoro de la Nación que, con su Dictamen 351-2003 determina que las modificaciones operadas en la norma bajo estudio quedaban derogadas por fuerza del efecto generado por Ley 25.556 y siendo que los dictámenes de este órgano son obligatorios para los servicios jurídicos que conforman el Cuerpo de Abogados del Estado, la norma quedo, con artículos redactados, pero sin vigencia alguna.

Es entonces, el tracto histórico comentado, el que da respuesta al primero de los objetivos a cumplimentar con la propuesta bajo estudio. Resulta en este momento oportuno preguntarse:

¿Porque, de entre todos los proyectos que hoy compiten por obtener su voz en el seno deliberativo, este es el único que se ocupa de resolver aquel entuerto generado en el 2001 y, a la fecha, sin solución?

Permítaseme ensayar una respuesta, si se quiere, de carácter personal: adecuar la norma implica lesionar aquel "bien jurídico tutelado"ⁱⁱⁱ que, con desavenencias legislativas, superó el partido de 1973, las reformas tributarias propuestas entre 1985 y 1988, brillo en la década del noventa luego de perder la batalla de "anonimato fiscal" pero a cambio gano el pleito en el 2001, hecho detallado en párrafos anteriores.

b.- Gravabilidad de ciertas rentas pasivas y de capital

Definamos Rentas Pasivas como todas aquellas rentas obtenidas sin el curso del esfuerzo o la mano humana para su producción. La expresión mas fácilmente identificable se representa en los intereses devengados a favor de un contribuyente, pero podemos encontrar un sinfín de operaciones financieras o con instrumentos derivados asimilables a colocaciones de capital.

Las rentas del capital devienen de la disposición de elementos integrantes del activo de un contribuyente que, por su disposición, permite obtener o hacer líquida una mayor valorización de dichos bienes acumulada por el tiempo y dada por cuestiones del mercado, del contexto, del valor de la moneda o simplemente del carácter especulativo del mismo.



El Artículo 1 del proyecto de ley propone insertar dentro del objeto del gravamen aquellos elementos generadores de este tipo de rentas como ser acciones, títulos, bonos.... bienes amortizables^{iv}.

El Artículo 2, modificatorio del Artículo 20 de la Ley del Tributo y contenedor de todo tipo de exenciones tributarias propone mantener exentas las disposiciones de títulos valores (acciones, bonos, títulos,... etc) para toda persona NO HABITUALISTA pasando a estar alcanzados para quienes hagan de ello su comercio

En este punto debemos preguntarnos:

¿ Sobre que concepto de equidad tributaria pude defenderse que quien haga habitualidad del comercio con títulos valores debe estar exento de un gravamen que quien hace objeto de su comercio la venta de medicamentos, la venta de libros, la venta de enseres doméstico o pan común sin aditivos debe estar exento del gravamen para cargar con el costo de tal “dativa fiscal” el resto de los contribuyentes?

Pido permiso para hacer presente mi pensamiento: “La ironía de la doctrina económica”. Se presenta como una falacia que la Economía es la ciencia que estudia cómo se dan las relaciones entre los particulares y entre estos y el estado con el objeto de asignar recursos escasos y mejorar el bienestar general de la nación. Bien podría haber sido objetivo de los padres inspiradores de la ciencia económica, pero creo fervientemente que, sin desmerecer del valor económico de las doctrinas de grandes pensadores como Adam Smith y David Ricardo, desde aquellas épocas la economía ya mostraba su “sesgo capital-dirigista” dando forma a lo que es hoy: “una ciencia que busca dar una explicación razonable y romántica de algo que no existe para implementar sistemas económicos que favorecen a quien financia la búsqueda de la explicación razonable y romántica”.

Soportado en esta breve introducción digo: fácil es encontrar libros sobre economía principado que atacar con gravámenes la transferencia de títulos valores representativos de deuda o capital empresario no hace otra cosa que desincentivar la movilidad de esos capitales, encarecer su captación y obstaculizar un mercado que, por definición, debe ser ágil.

Si estudiamos la literatura instructora de las Finanzas Publicas encontramos que sostienen que la gravabilidad de estos instrumentos no hace otra cosa que encarecer la captación de crédito público que derivará tarde o temprano en mayor carga tributaria para los particulares.

Estas expresiones literarias encierran una trampa embebida de su propia falacia; no pueden ser aplicadas uniformemente a toda economía sin importar la distribución de su renta, riqueza, recursos, formación demográfica, cadena de valor, nivel industrial o el valor de la moneda entre otras variables económicas.

Las modificaciones propuestas, en una economía como la nuestra vienen a dotar al sistema de la financiación que fuera aplicada al direccionamiento del gasto público que, recientemente, fuera expresión del ejecutivo en el Decreto 1242/2003, manteniendo la equidad fiscal general del sistema pero, por sobre todo, devolviendo la capacidad re-distributiva que el Impuesto a las Ganancias había perdido ya hace muchos años y el Procurador del Tesoro de la Nación se ocupara en el 2003 de asegurar su ineficacia hasta nuestros días

c.- Gravabilidad de Dividendos y Utilidades Empresarias.

El desarrollo de toda economía capitalista se encuentra sustentado por la capacidad de réplica o incremento de capitales aplicados afines productivos y reproductivos de riqueza habiéndose formado este hecho como el pilar de los regímenes industriales modernos. No se concibe una economía en desarrollo que no retenga y reinvierta utilidades así como no se concibe que una economía hubiera podido desarrollar una fuerte base industrial de segunda o hasta tercera generación sin una política sostenida de retención y reinversión de utilidades.



Al principio de estas líneas exprese mi pensamiento sobre el uso extra-fiscal del Impuesto a las Ganancias presentándose como un excelente exponente de este uso el tratamiento propuesto a las recepciones de dividendos por parte de sus receptores.

El proyecto propone, en primera instancia colocar dentro del objeto del gravamen los dividendos y utilidades percibidos por quienes fueran accionistas o sociedades de entidades con capacidad de generación y reinversión de tales utilidades. Esto no solo permite direccionar la política de reinversión privada nacional sino que además y para el caso de que efectivamente se efectúen las distribuciones de rentas, reconocer que la pretendida tributación directa, en cabeza de la sociedad, que propicia la técnica legislativa, en cuanto a efectos económicos, es imposible demostrar que se presente en la realidad.

De la simple lectura del juego de estados contables de cualquier empresa, al llegar al cuadro de resultados advertimos que el Impuesto a las Ganancias se presenta como uno más de los elementos conformantes del costo empresario. Encontrándonos en una economía que permite la actualización del precio de los bienes y servicios prestados, con un sistema impositivo fuertemente direccionado hacia el consumidor (de tipo indirecto), con un régimen económico que permite la traslación del impuesto que en las generalidades deviene en el precio de los bienes ¿puede decirse entonces, en carácter de verdad apodíctica, que el impuesto a las ganancias es soportado íntegramente por las empresas no siendo trasladado al precio vía integrante del costo empresario?.

Me atrevo asegurar que no existe en la literatura especializada Tratado o Manual de Finanzas Publicas que asegure que el impuesto a las ganancias en el cual, propio de su diseño, determina que el sujeto pasivo del mismo es la sociedad comercial, no es trasladado a precio o a costo u oblicua por el empresariado. No existe forma de demostrar que el impuesto es efectivamente soportado por la empresa y, en los hechos, nadie puede negar que es uno más de los costos que el empresario debe tener en cuenta al diseñar sus negocios.

En este contexto de ideas es que se presenta la discusión de la gravabilidad de las resultantes de las rentas empresarias distribuidas para consumo o incremento patrimonial de sus accionistas, esto es, de las rentas que salen del circuito económico productivo. Estas rentas, percibidas por medio de retribución de utilidades, bien pueden haber escapado a la tributación en cabeza de la sociedad (considerada como impacto económico, no como impacto jurídico), si se las exonera de impuestos al recibirlas entonces formaliza la “válvula de escape del sistema” que requiere todo aquel que detenta un capital y solicita alta movilidad, poca responsabilidad con el medio y baja tributación para replica más rápida.

La propuesta legislativa se compone de dos herramientas:

a.- Tributación sobre las rentas empresarias representadas en dividendos, esta vez en cabeza de su receptor asegurando la tributación y vedando “escapes fiscales” permitiendo dirigir y determinar con certeza el sujeto del tributo.

b.- Tributación Cедular de carácter objetivo de forma tal que las decisiones del agente económico, como sujeto pasivo, no pueda lesionar la renta fiscal al no poder confundirse con las otras rentas del sujeto.



IV.- PALABRAS FINALES

Un sistema tributario justo se construye de dos formas, la primera es estudiando y reparando todas aquellas lesiones a la equidad tributaria que encierre un ordenamiento normativo, testeando su receptividad por la economía real, la actitud de los agentes económicos y adaptando el presupuesto gubernamental conforme avancen los cambios proyectados en legislación fiscal. El otro método es el cambio radical del régimen tributario sobre la base de un diseño pensado en la equidad y eficiencia recaudatoria.

Cada método demanda un entorno económico y político que lo acompañe. Modificar el régimen tributario en general es una “batalla” que debemos dar. Se inició en los albores del 2001 cuando la economía nos invitó a animarnos a pensar de otra forma el régimen económico de la nación; discusión que se dio en el seno de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires bajo el renombrado Plan Fenix. Hoy podemos decir que dichas ideas, en aquellos momentos “románticas”, encuentran instrumentadas en muchas de las medidas económicas vigentes.

Mientras el contexto se prepara y la discusión se construye en el seno de nuestras aulas de las más altas casas de estudios; es necesario ir “preparando” el terreno del intercambio, presentando batalla a instituciones fundamentales del actual ordenamiento normativo e ir imprimiendo al régimen tributario de caracteres de equidad tributaria, eficiencia económica y destruir “privilegios de castas” que el sistema encierra en una perversa génesis de planificación fiscal.

La propuesta bajo estudio tiene la gracia no solo de adecuar normativamente aquello que estaría próximo a cumplir 12 años sin respuesta, sino que viene a presentar la discusión del Impuesto a las Ganancias como herramienta económica y sobre el formato del régimen tributario que la sociedad desea tener, modificando dos piedras fundacionales del impuesto analizado que, operada la modificación, abrirá sin duda el debate para otras cuestiones todavía no mencionadas^v pero que representan batallas que, en la búsqueda de un sistema tributario justo y armónico, deben darse.

Dr. Sergio Carbone

Contador Publico (UBA)

ⁱ Así como debe valorarse y defenderse todo método de indexación de partidas monetarias ante la pérdida de referencias productos de procesos inflacionarios, debe reconocerse que el método de ajuste inflacionario a los fines impositivos lejos se ha encontrado de ser una herramienta de actualización de partidas monetarias más ha sido legislado como una fuente de especulación financiera; afirmación no desarrollada en el presente por no ser objeto de estas líneas.

ⁱⁱ Situación producto de un exceso de gravamen que, puede presentarse aconsejable ante ciclos inflacionarios, o desaconsejable ante ciclos recesivos, pero en cada una de estas situaciones debe ser producto de un objetivo planificado de la administración central.

ⁱⁱⁱ Las comillas se presentan como fuerza de la ironía representada en una exoneración fiscal direccionada para un sector económico sin fin ni objetivo cierto más que acallar pasiones o sostener voluntades

^{iv} Bienes utilizados para la consecución de los negocios, sujetos a depreciación y protegidos por la Ley del Impuesto a las Ganancias mediante diferimiento de la renta obtenida ante su enajenación por medio del instituto del ROLL OVER

^v Fuera del objeto del presente estudio. Definiciones como presunciones de rentas de fuente extranjera para beneficiarios del exterior que benefician a dichos sujetos según ropaje jurídico seleccionado; definiciones de capitalización exigua ineficientes para el objetivo que se plantean; imperfecta protección ante elusión tributaria sofisticada mediante Treaty Shopping; entre otras consideraciones que no hacen otra cosa que determinar “puertos seguros” para planificación fiscal nociva hacia la Argentina.