

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel

Propuesta para la creación de un impuesto sobre la renta de base única

Resumen ejecutivo

Los tributos progresivos tienen efectos redistributivos que impactan negativamente sobre el ahorro, la asignación de recursos y la productividad de la economía. Se propone entonces la adopción de un impuesto a la renta de tasa única para lograr avances en varios aspectos: simplificar el sistema impositivo; reducir la carga tributaria; estimular el crecimiento económico mediante la mejora de los incentivos al trabajo, el ahorro y la inversión; lograr un trato más equitativo entre los contribuyentes; y reducir el tratamiento desigual mediante los privilegios otorgados en materia tributaria. Además, el establecimiento de un impuesto de tasa única amplía las libertades de los ciudadanos del país al reducir los conflictos entre el Estado y los contribuyentes.

I) Introducción

Si bien dentro de un programa económico integral el área tributaria debería ser reformada junto con la reestructuración de las funciones gubernamentales¹, es útil realizar una primera aproximación al tema tributario con la cual se pueda establecer luego una propuesta más amplia y profunda en materia fiscal.

La siguiente propuesta legislativa consiste en la adopción de un impuesto sobre la renta individual (personas físicas) y sobre las ganancias empresariales (personas jurídicas), de tasa única y un diseño simplificado para la liquidación del mismo. La oportunidad de considerar el proyecto se fundamenta en la complejidad del sistema tributario argentino actual, un nivel récord de presión

¹ Revisar las funciones que el Estado debe brindar como también los niveles de gasto comprometidas en dichas funciones.

tributaria y un costo administrativo de las obligaciones impositivas excesivamente elevado para el contribuyente.

En los últimos veinte años han existido en diversos países del mundo cambios sustanciales en sus sistemas tributarios, muchos de ellos basados en la implementación del impuesto de tasa única o *flat tax*. Las consecuencias económicas han sido positivas en lo que respecta al ahorro, la inversión, el incremento de la productividad y la tasa de crecimiento.

II) Los tributos y su relación con la economía

1. Los tributos siempre gravan el patrimonio

Los tributos son habitualmente la fuente de recursos más importante en el financiamiento del gasto público y son creados mediante leyes que establecen que un sujeto pasivo (contribuyente) está obligado a pagarle al sujeto activo (Estado) una suma o porcentaje determinado de sus ingresos, consumos o patrimonio².

Existe una clasificación que divide a los impuestos en directos o indirectos. Los primeros recaen sobre los patrimonios e ingresos de las personas y las empresas (i.e. impuestos a la renta) y los segundos, sobre el consumo (i.e. impuesto al valor agregado, impuesto a las ventas). Pero aquella separación es ilusoria: los impuestos solamente pueden afectar la riqueza o el patrimonio acumulado en forma de dinero líquido. Por ejemplo: un impuesto sobre la propiedad de un inmueble se puede pagar solamente con los ingresos o con los ahorros en efectivo que tenga el propietario. En caso que el propietario no disponga de los recursos líquidos para hacer frente al impuesto deberá vender el inmueble para pagar la obligación con el Estado. Los impuestos sobre la venta (“al consumo”) son afrontados siempre por los empresarios con sus patrimonios³ lo cual

² Con excepción del llamado “impuesto inflacionario”, no legislado, que es consecuencia de la “monetización” del déficit fiscal, es decir, de la emisión monetaria del banco central con el fin de cubrir un desequilibrio en las cuentas públicas.

³ Existe la idea que los impuestos a las ventas son “trasladados” al consumidor. Según Benegas Lynch esta teoría está fundada en “una defectuosa teoría del valor... Los costos de producción no determinan el valor de los bienes; estos están determinados por la utilidad marginal. El precio de mercado de específico bien expresa la interacción de las escalas de valoración de compradores y vendedores. Al consumidor le resulta del todo irrelevante la estructura de costos del empresario... El

significa que deberán demandar o menos bienes de consumo o menos bienes de capital. Siempre, por lo tanto, la carga de los tributos recae sobre el patrimonio de los individuos, independientemente de si el impuesto, formalmente, se aplica sobre diferentes hechos imposables (la renta, las ventas finales, el valor agregado, patrimonio, activos, etc.).

2. Historia tributaria reciente en Argentina

En nuestro país ha sido práctica habitual entre los gobiernos no sólo modificar de manera permanente las normas tributarias sino también ejercer una creciente presión impositiva sobre los contribuyentes. El economista Antonio Margariti expone sobre el primer aspecto:

Cada año se editan dos o tres tomos (del Anuario de Impuestos)...A principios del año 2004 la colección de los últimos diez años alcanza un total de 25 tomos de 1.290 páginas cada uno, es decir: 32.250 páginas cuya lectura ininterrumpida llevaría no menos de tres años...Durante esos mismos diez años se dictaron 37 leyes impositivas fundamentales...se aprobaron 13 planes de moratoria y regularización fiscal...la DGI y su heredera la AFIP han estado emitiendo un promedio de 291 resoluciones anuales, es decir, 1,2 resoluciones impositivas por día hábil... cada resolución de la AFIP está compuesta por una media aritmética de veinte artículos e incisos. Por lo cual durante diez años consecutivos, además de las leyes, han entrado en vigencia 24 instrucciones impositivas diarias que disponen, modifican, derogan o reemplazan normas impositivas anteriormente vigentes, lo que hace un total de 56.490 disposiciones en diez años⁴.

En lo que respecta al mencionado incremento de la carga tributaria podemos decir que en el año 2001 la recaudación nacional alcanzaba el 21,14% del PIB, mientras que para el año 2010 llegó al 33,69%, según la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas

empresario, a su turno, no espera que se eleven sus costos para poder cobrar los precios más altos permitidos por la elasticidad de la demanda. Si los costos se elevan, el empresario obtendrá una utilidad menor, o, ceterisparibus, si eleva los precios se contraerán sus ventas. Alberto Benegas Lynch y Roberto Dania, Sistemas tributarios. Un análisis en torno al caso argentino, Revista Libertas 33, Octubre 2000. ESEADE, p. 307.

⁴Antonio Margariti, Impuestos y pobreza, Fundación Libertad, 2004, p. 42.

Públicas. Sin embargo, hay mediciones privadas que evidencian una presión tributaria mucho mayor a lo que el ratio recaudación/PIB podría reflejar: el economista Agustín Monteverde calculó en el año 2009 que la presión tributaria efectiva sobre aquel el que cumplía con todas las normativas legales (nacionales, provinciales y municipales), sería del 64,1%⁵.

3. Efectos de los tributos sobre el proceso productivo

Las inversiones se dirigen siempre hacia actividades donde el rendimiento del capital invertido (RCI) supera al costo del capital (CC), teniendo en cuenta la variable riesgo en ambos casos. El rendimiento del capital invertido (RCI) se puede expresar así:

$$RCI = \left(\frac{\text{Ventas} - \text{Costos Operativos} - \text{Impuestos}}{\text{Capital Invertido}} \right)$$

Las ventas dependen del precio unitario de venta y el volumen de unidades vendido. Los costos operativos están conformados por todos los costos de la firma, (salarios, materia prima, energía eléctrica, insumos, gastos generales, etc), excluidos los costos financieros. Es decir, el RCI es la relación entre la ganancia operativa neta de impuestos y el capital invertido⁶. Dicho de otra manera, si a las ventas realizadas les sustraemos los costos operativos y el pago de impuestos y los comparamos con el capital invertido, el resultado es el rendimiento de la inversión (RCI).

Por otra parte, tenemos el costo del capital, que es una combinación del costo de endeudarse y el retorno que piden los dueños de la empresa. Para poder pagar los intereses de la deuda y dejar conforme a los dueños de la empresa el capital tiene que tener un retorno lo suficientemente alto. En otras palabras, el retorno del capital debe alcanzar por lo menos para cubrir los intereses de los que prestaron dinero y los dividendos que piden los dueños de la empresa. Lo podemos expresar de la siguiente manera:

⁵Ver Agustín Monteverde, La carga impositiva es cada vez más alta, 30 de agosto de 2009. <http://www.lanacion.com.ar/1168504-la-carga-impositiva-es-cada-vez-mas-alta>

⁶Rentabilidad del capital invertido = [(Ventas – Costos operativos – Impuestos)/Capital invertido] x 100

$$CCI = \left(\frac{\text{Dividendos} + \text{Intereses}}{\text{Capital Invertido}} \right)$$

Por lo tanto, para que el negocio sea rentable el rendimiento del capital invertido (RCI) debe superar al costo del capital invertido (CCI). Por ejemplo, si en un plazo fijo el banco está pagando un rendimiento del 10% anual, la inversión en la fabricación de automóviles debería superar dicho nivel para que tenga sentido llevarlo a cabo y no colocar el dinero en el banco. Este principio se mantiene independientemente del tamaño de la empresa, ya sea para la administración de una flotilla de taxis o la de una multinacional como Google o Telecom. Nadie invierte donde el rendimiento estimado o alcanzado es inferior al de otra alternativa mejor.

El objetivo de la empresa, entonces, es tener ganancias empresariales (RCI mayor al CCI). ¿Cómo se alcanzan? Una alternativa es aumentando la relación entre el volumen de ventas y los costos operativos, es decir, que por cada \$1 adicional de facturación los costos operativos suban menos que \$1. Esto se logra mediante un incremento de productividad, o sea, mediante la inversión de bienes de capital (maquinarias y equipos) con los cuales poder generar mayor producción con igual o menos recursos. Otra alternativa es reduciendo la estructura de costos de la empresa, permitiendo tener un ahorro que afecte menos que proporcionalmente a las ventas, por ejemplo, reduciendo los salarios en \$1000 y que las ventas se vean afectadas en menos de dicho monto. En síntesis, el retorno sobre la inversión se incrementará si la brecha entre las ventas y los costos operativos aumenta, y viceversa. Visto desde otra perspectiva, de lo que se trata es de generar, desarrollar y mantener en el tiempo lo que Michael Porter llama ventajas competitivas. Para Porter “la ventaja competitiva nace fundamentalmente del valor que una empresa es capaz de crear para sus compradores, que exceda el costo de esa empresa por crearlo”⁷.

Entonces, ¿cuál es el impacto de los impuestos en el negocio de la empresa? Los impuestos, como observamos anteriormente, son uno de los componentes de la ecuación que nos permite

⁷ Michael Porter, Ventaja Competitiva, CECSA, 1997, p. 20.

estimar si existe o no ganancia empresarial: a la ganancia operativa (Ventas – Costos operativos) se le resta el pago de impuestos para luego compararlo con el capital invertido. Entonces, los impuestos pueden afectar la rentabilidad de la empresa de manera positiva o negativa. Se puede dar el caso en que un incremento de la carga tributaria tenga efectos positivos sobre la productividad de la empresa mediante una mejora en la administración de justicia, mayores garantías a los derechos de propiedad, mejor infraestructura de rutas y caminos, etc. Pero también podemos tener el caso de un incremento de la presión tributaria que genere efectos negativos sobre la productividad empresarial. Es el caso donde los impuestos que pagan los contribuyentes no mejoran el “clima de negocios” de un país, al reducir o eliminar los incentivos para que nuevas inversiones se realicen y así, generar aumentos de productividad que mejoren los niveles salariales. Por lo tanto, los niveles de carga tributarias excesivas pueden provocar un proceso de menores inversiones que no alcancen a mantener siquiera el nivel de stock de capital acumulado. De esta manera, se sufriría un proceso de descapitalización generando una relación capital/trabajador menor y, por lo tanto, menor nivel de producción por trabajador. Lo cual terminaría, en definitiva, afectando negativamente la remuneración del empleado.

III) Impuesto a la renta: concepto y evolución durante los siglos XIX y XX

1. Concepto del impuesto sobre la renta

Según Jarach el término renta se utiliza “para indicar el ingreso neto total de una persona, pero también se lo emplea para designar los productos netos de fuentes determinadas, tales como: renta del suelo, de capitales y títulos mobiliarios, del trabajo, etc.”⁸. Por lo tanto, el impuesto sobre la renta se aplicaría sobre aquellas que menciona el tributarista Jarach. Habíamos mencionado, más arriba, que uno de los criterios de clasificación de los impuestos es aquel que dividía a los mismos en directos e indirectos, siendo los primeros aquellos que “gravan manifestaciones directas de la capacidad contributiva, o sea, la renta y el patrimonio” y los segundos “los que gravan manifestaciones indirectas, tales como el consumo, las transferencias de bienes, el volumen de los

⁸Dino Jarach, *Finanzas públicas y derecho tributario*, Abeledo-Perrot, Segunda edición, Buenos Aires, 1996, p. 477-478.

negocios”⁹. Por lo tanto, el impuesto sobre la renta sería un impuesto directo, según la anterior clasificación.

Hay tres sistemas de imposición a la renta: el cedular, el personal y el mixto. En el primero las diferentes rentas están sujetas cada una a un impuesto diferente. En el segundo hay un solo impuesto que grava la renta neta total de las personas físicas. En el tercero se adopta un sistema de impuestos cedulares sobre las rentas de diferentes fuentes y se lo integra con un impuesto complementario personal sobre el conjunto global de las rentas¹⁰.

Los principales impuestos que gravan las diferentes manifestaciones de rentas en los sistemas tributarios del mundo son: sobre los beneficios de las sociedades, sobre los salarios y sueldos de las personas físicas, sobre las rentas de las sociedades de capital, sobre las rentas de inmuebles, sobre las rentas de capitales mobiliarios y sobre la renta de títulos. Esto no implica que en un mismo país, la tributación sobre la renta se realice a través de todos aquellos impuestos, pudiendo en cambio hacerse respecto de algunas manifestaciones de la misma y no sobre otras.

2. Evolución histórica

Se estima que los primeros tributos comenzaron a ser recaudados hace aproximadamente seis mil años en Lagash, ciudad sumeria situada en la región conocida como Mesopotamia¹¹. Los impuestos sobre la renta no fueron los primeros gravámenes de la historia, sino que datan de pocos siglos atrás. En el siglo XV hubo intentos en Gran Bretaña de implementar este tipo de tributos pero no tuvieron éxito. Recién hacia finales del siglo XVIII, en 1799, como consecuencia de la imposibilidad de financiar mediante los tributos tradicionales¹² los gastos generados por las llamadas guerras napoleónicas, fue instaurado en Gran Bretaña el impuesto sobre la renta (*British IncomeTaxLaws*), con carácter extraordinario y tasas progresivas. Hacia mediados del siglo XIX se

⁹DinoJarach, *Finanzas públicas y derecho tributario*, Abeledo-Perrot, Segunda edición, Buenos Aires, 1996, p. 262-263.

¹⁰DinoJarach, *Finanzas públicas y derecho tributario*, Abeledo-Perrot, Segunda edición, Buenos Aires, 1996, p. 483-485.

¹¹ Charles Adams, *For Good and Evil, The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, Madison Books, 1993, p. 2.

¹² Impuestos sobre bienes específicos, derechos de comercio exterior, impuesto sobre las propiedades, impuestos sobre la herencia.

reintrodujo en las islas británicas¹³ el impuesto con tasas progresivas. Implementado también con carácter temporal, el nuevo tributo llegó a superar en un 50% los ingresos estimados por el gobierno, lo cual determinó la prórroga constante de la vigencia del impuesto. Sin embargo, en aquella oportunidad el impuesto a la renta gravaba a las mismas con una tasa única. Durante el siglo XIX también comenzó a aplicarse este tipo de impuesto en los estados alemanes y en los Estados Unidos de Norteamérica durante la guerra civil. En 1894 finalmente, los Estados Unidos de Norteamérica incorporaron el impuesto a la renta y Gran Bretaña comenzó a aplicar tasas progresivas al impuesto sobre la herencia y a la propiedad. En poco tiempo la progresividad en las alícuotas tributarias se difundiría ampliamente por el mundo y en diversos gravámenes.

Para 1910 Gran Bretaña ya había introducido las tasas progresivas en el impuesto a la renta. En EEUU la tasa del 2% se aplicaba a las rentas superiores a los U\$S 4.000 anuales (equivalente a U\$S 78.500 en la actualidad¹⁴), lo cual dejaba fuera de la órbita del tributo al 98% de las personas. Luego, al ratificarse en 1913 la decimosexta enmienda en la Constitución de los EEUU, se eliminó la posibilidad de que el impuesto sobre la renta fuera declarado inconstitucional por alguna corte judicial, allanándose así el camino para el cobro de dicho tributo¹⁵. Con posterioridad a la ratificación de la enmienda mencionada, se sancionó en EEUU una nueva ley que establecía una tasa marginal máxima del 7%, pero para 1921 aquella alícuota marginal ya había llegado al 77% en el mismo país¹⁶. Según Charles Adams, autor de varios libros sobre historia tributaria, el impuesto sobre la renta no sólo se generalizó en el mundo sino que pasó de ser un tributo bueno a uno malo: “Se pasó de cobrar un tributo con bajos costos de fiscalización, elevados resultados, un tolerable nivel de intromisión en las libertades individuales y un razonable sentido de equidad, a un tributo que, si no se restringe, se convierte en un impuesto típico de un estado totalitario”¹⁷. Para 1944, en los Estados Unidos, la tasa marginal del impuesto a la renta sobre personas físicas se ubicaba ya en un 94%. A mediados de la década del sesenta comenzó una etapa de sucesivas reformas tributarias

¹³ La tasa marginal alcanzaba el 3% de la renta gravable.

¹⁴ Cifra estimada mediante el *CPI Inflation Calculator*, en la página del *Bureau of Labor Statistics*.

<http://www.bls.gov/bls/inflation.htm>

¹⁵ “The Congress shall have power to lay and collect taxes on incomes, from whatever source derived, without apportionment among the several States, and without regard to any census or enumeration”. Ratificada el 3 de febrero de 1913.

¹⁶ Charles Adams, *For Good and Evil, The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, Madison Books, 1993, pp. 343-370.

¹⁷ Charles Adams, *For Good and Evil, The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, Madison Books, 1993, pp. 340.

que llevaron dicha tasa marginal a un nivel del 28% en 1988. Posteriormente, en la década del noventa, se revirtió la tendencia incrementándose nuevamente la alícuota marginal, por encima de los treinta puntos porcentuales.

Actualmente el impuesto a la renta es uno de los principales tributos con el que los estados modernos financian sus actividades¹⁸. La recaudación por impuestos a la renta, beneficios y ganancias de capital representaba, en 2009, al menos un tercio de la recaudación total en Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Suiza, Estados Unidos y Reino Unido. En la amplia mayoría de los países miembros de la OCDE (*Organization for Economic Cooperation and Development*) los impuestos a la renta son los más relevantes en la estructura tributaria, superando a los impuestos a la seguridad social, sobre la propiedad y a los bienes y servicios¹⁹.

IV) Consecuencias de los impuestos a la renta progresivos

1. Origen de la redistribución estatal

Según una corriente de opinión el problema de la pobreza se debe en gran parte a la desigual distribución de los ingresos y la riqueza. En otras palabras, que algunas personas son pobres debido a que otras son ricas. La solución que se desprende de esta tesis es que el Estado debe implementar algún tipo de sistema redistributivo para que el “reparto” de la riqueza y los ingresos sea más equitativo.

Las ideas a favor de impulsar la redistribución aparecen muy temprano en la historia de la humanidad. Platón (siglos V y IV A.C.), consideraba a la propiedad privada como un mecanismo de robo y corrupción moral, al igual que algunos socialistas utópicos (Owen, Saint Simon, Fourier, etc.), socialistas académicos alemanes y Karl Marx. Para todos estos pensadores la riqueza era un

¹⁸ En la Argentina, el Impuesto a las Ganancias representó en 2010 el 18,7% de la recaudación tributaria total, en segundo lugar después del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), que representó el 28,4%. Ver Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Subsecretaría de Ingresos Públicos.

¹⁹ OECD, Statistics. *Tax revenue by sector as a percentage of total taxation*. http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-revenue-by-sector-2008_20758510-table8

stock fijo, con lo cual aquellas personas que incrementaban su riqueza lo hacían a expensas de otras personas. Este “juego de suma cero” implica que si unas personas se hacen más ricas necesariamente otras personas deben ser cada vez más pobres. También algunos economistas liberales clásicos hacia mediados del siglo XIX, como John Stuart Mill, estaban a favor de que el Estado redistribuyera los ingresos y la riqueza²⁰. En el siglo XX, Richard Musgrave, reconocido economista especializado en finanzas públicas, afirmaba que una de las funciones del Estado era la de la “distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado equitativo o justo de distribución (...)”²¹.

2. El impuesto progresivo como instrumento de redistribución: sus efectos

Si bien no son los únicos²², los impuestos sobre la renta de carácter progresivo son uno de los instrumentos favoritos de los gobiernos para ejecutar la redistribución de ingresos y patrimonios. Un impuesto progresivo sería aquel en el cual la tasa o alícuota aumenta a medida que lo hace el hecho imponible²³, que puede ser el ingreso, el patrimonio o el gasto de una persona. Ya en el Manifiesto Comunista (1848), Marx y Engels defendían concretamente la implementación de un “fuerte impuesto progresivo” para terminar gradualmente con la propiedad privada de los capitalistas²⁴, ya que ambos autores comprendían con precisión las consecuencias que tendría la implementación de este tipo de tributos sobre el proceso económico.

Algunas de las consecuencias que sobre el proceso económico generan los impuestos progresivos sobre la renta son las siguientes:

²⁰ Para Mill la distribución de la riqueza dependía “tan sólo de las instituciones humanas. Una vez que existen las cosas, la humanidad, individual o colectivamente, puede disponer de ellas como les plazca. Puede ponerlas a disposición de quien le plazca y en las condiciones que se le antojen (...) La distribución de la riqueza depende, por consiguiente, de las leyes y las costumbres de la sociedad. Las reglas que la determinan son el resultado de las opiniones y los sentimientos de la parte gobernante de la comunidad, y varían mucho según las épocas y los países; y podrían ser aún más diferentes, si así le placiera a la humanidad”. En John Stuart Mill. Principios de Economía Política, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 191-192.

²¹ Richard Musgrave, Hacienda Pública, Mc Graw Hill, p. 7.

²² Otros mecanismos que el Estado dispone para redistribuir ingresos y patrimonios son las regulaciones, el gasto público y otro tipo de impuestos (a la herencia, al patrimonio, etc.)

²³ Situación de hecho que identifica el tributo y genera la obligación tributaria.

²⁴ Marx y Engels, Manifiesto del Partido Comunista, Editorial Anteo, 1989, p. 62.

- a) Estancamiento o disminución de los salarios reales: los salarios reales dependen de la productividad de la economía y, por lo tanto, de la inversión, que, a su vez, depende del nivel de ahorro de la sociedad. Las personas de mayores ingresos son las que tienen mayores probabilidades de ahorrar. Siendo las personas de mayores ingresos las que se ven más afectadas por los impuestos progresivos sobre la renta, este tipo de impuestos reducen los niveles de ahorro de la sociedad. Por lo tanto, al haber un menor volumen de ahorro, se afecta negativamente a la inversión, que es la que provoca una mayor demanda de mano de obra y mayores bienes de producción en general. Lo que más probablemente sucedería si se aplicase un impuesto progresivo sobre los ingresos, es que las personas de mayores ingresos no disminuirían su nivel de consumo sino que reducirían el nivel de ahorro destinado a la inversión. Por lo tanto, al generarse un menor flujo de inversiones, la productividad de la economía se vería resentida (por una menor relación Capital/trabajo) y, por lo tanto, los salarios reales tenderían a incrementarse a menor velocidad o inclusive a disminuir. Así explica Mises el proceso:

“La mayor parte de los elevados ingresos que las cargas impositivas cercenan se hubiera dedicado a la formación de capital adicional. En cambio, si el Estado aplica lo recaudado a atender sus gastos, la acumulación de nuevos capitales disminuye (...) Se frena la acumulación de nuevos capitales. El progreso técnico se paraliza; la cuota de capital invertido por obrero disminuye; el incremento de productividad se detiene y se impide la elevación de los salarios. Obvio resulta, por tanto, que la tan difundida creencia de que la política fiscal confiscatoria sólo daña al rico es errada”²⁵.

- b) Castigo a la eficiencia: el gravar con una tasa mayor a aquellos individuos de mayores ingresos significa que se está penalizando a aquellas personas más eficientes en el mercado, las que han logrado satisfacer de la mejor manera posible las demandas de terceras personas y, por ello, han obtenido un rendimiento mayor, traducido en mayores salarios o ingresos.

²⁵Ludwig von Mises, op. cit., p. 1164.

Por lo tanto, los impuestos progresivos sobre la renta tienen a desincentivar a aquellas personas que pueden satisfacer la demanda del mercado de manera más eficiente. Por otro lado, castiga a los consumidores reduciendo su nivel de bienestar; estos consumidores podrían encontrar alternativas más eficientes de no ser por el efecto negativo del impuesto sobre los oferentes.

- c) Eliminación o reducción de la “movilidad social”: Los impuestos progresivos se convierten en privilegios para las personas relativamente más ricas, ya que obstaculiza el ascenso patrimonial de aquellas personas eficientes que van mejorando sus niveles de ingresos, generando así un sistema de inmovilidad y rigidez social. De esta manera los grandes patrimonios y las grandes empresas se encuentran “blindadas” ante la competencia que nuevos oferentes podrían generar, disputándoles participación en el mercado.

Por supuesto que hay que mencionar que en ciertos momentos el nivel de la carga tributaria se puede convertir en un aspecto más relevante que la progresividad del impuesto. Supongamos que haya dos personas, A con un ingreso de \$1.000 y B con uno de \$10.000. Ambas se verán menos dispuestas a aceptar un impuesto proporcional del 30% (donde A pagaría \$300 y B abonaría \$3.000) que uno progresivo, donde A estuviera gravado con una alícuota del 5% y B del 20%²⁶.

V) El impuesto a la renta en Argentina

En la Argentina el impuesto sobre la renta lleva el nombre, actualmente, de Impuesto a las Ganancias²⁷. El primer proyecto de ley para crear el impuesto, en 1917, fue presentado por el primer gobierno de Hipólito Irigoyen (1916-1922); afectaba a las personas físicas y jurídicas domiciliadas en el país y se gravaban las rentas obtenidas en Argentina y en el exterior. Aquel proyecto de ley no fue aprobado por el Congreso, como tampoco lo fueron los presentados en los

²⁶ Ver Murray Rothbard. Power and Market. Institute for Humane Studies, Inc. Second Edition. 1970, pp. 118.120.

²⁷ Texto ordenado por el decreto 649/97 y leyes modificatorias.

años 1922, 1923, 1924 y 1928²⁸. Recién a principios de la década del treinta se implementaría por primera vez un impuesto sobre la renta en Argentina como consecuencia del colapso fiscal local generado por los efectos de la crisis mundial iniciada en 1929, comúnmente conocida como la Gran Depresión. La tesorería argentina dependía en gran medida de los recursos provenientes de la aduana nacional²⁹. Como consecuencia de la enorme reducción del comercio exterior³⁰, producto de la crisis mundial, la renta aduanera se desplomó, obligando al gobierno nacional de aquel momento a crear nuevos impuestos que compensaran la menor recaudación generada por el menor intercambio de productos con el exterior³¹. Durante el gobierno de facto de José Evaristo Uriburu, por medio de un decreto-ley, se introdujo el impuesto a los réditos de las personas físicas. En junio de 1932 el Congreso Nacional ratificó por ley dicho decreto³² con carácter transitorio³³, aplicando el impuesto sobre diferentes categorías de ingresos y alícuotas progresivas en función de aquellas. En diciembre del mismo año fue reemplazada aquella norma por la Ley 11.682. En 1946 se amplió el impuesto a los réditos mediante la creación del impuesto a las ganancias eventuales, que recaía sobre las ganancias de capital. En 1973 se presentó un proyecto de ley que unificó los impuestos a los réditos y a las ganancias eventuales a partir del 1° de enero de 1974, y que llevó el nombre de Impuesto a las Ganancias (Ley N° 20.628). La nueva norma “comprendía a las [ganancias] eventuales como una quinta categoría de ganancias. De esta manera se consolidó el criterio del incremento patrimonial en la determinación de la base imponible, en el marco de un impuesto a la renta global neta”³⁴. A lo largo de las tres décadas siguientes el impuesto a las ganancias sufrió diversos cambios, teniendo actualmente la norma que grava las rentas las siguientes características:

²⁸ Alberto Benegas Lynch y Roberto Dania, “Sistemas tributarios: un análisis en torno al caso argentino”, *Libertas* N° 33, Octubre de 2000, Año XVII, pp. 246-247.

²⁹ El 60% de los recursos tributarios dependía de los impuestos a las importaciones.

³⁰ Los precios de los productos de exportación argentinos se redujeron en un 42% entre 1928 y 1932, a la par de la caída en los volúmenes de ventas, lo cual significó que las exportaciones cayeran de los 1.032 millones de dólares a los 335 millones de dólares en el mismo lapso. En Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Ariel Sociedad Económica, 1998, p. 113.

³¹ El intercambio comercial entre 1928 y 1932 cayó en Argentina de los 1.035 millones a los 550 millones de dólares, es decir, una reducción del 47%. En Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Ariel Sociedad Económica, 1998, p. 116.

³² Ley N° 11.586.

³³ El impuesto se instituyó como un gravamen de “emergencia nacional” hasta el 31 de diciembre de 1934.

³⁴ Alberto Benegas Lynch y Roberto Dania, “Sistemas tributarios: un análisis en torno al caso argentino”, *Libertas* N° 33, Octubre de 2000, Año XVII, pp. 266.

- a) El impuesto se ubica entre los sistemas mixtos, es decir, con algunos elementos del sistema cedular y otros del sistema unitario y personal (ver punto 3).
- b) El impuesto grava las rentas de las personas físicas y sucesiones indivisas, de las sociedades de capital y de los beneficiarios externos. Están exentas las instituciones religiosas, entidades de beneficio público, remuneraciones de diplomáticos de países extranjeros, rentas y resultados derivados de títulos públicos, intereses por depósitos bancarios, entre las más importantes.
- c) Las ganancias netas sujetas al impuesto, en el caso de las personas físicas, surgen de restarle a la ganancia bruta una ganancia no imponible y un conjunto de deducciones personales (por cónyuge, hijos, etc.). Las alícuotas son de carácter progresivo según una escala de siete tramos, que van desde una tasa mínima del 9% al 35%.
- d) En el caso de las sociedades y empresas la base imponible se determina en función de “la ganancia bruta real, de la que se deducen los gastos necesarios para obtener, mantener y conservar la fuente en condiciones de competitividad”³⁵. La alícuota única que se aplica sobre la ganancia neta sujeta a impuesto es del 35%. En el caso de los beneficiarios del exterior también la alícuota es del 35% por sus ganancias de fuente argentina.
- e) Los principios jurisdiccionales que se aplican en el impuesto son dos: a) el de residencia, consistente en que los residentes en el país tributan sobre sus ingresos mundiales y b) el de territorialidad, donde los beneficiarios del exterior tributan solamente sobre sus ingresos de fuente argentina.

Además, podemos agregar otras leyes impositivas que gravan la renta en la Argentina, como por ejemplo el gravamen de emergencia sobre premios de juegos de sorteos y concursos deportivos (Ley N° 20.630 y modificatorias) y el impuesto a la ganancia mínima presunta (Ley N° 25.063, Título V).

En materia de impuestos sobre la propiedad existen diversos gravámenes: el impuesto a los bienes personales, el impuesto a la transferencia de inmuebles de personas físicas y sucesiones

³⁵ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Tributos vigentes en la República Argentina a nivel nacional (Actualizado al 31 de marzo de 2011), p. 8.

indivisas, el impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias, entre las más importantes a nivel nacional. No existe actualmente en el orden nacional un impuesto a la herencia, aunque dicho tributo se aplicó entre 1973 y 1976.

VI) El impuesto a la renta de tasa única

1. Características del IRTU

El impuesto sobre la renta de tasa única (IRTU), aplicada tanto a personas físicas como a jurídicas, grava los ingresos laborales, empresariales y de capital. Las principales características de este impuesto son las siguientes: 1) es un impuesto de tasa única; 2) elimina tratamientos preferenciales, ya que deja de lado las exenciones y deducciones que usualmente están considerados en los impuestos a la renta; 3) elimina la posibilidad de gravar dos veces los ingresos (si hubiera impuestos sobre el ahorro y la inversión previos a la reforma); 4) se basa en el concepto de territorialidad tributaria, significando con esto que solamente están afectadas impositivamente los ingresos generados dentro del país, no estando alcanzados las rentas generadas por ciudadanos fuera del territorio nacional; y 5) es un impuesto pro-familia, ya que otorga un mínimo no imponible en función de la cantidad de miembros que componen el núcleo familiar³⁶.

2. Origen y casos internacionales

¿Cuál fue el origen del impuesto a la renta de tasa única, más conocido en el mundo como *flat tax*? Los primeros días de diciembre del año 1981, el diario *Wall Street Journal* publicó en su editorial un artículo de los economistas Robert Hall y Alvin Rabushka donde proponían un impuesto sobre la renta de tasa única del 19% para gravar los ingresos individuales y beneficios empresariales³⁷. Dos años más tarde, los mismos autores del artículo publicaban un libro, *The Flat Tax*, donde explicaban con mayor amplitud y detalle el plan a favor de esta reforma tributaria³⁸. En junio de 1994, también en el *Wall Street Journal*, se publicó un artículo en el cual Dick Armey, representante texano en el Congreso nacional, planteaba la necesidad de una reforma tributaria en el

³⁶ Daniel Mitchell, “A Brief Guide to the Flat Tax”, Backgrounder, N° 1866, July 7, 2005, Heritage Foundation, p. 2.

³⁷ Hall and Rabushka, “A Proposal to Simplify Our Tax System”, *Wall Street Journal*, December 10, 1981.

³⁸ Robert Hall and Alvin Rabushka, *The Flat Tax*, Hoover Institution Press, Stanford University, California, 1985.

sentido que habían indicado anteriormente Hall y Rabushka³⁹. En los años siguientes hubo varios proyectos de ley en EEUU que propusieron un impuesto a la renta con tasa única, aunque sin obtener la aprobación legislativa. Algunos de esos congresistas que presentaron las propuestas fueron Richard Arme y Richard Shelby, Arlen Specter, Steve Forbes, Phil Gramm, Pat Buchanan y Michael Burgess. El impacto que tuvo la propuesta de Hall-Rabushka fue inicialmente positiva: la reforma tributaria de 1986 impulsada por la presidencia de Ronald Reagan redujo el impuesto a la renta a dos tramos de alícuotas (15% y 28%). Posteriormente, hubo importantes retrocesos ya que a lo largo de las décadas siguientes en EEUU se incorporaron tasas adicionales al impuesto (31%, 36% y 39,6%).

Pero fue en otros países donde esta propuesta tributaria tuvo un impacto positivo y por ahora, más duradero. Hasta mediados de la década de 1990 los únicos países que tenían este impuesto de tasa única eran Hong Kong (1947), Jamaica (1986) y dos territorios británicos (Jersey y Guernsey⁴⁰). A partir de 1994, poco más de una veintena de países adoptaron este tipo de impuesto, mayoritariamente las naciones de Europa del Este⁴¹. Durante los últimos cinco años del siglo XX fueron los países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) los que incorporaron el impuesto a la renta de tasa “plana” a su sistema tributario. En 2001 Rusia dio el “puntapié” inicial en el nuevo siglo, incentivando quizás a la veintena de países adicionales que imitaron este cambio en su código tributario⁴².

El país que más tiempo ha mantenido el impuesto a la renta de tasa única ha sido Hong Kong, desde 1947. El territorio chino tiene un impuesto de tasa única que grava con el 15% a los ingresos individuales⁴³ (personas físicas), mientras que la tasa corporativa alcanza el 16,5%⁴⁴.

³⁹Dick Arme y, “Review Merits of Flat Tax”, Wall Street Journal, June 16, 1994.

⁴⁰Islas ubicadas al noroeste de Francia, dependientes de la Corona británica.

⁴¹Estonia, Letonia, Lituania, Rusia, Eslovaquia, Ucrania, Rumania, Georgia, Kirgystan, Macedonia, Montenegro, Kazakstan, Albania, Checa, Bulgaria, Hungría, Serbia, Trinidad, Irak, Islandia, Mongolia, Moldavia y Mauricio.

⁴²Michael Keen, Yitae Kim, and Ricardo Varsano, *The “Flat Tax(es): Principles and Evidence*, IMF Working Paper 06/218, International Monetary Fund, September 2006, pp. 3-4.

⁴³Los individuos pueden optar por adherirse al impuesto sobre la renta tradicional, con alícuotas progresivas y deducciones, cuya tasa marginal alcanza el 17%.

⁴⁴Daniel Mitchell, “The Global Flat Tax Revolution: Lessons for Policy Makers”, *Prosperitas*, Center for Freedom and Prosperity Foundation, Vol. VIII, Issue I, February 2008, p. 5.

Existen deducciones y mínimos no imponibles significativos, con lo cual el 60% de los residentes no pagan el impuesto sobre la renta. Existe el impuesto sobre la propiedad, que es cargado en el impuesto sobre la renta. Hong Kong no tiene impuestos a las ganancias de capital, ni impuestos sobre las ventas, impuestos al valor agregado o impuestos a la herencia. El principio de tributación que rige es el de territorialidad, es decir, solamente se gravan rentas generadas dentro del país, independientemente de la nacionalidad de origen. Hay que remarcar que todo el código tributario hongkonés tiene alrededor de doscientas páginas⁴⁵.

Estonia fue el país que inició la “segunda ola” de reformas a favor de un impuesto a la renta de tasa única. En 1994, tres años después de lograr independizarse de la Unión Soviética, Estonia introdujo el IRTU. Originalmente la alícuota con la que se gravó a las rentas de individuos fue establecida en 26%, pero ha ido disminuyendo en los veinte años subsiguientes a su creación, situándose actualmente en el 18%. La tasa corporativa, además de ser igual, ha ido disminuyendo *paripassu* con la que se aplica a las rentas de personas físicas. No se aplican los impuestos a la herencia o al patrimonio, aunque existe un impuesto a las ganancias de capital. A diferencia de Hong Kong, existen en Estonia impuestos al trabajo (29%) y un impuesto al valor agregado del 18%⁴⁶.

Eslovaquia es, con toda seguridad, el país que más se acercó a la propuesta de Hall-Rabushka⁴⁷. En 2004, transcurrida apenas una década de la disolución de Checoslovaquia, la nueva república Eslovaca implementó un IRTU cuya alícuota (19%) se aplica tanto a los ingresos individuales como corporativos. Rige el principio de territorialidad, al igual que en Hong Kong y Estonia⁴⁸. La reforma tributaria reemplazó el impuesto a las rentas individuales con alícuotas progresivas (del 10 al 38%) por uno de tasa única. Para el caso de los impuestos a las rentas corporativas redujo la tasa del 25% al 18%. Pero la reforma tributaria eslovaca también debe ser

⁴⁵ Michael Littlewood, “The Hong Kong Tax System”, Prosperitas, Center for Freedom and Prosperity Foundation, Vol. VII, Issue II, March 2007.

⁴⁶ Daniel Mitchell, “The Flat Tax Revolution: Lessons for Policy Makers”, Prosperitas, Center for Freedom and Prosperity Foundation, Vol. VIII, Issue I, February 2008, p. 6.

⁴⁷ Robert Hall and Alvin Rabushka, *The Flat Tax*, Hoover Institution Press, Stanford University, California, 1985.

⁴⁸ Martin Chren, “The Slovakian Tax System”, Prosperitas, Center for Freedom and Prosperity Foundation, Vol. VI, Issue VI, February 2006, p. 2.

destacada por haber logrado un código impositivo de una “dramática simplicidad”, eliminando la enorme mayoría de exenciones, deducciones y tasas diferenciales. Los reformistas quisieron estar seguros de que los ingresos no tuvieran doble imposición, por lo tanto, eliminaron los impuestos a los dividendos empresariales, el impuesto a la herencia y a las transferencias inmobiliarias⁴⁹. Al igual que en Estonia, se creó un impuesto al valor agregado (19%) e impuestos sobre la nómina (en conjunto, los pagos de empleados y empleadores, suman casi 50%)⁵⁰.

Volviendo a Norteamérica, en la actualidad, uno de los precandidatos por el partido republicano⁵¹, Herman Cain, propuso el *999 Plan* que consistía en cambiar significativamente el diseño tributario del Gobierno Federal en los Estados Unidos. El programa tributario de Cain se basaba en la implementación de una tasa única del 9% para el impuesto sobre la renta de los individuos y empresas y para el impuesto sobre las ventas finales. Además, Cain proponía la eliminación del impuesto a las ganancias de capital, los impuestos sobre la herencia y los impuestos laborales⁵².

3. Ventajas y efectos del IRTU

Antes de mencionar cuáles han sido las principales ventajas y resultados de las reformas tributarias que han sido enfocadas en el impuesto de tasa única, hay que tener en cuenta las palabras de Daniel Mitchell: “[...] el impuesto de tasa única es solo un aspecto de la política tributaria, y la política tributaria es solo la mitad de la ecuación de política fiscal, y la política fiscal es solo uno de los muchos factores que influyen en los resultados económicos”⁵³. En la gran mayoría de los casos de reforma tributaria enfocada en el IRTU, se observa una reducción en la carga tributaria total en la economía, además de reducir el sesgo en contra del ahorro y la inversión como consecuencia de la eliminación de los impuestos a la distribución de dividendos, a la herencia, al patrimonio y a las

⁴⁹Martin Chren, “The Slovakian Tax System”, Prosperitas, Center for Freedom and Prosperity Foundation, Vol. VI, Issue VI, February 2006, p. 3.

⁵⁰Daniel Mitchell, “The Global Flat Tax Revolution: Lessons for Policy Makers”, Prosperitas, Center for Freedom and Prosperity Foundation, Vol. VIII, Issue I, February 2008, pp. 6-7.

⁵¹Cain suspendió su campaña a principios de diciembre de 2011.

⁵²Ver <http://www.hermancain.com/999plan>

⁵³Daniel Mitchell, “The Global Flat Tax Revolution: Lessons for Policy Makers”, Prosperitas, Center for Freedom and Prosperity Foundation, Vol. VIII, Issue I, February 2008, p. 9. [Traducción propia]

ganancias de capital, entre los más importantes. De esta manera, podemos destacar los siguientes beneficios que conlleva la implementación de reformas impositivas basadas en el impuesto a la renta de tasa única⁵⁴:

- a) Estimula el crecimiento de la economía, al incentivar el trabajo, el ahorro y la inversión.
- b) Permite establecer un sistema tributario simple, ya que reduce o directamente elimina las deducciones y exenciones impositivas y la complejidad en las planillas de liquidación de impuestos. De esta manera, se reducen los costos de pago, administración y liquidación de tributos para el contribuyente al no tener que contar con asistencia legal o técnica (contadores públicos y/o abogados).
- c) El premio por evadir los tributos que percibe el contribuyente tiende a reducirse por tres motivos: al reducirse la carga tributaria, al disminuir los costos de pagar impuestos (la administración y liquidación de los mismos) y la mayor simplicidad del código tributario.
- d) Mejora la justicia del sistema tributario, al tratar a las personas de manera más equitativa. La persona cuyo ingreso sea cien veces mayor que otra, tributará cien veces más que la segunda. De esta manera se reduce la penalización contra la eficiencia de los individuos.
- e) Se reduce el clientelismo en el proceso político ya que también se reducen o eliminan las ventajas impositivas (deducciones, alícuotas diferenciales, exenciones, etc.) otorgadas por los funcionarios estatales. De esta manera, los políticos pierden la posibilidad de seleccionar ganadores y perdedores mediante el código tributario, generando así menores probabilidades de cometer hechos de corrupción. En consecuencia, las empresas deben reducir la asignación de recursos propios para conseguir los favores de aquellos que pueden otorgar privilegios tributarios.
- f) Al reducirse los conflictos que pueden existir entre los contribuyentes y el Estado se logra ampliar e incrementar las libertades civiles.
- g) Todas las ventajas anteriores permiten mejorar la competitividad de la economía, generando la posibilidad de una mejor y mayor inserción de las empresas nacionales en el mundo.

⁵⁴Daniel Mitchell, “A Brief Guide to the Flat Tax”, Backgrounder, N° 1866, July 7, 2005, Heritage Foundation, pp. 4-6.

VII) Resultados de reducciones en la carga tributaria

Antes de describir los efectos del impuesto de tasa única en las economías de los países que lo implementaron, vale la pena mencionar los resultados de un estudio llevado a cabo por James Gwartney y Robert Lawson, donde midieron el impacto de la reducción de las tasas marginales impositivas máximas sobre la tasa de crecimiento del PIB per cápita. En una muestra de setenta y siete países, entre 1980 y 2002, los autores observaron que las tasas marginales máximas sobre la renta habían disminuido del 61,3% al 37,1%⁵⁵. Además, estimaron que una reducción de 10 puntos porcentuales en la tasa marginal máxima generaba un incremento de medio punto porcentual en la tasa anual de crecimiento económico por persona⁵⁶. Y en los países desarrollados que han logrado mayores reducciones en sus tasas marginales impositivas el efecto ha sido sustancial sobre la tasas de crecimiento anual per cápita (2% en Reino Unido, EEUU y Nueva Zelanda)⁵⁷. Según Patrick Basham, del Fraser Institute, las economías en transición que han adoptado estos regímenes tributarios “están creciendo más rápido que aquellas economías en transición que tienen tasas tributarias ‘progresivas’”⁵⁸.

La reforma tributaria eslovaca, que incorporó el flat tax a partir del 1° de enero de 2004, tuvo efectos en varios planos de la economía local. En primer lugar, contribuyó a generar un clima de negocios favorable a las inversiones, lo cual provocó un incremento en su tasa de crecimiento anual. Entre 2004 y 2008 alcanzó una performance del 7,3% anual, mientras que los países desarrollados lograron una tasa de crecimiento anual del 2,3%⁵⁹. En segundo lugar, la recaudación proveniente de impuestos a la renta excedieron las expectativas como consecuencia del incremento de productividad y la menor evasión tributaria provocadas, a su vez, por los incentivos generados por las menores alícuotas impositivas del flat tax⁶⁰.

⁵⁵ James Gwartney and Robert Lawson, *The Impact of Tax Policy on Economic Growth, Income Distribution, and Allocation of Taxes*, Social Philosophy & Policy Foundation, 2006, pp. 32-33.

⁵⁶ James Gwartney and Robert Lawson, *The Impact of Tax Policy on Economic Growth, Income Distribution, and Allocation of Taxes*, Social Philosophy & Policy Foundation, 2006, p. 41.

⁵⁷ James Gwartney and Robert Lawson, *The Impact of Tax Policy on Economic Growth, Income Distribution, and Allocation of Taxes*, Social Philosophy & Policy Foundation, 2006, p. 42.

⁵⁸ Patrick Basham, *Lessons from Abroad. International evidence shows flat tax benefits*, Fraser Forum 02/08, p. 13.

⁵⁹ International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, September 2011, p. 179.

⁶⁰ Martin Chren, “The Slovakian Tax System”, *Prosperitas*, Center for Freedom and Prosperity Foundation, Vol. VI, Issue VI, February 2006, p. 17.

En el caso de Lituania, que adoptó el flat tax en 1996, la economía alcanzó una tasa de crecimiento del 6,5% anual entre dicho año y 2009. Lo mismo sucedió en Letonia, donde en 1995 comenzó a aplicarse el flat tax: entre el inicio de la reforma tributaria y 2007 la tasa de crecimiento del PIB alcanzó un promedio anual del 7,5%⁶¹. Por supuesto que la tributaria en ambos países no fue la única área de reformas que se iniciaron en los años noventa, con posterioridad a la independencia de la Unión Soviética. Pero seguramente la incorporación de un sistema tributario menos costoso y más administrable por el sector privado contribuyó sustancialmente a crear un contexto propicio al ingreso de inversiones.

Si bien no es un ejemplo de implementación del flat tax creemos que sirve para ilustrarnos: el presidente Kennedy presentó al Congreso un programa de amplios recortes impositivos que se aprobaron y comenzaron a funcionar después de su muerte, en 1965. Una de las leyes reducía la tasa máxima marginal del 91% al 70% en el impuesto sobre la renta. En los cuatro años anteriores a la reforma la recaudación, ajustada por inflación, aumentó a un promedio anual del 2,1%, mientras que en los cuatro años posteriores a la reforma lo hizo a un promedio de 8,6% al año⁶². Lo mismo sucedió con posterioridad a la puesta en marcha de la ley de recortes tributarios de 1981, impulsada por el gobierno de Ronald Reagan, que rebajaba (en un lapso de tres años) la alícuota marginal máxima del impuesto sobre la renta desde el 70% al 50%. En los cuatro años previos a la reforma la recaudación, en términos reales, caía a un promedio anual del 2,8%, mientras que en los cuatro años posteriores a los cambios creció al 2,7% anual⁶³.

VIII) La propuesta para Argentina

El proyecto de ley cuyo objetivo es implementar un impuesto sobre la renta de tasa única (*flat tax*) está fundamentado en mejorar la situación de los contribuyentes del país, tanto en lo que respecta al nivel de carga tributaria como a la simplicidad, comodidad e igualdad de los mismos ante la ley. Del lado del estado se busca reducir los costos de fiscalización, facilitar la recaudación y hacer más sencillo su control. Además, se eliminan los privilegios tributarios y los mecanismos de

⁶¹ International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, September 2011.

⁶² Arthur Laffer, TheLaffer Curve: Past, Present, and Future. Backgrounder, N° 1765, June 1, 2004, Heritage Foundation, pp. 6-7.

⁶³ Arthur Laffer, TheLaffer Curve: Past, Present, and Future. Backgrounder, N° 1765, June 1, 2004, Heritage Foundation, p. 9.

corrupción que conllevan los mismos. Por último, y no menos importante, el impuesto propuesto mejora las condiciones de privacidad del individuo frente al Estado, ya que se reducen significativamente los mecanismos de intromisión del fisco en la vida cotidiana del ciudadano en lo que respecta a su situación patrimonial, su estructura y nivel de gastos, los ingresos generados en países extranjeros, etc.

El impuesto propuesto se orientaría a establecer, en la medida de lo posible, un tributo único que grave la renta de las personas físicas y los beneficios empresariales. La liquidación de los tributos de referencia se realizará mediante un simple formulario (ver Anexo) que podrá completarse prácticamente sin la asistencia de especialistas (contadores, abogados, etc.). Se tendría en cuenta una única deducción de acuerdo a la situación familiar y a la cantidad de personas a cargo, estableciendo de esta manera un mínimo no imponible que permita establecer un nivel de ingreso no gravado por el impuesto para hacer frente a los gastos necesarios para adquirir una canasta de consumo de bienes y servicios básicos.

La propuesta siguiente está basada en la que en su momento realizaron Robert Hall y Alvin Rabushka, Daniel Mitchell y Antonio Margariti, debiéndose orientar aquella en el siguiente sentido:

1°. Se establece un impuesto sobre las personas físicas que gravan las rentas originadas en salarios, sueldos, pensiones, alquileres, rentas financieras, honorarios y dividendos.

2°. La alícuota o tasa que gravará las rentas mencionadas en el apartado anterior será del 20%⁶⁴.

3°. Se eliminan todas las deducciones y exenciones tributarias existentes respecto a los impuestos que gravan la renta de personas físicas, con excepción de las que se indican en el apartado siguiente.

4°. Se establece un monto mínimo exento, que dependerá de las siguientes deducciones personales:

- a- Deducción anual por matrimonio legal: \$ 12.000
- b- Deducción anual por soltero cabeza de familia: \$10.000
- c- Deducción anual por soltero sin familia a cargo: \$6.000

⁶⁴La gran mayoría de países que han aplicado este impuesto han incorporado una alícuota entre el 10 y 15%. Superan dicha alícuota Jamaica, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia e Islandia. Ver Daniel Mitchell, "The Global Flat Tax Revolution: Lessons for Policy Makers", Prosperitas, Center for Freedom and Prosperity Foundation, Vol. VIII, Issue I, February 2008, p. 3.

d- Deducción anual por dependiente a cargo: \$ 6.000

5°. La liquidación de impuestos se realizará una vez al año mediante un formulario de similar formato al que se encuentra en el Anexo.

6°. Se establece un impuesto sobre las empresas y sociedades civiles que gravarán el valor económico agregado generado por las mismas. Dicho impuesto se determinará deduciendo de la facturación los siguientes ítems: compra de mercaderías, gastos e insumos, servicios prestados a la empresa, nómina de sueldos y salarios, inversiones en bienes de capital, pago de dividendos a accionistas y honorarios a los directores.

7°. La alícuota o tasa que gravará las ganancias empresariales mencionadas en el apartado anterior será del 20%⁶⁵.

8°. Se eliminan en el plazo que disponga el Poder Ejecutivo Nacional, el cual nunca podrá ser superior a los doce (12) meses, los siguientes impuestos: Impuesto a las Ganancias, Gravamen de emergencia sobre premios de juegos y concursos deportivos e Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, quedando derogada toda la normativa a ellos referida.

9°. Se eliminan en el plazo que disponga el Poder Ejecutivo Nacional, el cual nunca podrá ser superior a los 3 años, los siguientes impuestos: Régimen simplificado para pequeños contribuyentes, Impuesto sobre los Bienes Personales e Impuesto a los Créditos y Débitos.

10°. Se eliminan en el plazo que disponga el Poder Ejecutivo Nacional, el cual nunca podrá ser superior a los diez (10) años, los siguientes impuestos: impuesto al valor agregado, derechos de importación y derechos de exportación.

11°. Las rentas individuales y las ganancias empresariales serán gravadas en función del principio de territorialidad y no del de nacionalidad o residencia. Esto significa que de manera exclusiva estarán afectadas las rentas generadas dentro del territorio argentino, independientemente del status de residencia por parte del sujeto pasivo.

IX) Conclusiones

⁶⁵La gran mayoría de países que han aplicado este impuesto han incorporado una alícuota entre el 10 y 15%. Superan dicha alícuota Jamaica, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia e Islandia. En Daniel Mitchell, "The Global Flat Tax Revolution: Lessons for Policy Makers", Prosperitas, Center for Freedom and Prosperity Foundation, Vol. VIII, Issue I, February 2008, p. 3.

Uno de los componentes necesarios de toda reforma económica es la del área tributaria, ya que la manera en que se recaudan los recursos para financiar el gasto público es un aspecto sustancial en el cálculo económico que llevan periódicamente adelante los agentes económicos (consumidores y empresarios). Dicho cálculo implica estimar cuándo hay que pagar los tributos, de qué manera se liquidarán los mismos, cuál será el porcentaje de los ingresos del contribuyente que deberá ser pagado al fisco, etc. En función de lo anterior, la implementación de un impuesto a la renta de tasa única (*flat tax*) tiene la ventaja de orientarse en el sentido de hacer más simple, más transparente y menos costoso el sistema tributario para el contribuyente.

De todas maneras, las probadas consecuencias positivas que han experimentado aquellos países que adoptaron este tipo de impuesto se vieron potenciadas cuando a dicha reforma tributaria la han acompañado cambios en otras áreas de la política económica (desregulaciones en los mercados, apertura económica, independencia del banco central, protección de los derechos de propiedad, etc.).

Por lo tanto se recomienda implementar esta reforma tributaria para unificar las alícuotas que gravan las rentas empresarias y personales y, complementariamente, establecer un cronograma de eliminación de otros tributos nacionales que gravan la manifestación directa de los ingresos de las empresas y los individuos. Es necesario aclarar que una reforma de estas características debería enmarcarse en un programa de reformas integral consistente (monetario, fiscal, regulatorio, comercio exterior, etc.) y orientado a mejorar el contexto institucional del país. Una reforma tributaria como la que se propone en el trabajo, si bien mejoraría la situación actual en materia impositiva, de manera aislada perdería todo su potencial si no es acompañada de cambios importantes en otras áreas económicas.

Anexo

Impuesto sobre la renta de personas físicas (Modelo I)

Impuesto sobre la renta de tasa única			
Form. # 1	Impuestos a la renta personal		2012
Apellido y nombre	Documento de identidad	Profesión	
Domicilio particular	Ciudad y Código postal	DNI del cónyuge	
Profesión del cónyuge	Empresa donde trabaja	Dirección comercial	
1. Honorarios, Sueldos y Salarios		1	\$
2. Rentas financieras y otros beneficios		2	\$
3. Total de Rentas Personales		3	\$
4. Deducciones Personales			
* \$ 12.000 por matrimonio legal		4 (a)	\$
* \$ 10.000 por soltero cabeza de flia.		4 (b)	\$
* \$ 6.000 soltero sin flia. a cargo		4 (c)	\$
5. Personas a cargo, excluido el cónyuge		5	\$
6. Deducciones por familiares (línea 5 x \$ 6.000)		6	\$
7. Total deducciones (líneas 4+6)		7	\$
8. Ingreso imponible (línea 3-7, si la diferencia es positiva)		8	\$
9. Impuesto (20% de la línea 8)		9	\$
10. Retención de empleadores		10	\$
11. Impuesto a pagar (línea 9-10, si es positiva)		11	\$
12. A reembolsar por el fisco (línea 10-9, si la diferencia es positiva)		12	\$

Fuente: Antonio Margariti. *Impuestos y pobreza*. Fundación Libertad. 2004. Página 252.

Impuesto sobre las ganancias de empresas (Modelo II)

Impuesto sobre la renta de tasa única			
Form. # 2	Impuesto sobre las empresas		2012
Razón social			CUIT
Domicilio comercial	Ciudad y Código postal		Producto principal
1. Ingresos Brutos por ventas		1	\$
2. Costos deducibles		2	\$
(a) Compras de mercaderías, servicios e insumos		2 (a)	\$
(b) Honorarios, sueldos y pensiones		2 (b)	\$
(c) Dividendos a accionistas y honorarios de directores		2 (c)	\$
(d) Compras de inmuebles, equipos y bienes de producción		2 (d)	\$
3. Total de costos deducibles		3	\$
líneas 2 (a) + 2 (b) + 2 (c) + 2 (d)			
4. Ganancia imponible		4	\$
(línea 1-3))			
5. Impuesto		5	\$
(20% línea 4)			
6. Saldo a favor año anterior		6	\$
7. Intereses por el saldo favorable		7	
(x % de la línea 6)			
8. Saldo a favor actualizado		8	\$
(línea 6+7)			\$
9. Impuesto a pagar		9	
(línea 5-8, si la diferencia es positiva)			
10. Crédito fiscal para el año próximo		10	\$
(línea 8-5, si la diferencia es positiva)			

Fuente: Antonio Margariti. *Impuestos y pobreza*. Fundación Libertad. 2004. Página 264.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina