



ESTIMACION DEL IMPACTO
RECAUDATORIO DEL PROYECTO
DE LEY 4534-D-2020
APORTE SOLIDARIO Y
EXTRAORDINARIO

Septiembre de 2020

Director General
Marcos Makón

Director de Análisis Fiscal Tributario – Carlos Guberman

Analistas
Marcela de Maya – Martín López Amorós – Pedro Velasco

25 de septiembre de 2020

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Introducción.....	3
Características del Proyecto de Ley.....	3
Estimación del impacto recaudatorio.....	5

Índice de cuadros

Cuadro 1. Tabla de alícuotas del Proyecto de Ley.....	4
Cuadro 2. Impacto recaudatorio estimado del Aporte Solidario y Extraordinario - Residentes.....	6
Cuadro 3. Comparación de base imponible Bienes Personales y del Aporte Solidario, 2018 y 2019 - Caso residentes.....	7

Introducción

El presente informe tiene como objetivo analizar el articulado y el impacto recaudatorio del Proyecto de Ley 4534-D-2020.

El proyecto dispone la creación de un Aporte Solidario y Extraordinario con el objetivo de generar fondos tributarios que permitan implementar medidas orientadas a morigerar el efecto económico de la pandemia del Covid-19. Para ello, se propone la implementación de un impuesto aplicable a las personas humanas con bienes declarados por más de \$200 millones durante el ejercicio 2019, bajo un esquema de alícuotas progresivo, en que las alícuotas progresivas van desde 2% hasta 5,25%.

Según cifras de AFIP, la recaudación podría alcanzar los \$307.898 millones (equivalente a 1,1% del PIB del corriente año, dado que la base imponible habría trepado a \$8.856.961 millones (41,1% del PIB). La incorporación de activos excluidos del Impuesto a los Bienes Personales genera que la base imponible del Aporte Solidario en análisis sea aproximadamente 4 veces superior a la de dicho tributo.

Características del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley propone la creación con carácter de emergencia y por única vez, un aporte extraordinario, Administrado y reglamentado por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (Artículos 9° y 10°) que recaerá sobre los bienes existentes al 31 de diciembre de 2019 (Artículo 1°) en el país y en el exterior, comprendidos y valuados de acuerdo a los términos establecidos en la Ley 23.966 texto ordenado 1997 y sus modificatorias (en lo referido al Impuesto sobre los Bienes Personales. Título VI), cuando el total de los bienes, valuados de acuerdo con las disposiciones de la citada ley, y sin deducción de mínimo no imponible alguno, sea igual o superior a \$ 200.000.000 (pesos doscientos millones) al 31 de diciembre de 2019, por la totalidad de sus bienes en el país y en el exterior de las personas humanas y sucesiones indivisas residentes en el país (en los términos establecido en los artículos 116 a 123 del Impuesto a las Ganancias, texto ordenado 2019) y aquellas de nacionalidad Argentina cuyo domicilio o residencia se encuentre en países no cooperantes o jurisdicciones de baja o nula tributación en los términos de los artículos 19 y 20 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (Artículo 2° inc. a)).

Quedan además alcanzada la totalidad de los bienes en el país de las personas humanas y sucesiones indivisas residentes en el exterior cuando superen el límite mencionado en los mismos términos de alcance y valuación del párrafo anterior (Artículo 2° inc. b)), comprendiendo también los bienes de los agentes diplomáticos y consulares, el personal técnico y administrativo de las respectivas misiones y demás funcionarios públicos de la Nación y los que integran comisiones de las Provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipalidades que, en ejercicio de sus funciones, se encontraren en el exterior, así como sus familiares que los acompañaren (que se encuentran explícitamente eximidos dentro del artículo 21 del Impuesto sobre los Bienes Personales).

Se utiliza la figura de responsable sustituto, según lo que determine la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) sobre las personas humanas de existencia visible o ideal domiciliadas en el país, las empresas o explotaciones unipersonales ubicadas en el país o las sucesiones allí radicadas que tengan el condominio, posesión, uso, goce, disposición, tenencia, custodia, administración o guarda de bienes sujetos al aporte extraordinario que pertenezcan a los sujetos mencionados en el párrafo anterior (aquellos del Artículo 2° inc. b) del Proyecto de Ley).

Si bien se utilizan los institutos del Impuesto sobre los Bienes Personales para definir los bienes comprendidos y la metodología de valuación dentro de este Aporte Solidario Extraordinario,

explícitamente se distingue del tratamiento sobre exenciones y deducciones de mínimo no imponible, haciendo también explícita la aclaración de que la base imponible deberá conformarse con la totalidad de los bienes “- incluyendo los aportes a trust, fideicomisos, fundaciones de interés privado y demás estructuras, participación en sociedades u otros entes de cualquier tipo sin personalidad fiscal y participación directa o indirecta en sociedades u otros entes de cualquier tipo -” (Artículo 3°).

De esta forma, en la medida que se correspondan con un patrimonio cuyo límite supere el mínimo exento establecido en el Artículo 2° del proyecto, estarán gravadas las siguientes exenciones objetivas establecidas en el Impuesto sobre los Bienes Personales (art. 21 Ley 23.966. Título VI):

“a) Los bienes pertenecientes a los miembros de las misiones diplomáticas...” (mencionados en el párrafo precedente);

“b) Las cuentas de capitalización comprendidas en el régimen de capitalización previsto en el título III de la ley 24.241 y las cuentas individuales correspondientes a los planes de seguro de retiro privados administrados por entidades sujetas al control de la Superintendencia de Seguros de la Nación...”

“c) Las cuotas sociales de las cooperativas;”

“d) Los bienes inmateriales (llaves, marcas, patentes, derechos de concesión y otros bienes similares).”

“e) Los bienes amparados por las franquicias de la Ley 19.640.”

“f) Los inmuebles rurales cuyos titulares sean personas humanas y sucesiones indivisas, cualquiera sea su destino o afectación.”

“g) Los títulos, bonos y demás títulos valores emitidos por la Nación, las provincias, las municipalidades y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los certificados de depósitos reprogramados (CEDROS).”

“h) Los depósitos en moneda argentina y extranjera efectuados en las instituciones comprendidas en el régimen de la Ley N° 21.526, a plazo fijo, en caja de ahorro, en cuentas especiales de ahorro o en otras formas de captación de fondos de acuerdo con lo que determine el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA.”

Cuadro 1. Tabla de alícuotas del Proyecto de Ley

Valor total de los bienes en el país y en el exterior		Por el total de los bienes situados en el país			Por el total de los bienes situados en el Exterior
Más de \$ (millones)	Hasta \$ (millones)	\$ (millones)	Más el	Sobre el excedente de \$ (millones)	Pagarán el
200	300 inclusive	4,00	2,00%	200	3,00%
300	400 inclusive	6,00	2,25%	300	3,375%
400	600 inclusive	8,25	2,50%	400	3,75%
600	800 inclusive	13,25	2,75%	600	4,125%
800	1.500 inclusive	18,75	3,00%	800	4,50%
1.500	3.000 inclusive	39,75	3,25%	1.500	4,875%
3.000	En adelante	88,50	3,50%	3.000	5,25%

FUENTE: PROYECTO DE LEY 4534-D-2020

Dichas inclusiones implican una ampliación importante en la base imponible del Aporte frente a la norma vigente para Bienes Personales, sin embargo, es importante aclarar que a los fines de las presentaciones de las DDJJ no existirían diferencias entre los bienes en uno y otro caso.

A los fines del ingreso del aporte extraordinario se aplicarán dos tablas de alícuotas alternativas según los bienes se encuentren en el país o en el exterior, cuyo tramo correspondiente estará determinado por el valor total de los bienes en el país y en el exterior, lo que se resume en el Cuadro 1 (Artículo 4°).

El proyecto prevé que se suprima la diferencia de alícuotas sobre los bienes situados en el exterior (Artículo 5°) en el caso de verificarse la repatriación de los bienes en un plazo de 60 días desde la publicación de la presente ley en el boletín oficial, siempre que dicha repatriación sea igual o superior al 30% de sus tenencias financieras en el exterior, definidas como "(i) las tenencias de moneda extranjera en el exterior y, (ii) los importes generados como resultado de la realización de los activos financieros pertenecientes a las personas humanas domiciliadas en el país y las sucesiones indivisas radicadas en el mismo." (Artículo 6°)

El producido de lo recaudado por el aporte extraordinario tendrá asignación específica mencionándose la necesidad de ordenar al Poder Ejecutivo Nacional a realizar una aplicación federal (aunque no explicita qué criterio de federalismo debe primar) de los fondos recaudados por el aporte extraordinario del artículo 1°, y del destino enunciado en los puntos 1, 2 y 3 del artículo 7°, el que establece una aplicación de la totalidad de la recaudación del aporte de la siguiente forma:

1. Un 20% a la compra y/o elaboración de equipamiento médico, elementos de protección, medicamentos, vacunas y todo otro insumo crítico para la prevención y asistencia sanitaria.
2. Un 20% a subsidios a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en los términos del artículo 2° de la Ley N° 24.467 y sus modificatorias y normas complementarias, con el principal objetivo de sostener el empleo y las remuneraciones de sus trabajadores.
3. Un 20% destinado al programa integral de becas Progresar, gestionado en el ámbito del Ministerio de Educación, que permitirá reforzar este programa que acompaña a las y los estudiantes con un incentivo económico y un importante estímulo personal en todos los niveles de formación durante su trayectoria educativa y/o académica.
4. Un 15% a los habitantes de los barrios populares identificados en el registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) para fortalecer dicho proceso, enfocado en la mejora de la salud y de las condiciones habitacionales de sus habitantes.
5. Un 25% a programas de exploración, desarrollo y producción de gas natural, actividad que resulta de interés público nacional, a través de Integración Energética Argentina S.A. la cual viabilizará dichos proyectos proponiendo y acordando con YPF S.A. en forma exclusiva, las distintas modalidades de ejecución de los proyectos. Queda establecido que Integración Energética Argentina S.A. deberá reinvertir las utilidades provenientes de los mencionados proyectos, en nuevos proyectos de gas natural durante un plazo no inferior a diez años a contar desde el inicio de vigencia del presente régimen.

El proyecto cierra con la comunicación de forma al Poder Ejecutivo de la Nación en su artículo 11°.

Estimación del impacto recaudatorio

La medida en debate alcanzaría a 9.298 contribuyentes, y su impacto recaudatorio estimado por AFIP sería de \$307.898 millones (1,1% del PBI de 2020).

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) presentó ante la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados una estimación del impacto recaudatorio de la medida bajo análisis que va de los \$272.490 millones a los \$307.898 millones, según los supuestos empleados. Este impacto recaudatorio representa entre 1% y 1,1% del PBI para 2020. Además, AFIP estimó que entre 7.438 y 9.298 contribuyentes se verían alcanzados por el tributo en debate. El margen de error en la estimación es producto de la menor cantidad de presentaciones de declaraciones juradas este año, fenómeno potencialmente explicado por la pandemia de COVID-19.

El análisis de la OPC se realiza sobre estas estimaciones, que pueden consultarse en el Cuadro 2, puesto que el organismo recaudador, a diferencia de la OPC, cuenta con gran parte de la información necesaria para su elaboración dada la estructura del tributo bajo análisis, por lo que la OPC no se encuentra en condiciones de realizar una estimación propia, ya que solo se dispone de declaraciones juradas de Bienes Personales hasta el año 2018, y con una apertura por tramo de valor de los bienes que solo permite realizar una proyección de lo que serían las bases imponibles a 2019.

Cuadro 2. Impacto recaudatorio estimado del Aporte Solidario y Extraordinario - Residentes

\$ millones y % del PBI

Más de	Hasta	Presentaciones	Base imponible	Recaudación potencial	Recaudación potencial % del PBI	Pago promedio (\$)	Alícuota efectiva
200	300	2774	678.584	16.936	0,06%	6.105.295	2,50%
300	400	1404	483.470	13.236	0,05%	9.427.648	2,74%
400	600	1308	637.452	18.791	0,07%	14.366.301	2,95%
600	800	578	401.297	12.852	0,05%	22.234.730	3,20%
800	1500	749	796.580	28.243	0,10%	37.707.753	3,55%
1500	3000	372	744.239	28.575	0,11%	76.815.244	3,84%
3000	0	253	4.007.047	153.856	0,57%	608.125.728	3,84%
Total según DDJJ 2019		7438	7.748.669	272.489	1,00%	36.634.779	3,52%
Presunto sin presentación de DDJJ 2019		1860	1.108.291	35.408	0,13%	19.036.774	3,19%
Total estimado		9298	8.856.961	307.898	1,13%	33.114.421	3,48%

FUENTE: AFIP

De acuerdo con estas estimaciones, el pago promedio del tributo entre las personas residentes alcanzadas sería de poco más que \$33 millones. Sin embargo, el promedio por tramo de bienes va desde los \$6,1 millones a los \$608,1 millones. Como se observa en el Cuadro 1, la alícuota promedio del tributo se estima en 3,5% de la base imponible, y muestra un gradual incremento desde 2,5% a 3,8% en función del valor de los bienes declarados. Esto es el resultado de la implementación de un esquema de alícuotas progresivas.

Cabe mencionar que se observan diferencias significativas entre 2018 y 2019 para el tramo de bienes afectado por el impuesto. El Cuadro 3 presenta la información para el ejercicio 2018 y la presentada en el citado informe ante la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados.

Como se observa, se habría producido entre 2018 y 2019 un significativo aumento de la cantidad de personas humanas con un total de bienes superior a los \$200 millones. Según las cifras aportadas por AFIP para el ejercicio 2019, 9.298 contribuyentes se verían alcanzados por el aporte extraordinario en debate. Ese número, en 2018, hubiera sido de 2.960 contribuyentes.

En cuanto a la base imponible, para este Aporte según AFIP alcanzaría los \$8.856.961 millones, lo que representa un incremento de 403% a/a contra la correspondiente a Bienes Personales. Esta diferencia tiene dos grandes explicaciones: las variaciones de valor producto de la inflación, depreciación cambiaria y revaluaciones de activos, pero mucho más por la incorporación de bienes exceptuados, como los títulos públicos y fundamentalmente la totalidad de depósitos bancarios (según datos del BCRA al 31 de diciembre los depósitos de personas humanas alcanzaban los \$2.377.866 millones).

Se observa que el mayor crecimiento del último ejercicio, tanto en términos de contribuyentes afectados como de base imponible, se concentra en los dos tramos más altos de bienes, donde la variación de contribuyentes y base imponible crece 291% a/a y 745% a/a, respectivamente, lo que significó que la base imponible pasó de representar en 2018 12,1% del PIB a 41,3% del PIB en 2019.

Cuadro 3. Comparación de base imponible Bienes Personales y del Aporte Solidario, 2018 y 2019 – Caso residentes

\$ millones y % del PBI

Tramo de bienes sujetos a impuesto		2018			2019			Variación 2019/2020	
Más de	Hasta	Presentaciones	Base imponible	BI como % del PBI	Presentaciones	Base imponible	BI como % del PBI	Presentaciones	Base imponible
200	300	1.237	299.886	2,06%	2.774	678.584	3,2%	124%	126%
300	400	555	193.563	1,33%	1.404	483.470	2,3%	153%	150%
400	600	491	240.631	1,65%	1.308	637.452	3,0%	166%	165%
600	800	221	150.582	1,04%	578	401.297	1,9%	162%	166%
800	1.500	296	315.002	2,17%	749	796.580	3,7%	153%	153%
1.500	3.000	99	201.253	1,38%	372	744.239	3,5%	276%	270%
3.000		61	360.918	2,48%	253	4.007.047	18,7%	315%	1010%
No incluidos en DJ					1.860	1.108.291	5,2%		
Total		2.960	1.761.835	12,11%	9.298	8.856.961	41,3%	214%	403%

FUENTE: AFIP

Finalmente, cabe aclarar que las cifras consignadas de recaudación serían valores máximos sobre los contribuyentes residentes, asumiendo el cumplimiento completo del mismo y que no se realiza ninguna repatriación de bienes que permitiera reducir la carga del tributo en los términos del Artículo 5 del proyecto.

En sentido contrario, debería actuar al alza la incorporación de aquellas personas de nacionalidad argentina pero que declaran residencia en países no cooperantes o jurisdicciones de baja o nula tributación (segundo párrafo del inciso a) del Artículo 2) y los no residentes con bienes en el país (inciso b) del Artículo 2) entre los sujetos alcanzados por el Aporte, ya que incrementan la base imponible del tributo en cifras desconocidas dado que no están obligados a realizar la presentación de la DDJJ para el impuesto a los Bienes Personales que es la fuente de información de AFIP.

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte al Poder Legislativo y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar

