

La tributación en tiempos del doble arm's length Rajmilovich, Darío

I. Introducción.— II. Enfoque de salvataje: Estados Unidos de América.— III. Enfoque de asistencia.— IV. Evaluación de los enfoques.— V. El caso de Argentina.

En la vida todo es relativo salvo la muerte y los impuestos Benjamin Franklin

I. Introducción

La pandemia del COVID-19 que azota la humanidad no tiene precedentes en la historia contemporánea.

El objeto de análisis de la presente colaboración no consiste en desentrañar un nuevo principio de tributación internacional (como es el caso del principio del operador independiente o "arm's length principle" (ALP) [\(1\)](#) a la luz de la evolución del Proyecto BEPS (Erosión de Base y Deslocalización de Utilidades, por su traducción al castellano) [\(2\)](#) o nada que se le parezca. Me refiero a la recomendación de la Organización Mundial de la Salud de mantener 1,80mts. de distancia entre las personas, algo así como dos brazos.

Los individuos y familias, aislados en cuarentena, nos enfrentamos a un abismo de incertidumbre existencial. Las empresas (no solo las MiPyMES) a una eventual situación de quiebra técnica.

En este escenario de crisis, podemos decir que los sistemas económicos están en terapia intensiva, siendo ello especialmente gravitante en países con desequilibrios estructurales como la Argentina.

En este contexto, ¿qué pueden aportar los sistemas tributarios y qué camino deberían tomar los gobiernos?

Los tributos son como analgésicos, y estamos en terapia intensiva.

Es cierto que con medidas tributarias (p. ej., prórrogas de vencimientos) ganamos tiempo, y que el tiempo es como oro en polvo para un paciente en terapia. Pero la fórmula analgésicos + tiempo no garantiza per se un final feliz.

Hasta ahora, podemos vislumbrar dos enfoques de política fiscal de los gobiernos ante la pandemia desatada:

1) Enfoque de salvataje: a través de la inyección inmediata de recursos a familias y empresas.

2) Enfoque de asistencia: a través de la ampliación de las líneas crediticias y otros medios de asistencia financiera.

El enfoque de salvataje podemos observarlo en las medidas propuestas por Estados Unidos de América, mientras que el enfoque de asistencia se evidencia en las medidas planteadas por Francia.

II. Enfoque de salvataje: Estados Unidos de América

Con fecha 19 de marzo el Comité de Finanzas del Senado de Estados Unidos de América presentó propuestas legislativas en respuesta al impacto económico del COVID-19 [\(3\)](#), la cual introduciría medidas tributarias y no tributarias para individuos y empresas.

Las medidas tributarias incluirían:

— Rebajas de tributos.

— Flexibilización en las reglas para aplicar pérdidas operativas ("net operating losses") y deducciones por intereses como porcentaje del ingreso gravado ajustado ("interest deductions to a percentage of adjusted taxable income").

— Diferimientos por tres [3] meses (presentaciones y pagos de saldos de declaración jurada y anticipos de impuestos a la renta, impuestos al trabajo).

Las medidas no tributarias incluirían:

— Programa de préstamos (4):

- Entre el 1º de marzo y el 31 de diciembre de 2020

- Empresas con no más de 500 empleados

- Monto: el menor entre: (i) 4 veces el promedio mensual de gastos de un [1] año previo al otorgamiento del préstamo en concepto de sueldos, hipotecas, alquileres y otras obligaciones, o (ii) la suma de U\$S 10 millones.

- Intereses: 0%

— Devoluciones anticipadas para individuos (5)

- Tax credit contra el impuesto a la renta a imputarse en el primer período fiscal iniciado en 2020, cuyo monto se determina con base en el período fiscal 2019 (o 2018 en ciertos casos) siendo equivalente a la suma menor entre: 1) saldo de impuesto (net income tax liability), y 2) USD 1200 (USD 2400 en caso de declaraciones juradas conjuntas o "joint returns") + 500 USD por cada hijo dependiente, no pudiendo ser menor a la suma de USD 600 (USD 1200 en caso de "joint returns").

- Se reduce 5% en el caso de ingresos brutos mayores de USD 75.000 (USD 150.000 para "joint return").

- En el caso de individuos que no hubieran presentado declaraciones juradas en los períodos fiscales 2018 y 2019, pueden acceder al beneficio cuando presenten la declaración jurada 2020.

- En caso que el monto de la devolución resulte menor a la abonada, no se devengan intereses a favor del Fisco.

Con fecha 20 de marzo 2020, el Departamento del Tesoro (US Treasury Department), el Servicio de Impuestos Internos (Internal Revenue Service, o "IRS"), y el Departamento de Trabajo (Department of Labor), anunciaron que los empleadores pequeños y medianos pueden acceder a un tax credit (contra los impuestos al trabajo) relativo al reembolso del 100% de los costos por la discontinuidad laboral (6).

III. Enfoque de asistencia

Con fecha 18 de marzo el Gobierno de Francia presentó un proyecto de modificación de la Ley Financiera para 2020 (7) relativo a medidas de emergencia con el fin de enfrentar la crisis del COVID-19.

A diferencia del enfoque de salvataje, bajo el enfoque de asistencia, el Gobierno prevé socorrer financieramente a las unidades económicas a que sufran situación de distress financiero.

Este proyecto pivotea sobre el otorgamiento de garantías estatales a los nuevos préstamos que se gestionen por parte de las empresas.

El diagnóstico de la situación y los objetivos perseguidos por la medida proyectada se plantean como sigue:

— Los efectos de la propagación del virus COVID-19 y las medidas adoptadas para

contenerlo provocan un cese total de la actividad en muchos sectores y, en general, una disminución de la demanda.

— Este shock, mientras dura, amenaza la sostenibilidad de un número creciente de empresas viables, y puede conducir a la destrucción del capital físico, humano y financiero que será difícil de reconstruir una vez que haya pasado el shock.

— Antes de cualquier medida para revivir la actividad, existe una urgencia económica para mantener con vida a las empresas afectadas.

— Las medidas socio-fiscales proporcionan el primer efecto de reducir las necesidades de financiamiento de las empresas cuya actividad se ve afectada y deben respaldar significativamente su flujo de caja y reducir su riesgo de incumplimiento.

— Además, los compromisos ya asumidos por los bancos en términos de moratoria o reprogramación, y los medios movilizados por Bpifrance [\(8\)](#) brindan soluciones financieras complementarias para las tesorerías de las empresas. Sin embargo, estas últimas medidas están limitadas por la capacidad de los actores que las implementan: los bancos deben preservar su solvencia.

— La capacidad financiera y operativa de Bpifrance para hacer frente al volumen potencial de la demanda comercial, a pesar de que la duración del shock que enfrentan las empresas sigue siendo incierta.

— Parece esencial constituir una red de seguridad mucho más amplia, que solo el Estado puede proporcionar, en apoyo de las facilidades de liquidez que los prestamistas otorgarán a las empresas.

— Esta red de seguridad toma la forma de una garantía otorgada por el Estado a todos los créditos, cuyas características, de acuerdo con una orden del ministro, permitirán brindar el apoyo adecuado a las empresas en este contexto.

— En lugar de otorgar una garantía, podría preverse un préstamo directo del Estado. Sin embargo, esta opción sería impracticable por razones operativas del procesamiento de archivos por parte del Estado, y no sería muy adecuada para su difusión lo más cerca posible de las necesidades de las empresas. Además, esta opción habría tenido un impacto inmediato muy significativo en las finanzas públicas y habría provocado una exposición muy importante del Estado.

— La opción de una garantía permite llegar a un máximo de empresas, a través de sus contactos habituales con redes bancarias en particular, en todo el territorio, permitiendo limitar la exposición del Estado por diversos parámetros de la garantía y compartir el riesgo con las instituciones de crédito, y finalmente permite limitar y suavizar con el tiempo el posible impacto en el saldo y en la deuda pública.

Se destaca que la provisión para la provisión de una garantía no tiene un impacto presupuestario directo, si bien representa un riesgo en el caso de ejecución de la garantía derivado del eventual incumplimiento de la obligación.

Se dispone un límite de 300 mil millones de euros.

IV. Evaluación de los enfoques

Se aprecia la diferencia radical entre ambos enfoques: mientras el enfoque de salvataje inyecta fondos con carácter inmediato en manos de los individuos (familias) y las empresas, el enfoque de asistencia intenta mejorar el "rating crediticio" ante un escenario de "cierre crediticio" por parte de las entidades financieras.

En mi evaluación, me parece más atinado el enfoque de salvataje. Si bien es

absolutamente cierto que tales medidas generan una inmensa "sangría" de recursos en las finanzas públicas, y generan un riesgo de crisis fiscal severa, estamos en "terapia intensiva".

Se trata de salvar la vida de la economía, en ese propósito no puede haber "medias tintas" o "gradualismo financiero".

Son medidas de shock, que en situaciones de extrema emergencia como la actual, aspiran a salvar la vitalidad, cuando los analgésicos prolongan la agonía.

V. El caso de Argentina

Nuestro país ha sido destacado por enfrentar con anticipación y decisión política la situación de la emergencia sanitaria a raíz de la pandemia del COVID-19 [\(9\)](#).

No obstante ello, no parece tener la misma resolución en materia económica y financiera.

Si bien las medidas se perfilan hacia el enfoque de salvataje, su indeterminación, su limitación de alcances, sumado el inexplicable cierre del Congreso de la Nación como ámbito natural de discusión y promoción activa de tales medidas, arrojan una evaluación negativa.

Se han anunciado las siguientes medidas, las cuales a la fecha no fueron implementadas:

— Se eximirá el pago de contribuciones patronales a los sectores afectados de forma crítica por la emergencia.

— Se ampliará el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) para garantizar el empleo de aquellos que trabajan en empresas afectadas por la emergencia sanitaria.

— Se reforzará el seguro de desempleo.

— Se otorgará un pago extra de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo (AUE) por \$3100, y se postergará el pago de las deudas de abril y mayo con ANSeS de AUH y jubilados.

— Los jubilados y pensionados que perciben el haber mínimo recibirán por única vez un bono de \$3.000. Aquellos que estén por debajo de \$18.892 cobrarán la diferencia entre su haber y este monto.

— Se fortalecerá la provisión de alimentos en comedores comunitarios y espacios de contención de sectores vulnerables.

— Se aumentará 40% la partida presupuestaria para gastos de capital destinando \$100.000 millones a obras de infraestructura, educación y turismo.

— El Ministerio de Vivienda relanzará el Plan Procrear para impulsar el sector de la construcción y hacer posible la compra o refacción de hogares.

— Se establecerán precios máximos por treinta [30] días (prorrogables) para un conjunto de productos alimenticios, de higiene personal, medicamentos e implementos médicos.

— Los consumidores podrán conocer cuánto pagar por cada producto a través de un listado que estará disponible en los próximos días en la página web de Precios Claros, pudiendo denunciar incumplimientos en Defensa del Consumidor:

— Se incrementarán las tareas de inspección con la incorporación de verificadores de diferentes dependencias públicas y a través de convenios con los municipios.

— Se solicitará a las industrias productoras de alimentos, artículos de higiene personal, medicamentos, insumos, equipamiento e implementos médicos que aumenten su producción para afrontar el crecimiento de la demanda.

— Se lanzará una serie de líneas de créditos blandos por unos \$350.000 millones para garantizar la producción y el abastecimiento de alimentos e insumos básicos, impulsar la actividad y financiar el funcionamiento de la economía en esta coyuntura: una línea por

\$320.000 millones que permitirá proveer capital de trabajo a las empresas a tasas preferenciales por un plazo de 180 días con tasa de interés será 26% anual; \$25.000 millones en créditos del Banco de la Nación Argentina a tasa diferencial para productores de alimentos, higiene personal y limpieza y productores de insumos médicos; \$8.000 millones en financiamiento para la producción de equipamiento tecnológico para garantizar la modalidad de teletrabajo y \$2.800 millones para el financiamiento de infraestructura en los parques industriales, con recursos del Ministerio de Desarrollo Productivo.

— Se renovará el programa Ahora 12 por un plazo de seis meses. Expansión hacia compra online de productos nacionales, con énfasis en Pymes.

— Se requerirá autorización previa para la exportación de insumos y equipamiento médico que el país necesita para afrontar la pandemia.

— Programa de desarrollo y crecimiento de equipamiento médico, kits, insumos, juntos al Conicet, MinCYT, MDP, Mecon y Ministerio de Salud para estimular la innovación y el crecimiento de la producción.

— Se acelerará el pago a reintegros a la exportación para las firmas industriales.

Asimismo, en el marco de las medidas adoptadas recientemente por la emergencia sanitaria declarada por el coronavirus, la AFIP dispuso las siguientes medidas:

— Se extiende hasta el 30 de junio del 2020 inclusive, la vigencia transitoria correspondiente a los planes de facilidades de pago admisibles, cantidad de cuotas y tasa de interés de financiamiento aplicable [\(10\)](#).

— Se dispone el cierre temporal de actividades del Organismo Fiscal hasta el 31 de marzo de 2020, lo que implica la suspensión de los plazos de inspecciones, determinaciones, apelaciones, reintegros y otros procedimientos relativos a obligaciones impositivas, de recursos de la seguridad y social y aduaneras [\(11\)](#).

Finalmente, con fecha 23 de marzo pasado, los ministros Martín Guzmán (Economía) y Claudio Moroni (Trabajo) anunciaron que el Gobierno Nacional otorgará un ingreso de emergencia para trabajadores informales de \$10.000 durante el mes de abril, el cual podrá prorrogarse. El ministro de Trabajo señaló que la medida se orienta a llegar a los trabajadores independientes, informales, monotributistas que "en estas circunstancias no tienen ninguna posibilidad de seguir con su trabajo".

La medida alcanza a los monotributistas de las categorías inferiores, A y B, es decir trabajadores cuyos ingresos mensuales promedio rondan entre aproximadamente \$17.000 y \$20.000 mensuales.

Moroni señaló que esta ayuda "es compatible con la AUH" pero aclaró que "no les corresponde a familias que posean otros ingresos, un patrimonio importante o renta financiera".

Para acceder al beneficio se implementará a principios de abril una página que será administrada por la ANSeS. Por otro lado, se indicó que la registración será muy simple y habrá un plazo de diez [10] a quince [15] días para inscribirse. La fecha de pago comenzará a regir una vez finalizada la inscripción.

El ministro de Trabajo también indicó que el beneficio alcanza a todos los argentinos nativos, naturalizados y aquellos con residencia legal de no menos de dos [2] años, de entre dieciocho [18] y sesenta y cinco [65] años.

Por su parte, el titular de la ANSeS, Alejandro Vanoli indicó que alcanzaría a 3.600.000 de familias, y que se tramitará desde el celular.

Si bien la situación de las finanzas públicas en nuestro país (a nivel nacional, provincial y municipal) es crítica, lo que reduce el menú de opciones asequibles a disposición del Gobierno, cabe extremar las medidas que se adopten en términos de inmediatez y efectividad.

Se aprecia un costo estimado de \$36.000 millones. Siendo el presupuesto de Gasto de Capital total en el Presupuesto Nacional 2020 asciende a \$250.000 millones, se aprecia que podría reasignarse una porción sustancial de dicho presupuesto a esta finalidad [\(12\)](#).

Muchas empresas corren el riesgo de entrar en zona de quiebra técnica, muchas familias corren el riesgo de perder su ingreso de subsistencia.

Las medidas tributarias son analgésicos, las que aisladas, solo prolongarán la agonía del paciente.

Ante este panorama desolador (terapia intensiva), mientras persista el aislamiento social y el parate de la actividad económica, nuestra economía requiere medidas de shock. No solo para el segmento de informales y monotributistas de categorías A y B.

Aprendamos del antecedente de 2008 de Estados Unidos de América cuya eficacia permitió la recuperación económica.

La economía es el paciente, pero no tiene paciencia.

(1) Art.9 del Modelo de Convenio para evitar la Doble Imposición (CDI) de la OCDE.

(2) OECD, "Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting", OECD, 2013

(3) Propuesta de ley denominada: "Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act".

(4) "Division A -Small Business Interruption Loans". Secc.1102[7](a).

(5) "Recovery Rebates for Individuals". Sec.6428 2020. Estas devoluciones implican la percepción de sumas no reembolsables en las cuentas de los contribuyentes. Tales medidas replican (si bien con montos ampliados) las medidas implementadas en 2008 (Advanced Refundable Tax Credits) con motivo de la crisis financiera (P.L. 110-185) y que fueron muy exitosas en términos de recuperación de la economía norteamericana.

(6) La ley denominada: "Families First Coronavirus Response Act".

(7) Proyecto de ley denominado: "Projet de loi de finances rectificative pour 2020".

(8) Banco de Inversión de propiedad del Estado Francés.

(9) No siendo el caso de muchos países, entre ellos Estados Unidos de América y Francia, además de Italia, España, Brasil, México, Reino Unido, etcétera.

(10) Resolución General (AFIP) 4683/2020 (BO 30/03/2020).

(11) Resolución General (AFIP) 4682/2020 (BO 30/03/2020). Se aclara que la suspensión no afecta la presentación y pago de obligaciones impositivas y de recursos de la seguridad social.

(12) Ver "Plan Nacional de Inversiones Públicas 2020-2022", Dirección Nacional de Inversión Pública Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y PPP, en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_de_inversiones_publicas_2020-2022.pdf