



H. Cámara de Diputados de la Nación

Expediente 4267-D-2013

PROYECTO DE LEY

La Cámara de Diputados y el Senado de la Nación

SANCIONAN CON FUERZA DE LEY

COMISION BICAMERAL PARA UNA REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL

Artículo 1º.- Créase en el ámbito del Congreso Nacional, la Comisión Bicameral para una Reforma Tributaria Integral, que tendrá por objeto avanzar en el diseño de una estructura impositiva dotada de mayor progresividad, transparencia y estabilidad.

Artículo 2º.- Dicha Comisión Bicameral será de carácter especial y estará compuesta por veinticuatro (24) miembros, doce (12) en representación de la Cámara de Diputados y doce (12) en representación del Senado, respetando la integración proporcional de ambos cuerpos.

Artículo 3º.- La Comisión Bicameral se conformará dentro de los treinta (30) días de la entrada en vigencia de la presente ley. Durante los dieciocho (18) meses siguientes, deberá elaborar y presentar proyectos tendientes a modificar la actual estructura impositiva, conforme los siguientes criterios:

- a) Corrección de la alta incidencia que tienen los impuestos al consumo, eximiendo a los productos que integran la canasta básica alimentaria y redefiniendo los bienes que se consideran suntuosos, a efectos de incrementar las alícuotas que los gravan.
- b) Expansión y modificación progresiva de las alícuotas de los tributos que recaen sobre las rentas y el patrimonio.
- c) Disposición de cargas tributarias especiales a los sectores que generan rentas extraordinarias.
- d) Revisión de los impuestos que pesan sobre los ingresos de los trabajadores/as en relación de dependencia, jubilados/as y pensionados/as.
- e) Reducción de los fondos que recibe la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS), provenientes de impuestos coparticipables que corresponden a las Provincias.
- f) Reemplazo paulatino de los derechos de exportación por tributos coparticipables que alcancen a las mismas actividades.
- g) Eliminación gradual de los impuestos de emergencia.
- h) Revisión de los regímenes de promoción económica.



H. Cámara de Diputados de la Nación

- i) Avance a una mayor equidad del sistema de aportes y contribuciones a la seguridad social.
- j) Fortalecimiento de la administración tributaria.

Artículo 4º.- La Comisión Bicameral convocará a participar de su labor al titular del Ministerio de Economía de la Nación, al responsable de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), a representantes de las Facultades de Ciencias Económicas de las Universidades Nacionales y los Consejos Profesionales.

Asimismo, invitará a las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a presentar propuestas que recojan los criterios establecidos en el artículo anterior.

Artículo 5º.- Conforme los procedimientos parlamentarios que correspondan, las Cámaras darán tratamiento a los proyectos presentados por la Comisión Bicameral, a efectos de su entrada en vigencia durante el ejercicio 2015.

Artículo 6º.- Comuníquese, etc.

Roy Cortina
Diputado de la Nación



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Los impuestos constituyen prestaciones - generalmente en dinero - exigidas mediante una ley, por el Estado, en virtud de su poder de coacción.

A través de los mismos, el Estado atiende la satisfacción de necesidades públicas y puede influir en la forma en que se organiza la economía, generando consecuencias directas sobre la forma en que se distribuye el ingreso en el seno de la sociedad.

En este sentido, la cuestión de la progresividad tributaria se ha convertido en "*un tema clave de las luchas sociales y políticas de la modernidad*", que fue introducido por la Revolución Francesa y se refiere a los impuestos en tanto instrumentos de cambio económico y social. ("La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío - y los desafíos del presente", Jorge Gaggero, Documento de Trabajo N° 23 - CEFIDAR)

Es posible encontrar expresados en la Constitución francesa del 24 de junio de 1793 - cuya declaración de derechos comenzaba por consagrar como fin de la sociedad al bienestar común - postulados a favor de la progresividad y la redistribución de la riqueza:

"El socorro público es una deuda sagrada. La sociedad debe asistencia a los ciudadanos desgraciados, bien procurándoles trabajo, bien asegurando los medios de existencia para aquellos que no están en situación de trabajar.

La instrucción es una necesidad común. La sociedad ha de favorecer con todo su poder los progresos de la razón pública y poner la instrucción al alcance de todos los ciudadanos.

Los ciudadanos cuyas rentas no excedan lo necesario de su subsistencia deben ser dispensados de contribuir a los gastos públicos. Los otros deben soportarlos progresivamente según la magnitud de su fortuna".

Un siglo después, comenzaban a establecerse en Occidente, los impuestos sobre las rentas y los tributos sobre el patrimonio, expandiéndose tras las guerras mundiales y, fundamentalmente, en el escenario de la posguerra.

Persiguiendo el objetivo de evitar el "default", nuestro país concretó su propia reforma tributaria moderna, al calor de la crisis de los años `30, a través de medidas como la incorporación del impuesto sobre la renta y la implementación de un sistema federal de responsabilidades fiscales.

Sin embargo, no fue sino hasta el primer gobierno de Juan Domingo Perón, que tales instrumentos se pusieron al servicio de un proceso de fuerte redistribución del ingreso.

Dicho proceso se sostuvo en la expansión del gasto social en áreas como educación y salud, la creación de un amplio sistema de seguridad social, la escasa presencia de los tributos sobre el consumo y el fortalecimiento del impuesto sobre la renta, que vio extendida su base y se hizo más progresivo.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Después devino una suerte de ajuste fiscal a largo plazo que, hacia mediados de la década del `60, terminó socavando las bases de aquel modelo; que se aceleró trágicamente a partir del golpe de estado de 1976 y que se consolidó con las políticas neoliberales de los años `90.

Fue el tiempo de una indiscriminada apertura comercial y financiera, de la subordinación de la economía interna a la internacional, el crecimiento exponencial de la deuda externa y la fuga de capitales.

También el de la privatización de las empresas de servicios públicos, el recorte de la inversión pública y la destrucción del entramado productivo nacional.

El del desmantelamiento del sistema previsional de reparto y las reformas impositivas que parieron la estructura tributaria profundamente regresiva que perdura hasta nuestros días.

El resultado no podía ser otro que la concentración de la riqueza y cifras históricas de pobreza y exclusión social.

Lamentablemente, el período de expansión económica sin precedentes que se ha venido registrando desde el 2003 - atenuado en el transcurso del 2008, 2009 y 2012 - estuvo lejos de convertirse en el escenario de un proceso de redistribución del ingreso en Argentina y, en cambio, terminó ampliándose la brecha entre los que más y los que menos tienen.

La modificación impositiva más importante fue la jerarquización de los derechos de exportación, vinculada al intento de aprovechar el desenvolvimiento favorable de nuestra producción en los mercados internacionales.

Fue así que, no obstante los notables incrementos de recaudación, no se ha registrado el mismo nivel de evolución en relación al impuesto a las ganancias y los tributos al patrimonio, evidenciando la falta de capacidad o de voluntad política por capturar crecientes porcentajes de renta.

La marcada debilidad de los impuestos directos - a partir del sostenimiento en el tiempo de restricciones a su base imponible, exenciones y tratamientos discriminatorios a ciertos sujetos y/o sectores de actividad - hizo que siguieran predominando los impuestos indirectos.

En particular, nos referimos al Impuesto al Valor Agregado (IVA) que - manteniendo desde el año 1995 su alícuota general en el 21% - continúa siendo el que tiene mayor incidencia sobre el conjunto de la recaudación, representando casi el 30% de los ingresos tributarios de nuestro país.

De hecho, mientras que hacia fines de los años `80, lo recaudado por este impuesto al consumo equivalía al 2 ó 2,5% del PBI, en 1993 alcanzó al 6% y se proyecta que, para el 2013, llegará al 8,90%.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Por su parte, el impuesto a las ganancias representa alrededor del 19% del total de lo recaudado. El leve incremento registrado en la recaudación de este tributo, está bien lejos de responder a cambios sustanciales en la estructura impositiva o una mayor eficacia en el control de la evasión, como se pretende falazmente argumentar desde el Gobierno Nacional.

Las razones están más vinculadas al proceso inflacionario que vive nuestro país y al retraso que registra el mínimo no imponible en relación al crecimiento de los salarios, generando que una masa importante de trabajadores/as que antes no tributaban, comenzarán a hacerlo en los últimos años.

De hecho, se estima que actualmente abonan este impuesto un 20% de los asalariados registrados, cuando en el 2007 no llegaban al 9%. Esto no responde a un incremento del poder adquisitivo de los salarios. Muy por el contrario, los aumentos obtenidos son carcomidos por la inflación y una porción importante de los mismos termina en las arcas fiscales.

Como contrapartida, se han sostenido exenciones injustas al impuesto a las ganancias, como las que benefician a la renta financiera, por las que el Estado Nacional se priva de recaudar anualmente más de \$ 5.270 millones.

Los depósitos en entidades financieras y los títulos públicos tampoco pagan bienes personales, alcanzando un gasto tributario que supera los \$ 380 millones. Un impuesto que tiene por finalidad gravar al patrimonio y cuya incidencia en el total de la recaudación apenas supera el 1%.

Otra constante de abordaje necesario, es la situación de tensión entre la Nación y las Provincias, un conflicto que se remonta a los primeros años de nuestra organización nacional y se mantiene vigente.

La historia reciente da cuenta del agravamiento de esa situación, cuando a fines de los años `70, comenzó un proceso de transferencia de la Nación hacia las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, de los servicios educativos y sanitarios, sin los recursos correspondientes, que quebró la proporción existente entre lo recaudado y lo gastado tanto a nivel nacional como provincial.

Desde el retorno a la democracia, no se ha logrado avanzar sino en un régimen de coparticipación transitorio dispuesto por la Ley 23.548, del 7 de enero de 1988, que ya lleva más de veinte años de vigencia y fue modificada y complementada por un sinnúmero de normas y distintos acuerdos de emergencia.

En el transcurso de la década del '90 tuvieron lugar varias modificaciones destinadas a la asignación de una parte importante de los recursos coparticipables a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS), con el fin de sostener el sistema público de reparto frente a la creación del régimen de capitalización, a través de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

De esta forma llegamos al escenario actual, en el que la ANSeS financia al sector público nacional, cuando su supuesto "superávit" está conformado por fondos que deberían coparticiparse, como es el caso del 20% de lo que se recauda en concepto de impuesto a las ganancias.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Así como en 1988, la Nación administraba el 42,34% de los recursos, transfiriendo a las Provincias el 57,66% restante, en la actualidad los recursos de origen nacional que van a las jurisdicciones provinciales y a la Ciudad de Buenos Aires apenas alcanzan el 30% del total.

La Constitución Nacional delimita, en su artículo 75 inc. 2, las potestades tributarias de la Nación y las jurisdicciones provinciales.

“Corresponde al Congreso... Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las Provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las Provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...”

A pesar del texto constitucional, el Gobierno Nacional maneja discrecionalmente el grifo de los recursos y la mayoría de las Provincias se encuentran ahogadas financieramente.

“Las provincias han quedado con cuatro impuestos principales (inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos), que les permiten recaudar, en promedio, el equivalente a un 40% de sus gastos, y financian el resto mediante transferencias del gobierno central y endeudamiento.

En este sentido, Argentina no escapa a la que ha sido la tendencia internacional, la participación de los gobiernos subnacionales en los recursos totales no ha crecido en proporción con el aumento en gasto de los gobiernos subnacionales. Esto ha resultado en una creciente brecha entre gastos y recursos a nivel subnacional lo que agregó conflictividad a las relaciones entre la Nación y las Provincias” (“Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia”, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez Sabaini, Serie Estudios y Perspectivas N° 38 de la Oficina de la Cepal en Buenos Aires).

No revierte lo anterior, la fuerte utilización que - como vimos - la actual administración hizo de los derechos de exportación, atento que - conforme el artículo 4 de la Constitución Nacional - lo recaudado a través de los mismos resulta no coparticipable. Estos impuestos representan un 9% del total de la recaudación (\$ 77.963 millones) y crecen cerca de un 25% entre el 2012 y 2013.

En relación a este punto, es necesario tener en cuenta que, si bien pueden constituir un instrumento para sostener los precios internos y apropiarse de las rentas extraordinarias de determinados sectores, el rápido alivio que producen a las cuentas del Tesoro Nacional es a costa del desfinanciamiento de las Provincias.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Además, su incidencia en el total de la recaudación, habla a las claras de la alta dependencia que nuestro sistema tributario tiene respecto de los ciclos internacionales y los cambios que se producen en las variables macroeconómicas.

En otro orden de cosas, corresponde hacer mención a los graves problemas que han presentado distintos regímenes promocionales que - en muchos casos y a diferencia de los otorgados por países desarrollados - *“se han basado en el impuesto al valor agregado, alterando la neutralidad del tributo, nivelando la situación tributaria destinada al mercado interno con la orientada a las exportaciones, así como abriendo posibilidades a los fraudes fiscales que han sido sustanciales en épocas pasadas”*. (Obra citada: “Política tributaria ...”).

La utilización de un sistema de aprobación de proyectos específicos en vez de disponer de mecanismos automáticos, ha dado lugar a una serie de situaciones de discrecionalidad y corrupción, *“tales como el otorgamiento de beneficios por decreto, la ‘sustitución’ de beneficiarios y de objetivos en los contratos aprobados, la ‘renegociación’ de los beneficios originalmente acordados, y una larga serie adicional de anomalías políticas, normativas y administrativas que justifican una evaluación y una auditoria particular en profundidad”*. (Obra citada: “Política tributaria...”)

Un caso particular por sus efectos altamente negativos, es el del Régimen de Promoción de la Actividad Minera, implantado a través de la Ley 24.196, en plena década del '90, que ha otorgado estabilidad fiscal y beneficios tributarios a favor de las empresas del sector, calculados - para el 2013 - en el orden de los \$ 804 millones.

Esta norma todavía vigente, ha sido un instrumento privilegiado para la expansión de la actividad minera a cielo abierto y a gran escala, extractiva de nuestros recursos naturales sin ningún tipo de control, lesiva del medioambiente y atentatoria de cualquier posibilidad de desarrollo sustentable en determinadas zonas de nuestro país.

Otra característica a considerar, es el sostenimiento en el tiempo de impuestos pensados como soluciones de emergencia. Tal es el caso del impuesto a los débitos y créditos bancarios - más conocido como “impuesto al cheque” - mantenido año tras año a pesar de los cuestionamientos que se le hacen en relación a su carácter regresivo, en tanto distorsiona los precios de la economía, genera una carga que es trasladada a los consumidores y desincentiva la utilización del sistema financiero alentando la economía informal.

Lo expuesto hasta aquí, no deja lugar a dudas sobre la necesidad que tiene nuestro país - y ese el objetivo del presente proyecto - de avanzar hacia una reforma tributaria integral que tenga como resultado, una estructura impositiva transparente, justa y capaz de permanecer en el tiempo.

La transparencia tiene que ver con un sistema impositivo que permita discernir con claridad, quiénes son los sujetos que pagan y a quiénes se beneficia.

La justicia a la que hacemos referencia debe ser entendida en dos sentidos. El de la equidad horizontal en virtud de la cual *“las personas que se encuentran esencialmente en circunstancias económicas similares deben recibir el mismo trato y pagar los mismos impuestos”*, y el de la equidad vertical que significa que



H. Cámara de Diputados de la Nación

“las personas que tienen mayor capacidad de pago, o que disfrutan de más bienestar, o que se benefician de los servicios públicos, deben pagar más impuestos” (“La economía del sector público”, Joseph E. Stiglitz).

Alcanzarla exige, en primer lugar, la corrección de la alta incidencia que hoy tienen los impuestos al consumo en la estructura tributaria argentina, entre otras cosas, eximiendo del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los productos que integran la canasta básica alimentaria y redefiniendo los bienes de carácter suntuoso para incrementar las alícuotas que gravan su consumo.

Combatir la regresividad actual requiere, asimismo, expandir los impuestos que gravan las rentas y el patrimonio, planteando modificaciones progresivas en sus alícuotas y disponiendo cargas tributarias especiales sobre los sectores que generan rentas extraordinarias.

En particular, consideramos necesario eliminar muchas de las exenciones vigentes, con el firme propósito de reducir las asimetrías que existen a favor de los grandes intereses económicos y revisar los alcances de los impuestos que gravan los ingresos de las personas físicas, a efectos de limitar la presión fiscal que pesa sobre trabajadores/as en relación de dependencia y los jubilados.

También, establecer mecanismos de actualización de los gravámenes al patrimonio, teniendo en cuenta la evolución que el valor de los bienes muebles e inmuebles ha tenido durante los últimos años.

Para disminuir el impacto que tienen los derechos de exportación en el conjunto de la recaudación - dejándola atada a la suerte de los mercados internacionales más que a la competitividad y productividad de la economía argentina - podría evaluarse la posibilidad de gravar las rentas de esas actividades - por ejemplo - a través del impuesto a las ganancias, posibilitando la coparticipación de los fondos ingresados.

En la misma dirección, resulta urgente revisar los fondos que recibe la ANSeS a través de impuestos coparticipables que corresponden a las Provincias, sin perder de vista la necesidad de garantizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

El objetivo es adecuar los recursos que administran las jurisdicciones provinciales con los gastos que ejecutan en forma descentralizada; evitar la competencia entre los distintos niveles de gobierno a través de instancias de coordinación tributaria y, principalmente, incorporar mecanismos que ayuden a compensar las diferencias regionales, medida que *“resulta imprescindible que cualquier alternativa de política que intente mejorar la equidad en Argentina...”* (Obra citada: “Política tributaria ...)

Por otra parte, para darle estabilidad a la estructura tributaria es fundamental revisar impuestos que, pese a su carácter extraordinario, mantienen su vigencia a lo largo del tiempo.

En el caso del “impuesto al cheque” antes mencionado, podría trabajarse en una reducción progresiva de la alícuota hasta su eliminación total y - mientras eso no ocurra - la exención inmediata a las pequeñas y medianas empresas y la coparticipación del total de lo que se recauda a través del mismo.



H. Cámara de Diputados de la Nación

También, frente a las graves falencias que fueran precedentemente descriptas, es conveniente repensar los regímenes de promoción económica vigentes, tanto en lo que respecta a los sectores de actividad que se favorecen por su intermedio como a los mecanismos de implementación y control utilizados.

“Resulta fundamental asegurar que los administradores tributarios actúen con los estímulos adecuados y con el convencimiento de que el control de las actividades promovidas, si bien no produce recursos fiscales inmediatos, constituye la única forma de asegurarse de que estos beneficios están produciendo los efectos esperados y no constituyen bolsones de evasión impositiva”. (Obra citada: “Política tributaria ...”).

La progresividad tributaria también nos pone frente al desafío de revisar la importancia de las cargas que pesan actualmente sobre los salarios y dotar de una mayor equidad al sistema de aportes y contribuciones a la seguridad social, por ejemplo, a través de la eliminación del tope que limita los aportes de quienes reciben las mejores remuneraciones.

Como corolario de lo expuesto, es urgente fortalecer la administración tributaria - los procedimientos de recaudación y fiscalización - con el fin de combatir la evasión, reducir los efectos negativos que trae aparejados para los buenos contribuyentes, garantizar el financiamiento del Estado y evitar la regresividad derivada de la mayor facilidad que tienen los sectores de rentas más elevadas para eludir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

La complejidad del conjunto de medidas y los consensos que son necesarios para concretar una reforma tributaria integral como la que detallamos, plantea la necesidad de crear en el seno del Congreso Nacional un ámbito específico que exprese la voluntad política de llevar adelante una transformación real.

Por eso planteamos la conformación de una Comisión Bicameral, integrada por representantes de ambas cámaras legislativas, con capacidad de invitar a las Provincias y a la Ciudad de Buenos Aires y de convocar a representantes del Poder Ejecutivo Nacional y distintos actores de la sociedad civil con competencia en la materia.

Una Comisión Bicameral no pensada para dilatar el tema, sino para que, dentro de un plazo determinado, plasme en proyectos de ley los criterios expresados en los párrafos anteriores, con miras a su entrada en vigencia de cara al ejercicio presupuestario del año 2015.

Estamos convencidos que la existencia de una estructura impositiva progresiva constituye un instrumento indispensable de política pública para achicar la brecha de desigualdad.

De alguna manera, la iniciativa que impulsamos no hace más que recoger los lineamientos centrales del Pacto Federal Fiscal - contra la pobreza y en defensa del trabajo argentino y la producción nacional - que a comienzos del 2009, el entonces Gobernador de la Provincia de Santa Fe - Dr. Hermes Binner - propuso a la Presidenta de la Nación.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Un Pacto que hace especial énfasis en la desgravación de impuestos a los productos integrantes de la canasta básica total y los medicamentos, la extensión del impuesto a las ganancias, el fortalecimiento fiscal de las Provincias, la revisión del sistema de retenciones y el incremento de los aranceles de importación extra MERCOSUR.

Por las razones expuestas y porque consideramos urgente dar tratamiento a proyectos que, como éste, nos permitan luchar contra la pobreza y la desigualdad, es que solicitamos el tratamiento y pronta aprobación de la presente iniciativa.

Roy Cortina
Diputado de la Nación