



*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

## **PROYECTO DE LEY**

### **LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN**

#### **RESUELVE**

**SANCIONAN CON FUERZA DE LEY...**

**ARTÍCULO 1:** Modificase el Artículo 78 de la Ley 27.260, el que quedará redactado de la siguiente forma:

**ARTÍCULO 78.** — La Comisión tendrá como objeto el análisis y aprobación de una propuesta de reforma del sistema tributario nacional, orientada:

- a) Fortalecer la equidad de la presión tributaria;
- b) Profundizar su progresividad;
- c) Obtener los recursos necesarios para el eficiente funcionamiento de la Administración Pública;
- d) Simplificar su estructura y administración con vistas a reducir la evasión tributaria;
- e) Propender a un desarrollo eficiente e inclusivo de la economía nacional;
- f) Fortalecer la complementariedad y coordinación federal;
- g) Propender al establecimiento gradual de las reformas, dotando de mayor previsibilidad a la acción del Estado en la materia en función de reducir los grados de incertidumbre del contribuyente.



*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

A tal fin, la Comisión Bicameral deberá analizar toda propuesta en ese sentido que eleve el Poder Ejecutivo Nacional, así como las que surjan de los distintos bloques de las cámaras, de las universidades y otros centros de investigación y de la ciudadanía en general.

La Comisión Bicameral tendrá un presupuesto que se imputará al presupuesto anual de ambas Cámaras.

Artículo 2: de forma.



*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

## **FUNDAMENTOS**

La duración y profundidad de la crisis económica global provocada por la pandemia del COVID-19 es difícil de estimar, no obstante, hay un consenso generalizado en torno a la idea que una vez superada esta tragedia ya nada será igual.

A pesar de las limitaciones señaladas para proyectar escenarios futuros, existen aproximaciones que permiten tomar conciencia de la magnitud del problema. El FMI prevé que este año la actividad mundial caería 4% - el doble que en la crisis 2008/9- y considera que el inicio de la recuperación podría comenzar parcialmente en 2021 para alcanzar la recuperación recién en 2022 o 2023. Por otro lado, la OMC pronostica una caída del comercio internacional de hasta un 32%, sólo comparable con el derrumbe observado en la Segunda Guerra Mundial.

La Argentina, que arrastra un estancamiento tendencial de una década y una deuda externa impagable, ve agravada su situación por las consecuencias económicas negativas que se derivan de las medidas tomadas en materia sanitaria y por las proyecciones señaladas para el resto del mundo. Así, luego de una caída de 2,2% del PBI en 2019, se estima con moderación que la misma podría llegar a 9,0% en 2020.



*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

Sería muy prudente que mientras se aplican las medidas de corto plazo destinadas a la contención y mitigación del estado de emergencia sanitaria, social y económica en que se encuentra el conjunto de la sociedad, empecemos a trabajar pensando en el día después y no esperar el día después para empezar a hacerlo.

Debemos repensar el Estado. El desafío consiste en crear una arquitectura estatal procurando optimizar en términos de equidad y eficiencia su relación con el mercado y la sociedad. Con sabiduría el ex Presidente de Chile Ricardo Lagos luego de la quiebra de Lehman Brothers dijo: "Hemos aprendido que cuando sólo existen el ciudadano y el Estado se cae el Muro de Berlín, y cuando sólo existe el consumo y el mercado se cae Wall Street. O sea hay una triada: sociedad, Estado y mercado, en que la sociedad le da instrucciones al Estado para aquellas cosas que cree deben estar al alcance de todos". En esta idea de repensar el Estado, una de los temas estructurales postergados, cuya reforma pareciera ineludible, es el tributario.

El sistema tributario argentino es, en gran medida, producto de parches –generalmente puestos en momentos de crisis- que apuntaron sólo al objetivo de recaudar, descuidando otros objetivos que la política fiscal tiene que contemplar.



*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

Así, tenemos un sistema que tiene serios problemas de equidad, tanto por el peso de impuestos regresivos, como por las distorsiones que provoca la alta evasión y elusión de muchos impuestos; a lo que se suma que la aplicación, en algunos casos, amplifica las distorsiones. Un ejemplo es el Impuesto a los Bienes Personales, que grava la posesión de inmuebles según la valuación fiscal asignada por las provincias, cuando la relación entre esa valuación y el valor real de mercado tiene diferencias muy grandes de una provincia a otra.

El sistema incluye también incentivos contrarios a la eficiencia. Tal vez el ejemplo más notorio es el del Impuesto sobre Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias: grava el movimiento de dinero a través de cuentas bancarias, dando así una ventaja al uso de efectivo; cuando lo socialmente deseable es el uso de "dinero electrónico", por varias razones: seguridad, ahorro en la manipulación y conteo del dinero, y trazabilidad de las operaciones; esto último es muy importante en la lucha contra la evasión y otro tipo de delitos.

La evasión es en sí un problema, en parte por los problemas de equidad ya mencionados, y en parte porque implica un desfinanciamiento del sistema. Cuando gran parte de los impuestos que se deben pagar se evaden, el peso que recae entre los que pagan lo que corresponde crece, desincentivando actividades que no pueden evadir ni eludir la carga tributaria, achicando así la base imponible. Las causas de la alta evasión en Argentina son múltiples; además de



*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

la alta presión tributaria, podríamos mencionar la complejidad del sistema impositivo, que resulta en una carga administrativa adicional –la confección de complejas declaraciones juradas– para los contribuyentes cumplidores, y un terreno fértil para encontrar “agujeros” para los incumplidores. También la cultura de incumplimiento tributario, que ha mejorado en las últimas décadas, pero que todavía hace que gran parte de la gente no crea que evadir impuestos es una falta grave, lo que lleva a que la condena social para los evasores sea relativamente leve, en comparación con otros delitos.

Consciente de las falencias del sistema, en 2016 el Congreso Nacional sancionó la Ley 27.260 y creó -en su Título VI- la “Comisión Bicameral para la Reforma Tributaria” cuyo objeto sería el análisis y evaluación de las propuestas de reforma del sistema tributario nacional que elabore y remita el Poder Ejecutivo nacional. Dicha reforma debería estar orientada a fortalecer la equidad, profundizar la progresividad, simplificar la estructura y administración del sistema tributario y fortalecer la coordinación federal, propendiendo a cambios graduales y previsibles para el contribuyente.

Esa Comisión, de acuerdo con los registros existentes, nunca realizó informe alguno, ni siquiera en ocasión del tratamiento del proyecto que envió el Poder Ejecutivo a fines de 2017, del cual surgió la Ley



*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

27.430, la cual planteaba principalmente reducciones impositivas en un marco de fuerte déficit fiscal. Las dificultades que pocos meses más tarde se evidenciaron para financiar ese déficit llevaron a que gran parte de las rebajas se frenaran o se revirtieran.

Pero el Congreso no debe esperar pasivamente que el Poder Ejecutivo envíe proyectos sobre materias que corresponden a sus propias atribuciones. La competencia del Congreso en materia tributaria está tan claramente expresada en nuestra Carta Magna, siendo uno de los terrenos en los cuales está prohibido que el Poder Ejecutivo emita Decretos de Necesidad y Urgencia.

Nada obsta, entonces, para que el Congreso Nacional ante el desafío de empezar a trabajar en el día después de la probable mayor crisis de nuestra existencia, se aboque al análisis de una reforma tributaria integral.

En el entendimiento de que la efectiva puesta en marcha de la Comisión Bicameral creada por la Ley 27.260, en la medida en que tenga una libertad de análisis más amplia que la prevista en la redacción original de la ley, puede servir a este propósito, es que les pido a los señores diputados que me acompañen con la aprobación del presente proyecto.

Jorge E. Sarghini



*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

Diputado Nacional

Autor

Cofirmantes Diputados Nacionales

Bucca, Eduardo

Rodriguez Alejandro

Zottos, Miguel Andrés Costas

Camaño, Graciela

Estevez, Enrique

Cotigiani Luis