



PROYECTO DE LEY

DEVOLUCIÓN DEL IVA A LOS CONTRIBUYENTES MÁS VULNERABLES

Artículo 1°.- ALCANCE DEL RÉGIMEN. Establécese un régimen de reintegro del Impuesto al Valor Agregado contenido en el monto de las operaciones que, en carácter de consumidores finales, se abonen por las compras de bienes muebles realizadas tanto en comercios dedicados a la venta minorista como en comercios dedicados a la venta mayorista que facturen a consumidores finales, registrados e inscriptos como tales ante la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, mediante la utilización de tarjetas de débito, asociadas a cuentas vinculadas a los beneficios de jubilación, pensión y/o asignación, abiertas en entidades financieras comprendidas en la Ley N° 21.526 y sus modificaciones.

Los comercios mencionados deberán estar inscriptos ante esta Administración Federal con los códigos de actividad que se detallan en el Anexo de la presente.

Asimismo, el reintegro previsto comprenderá las transferencias instrumentadas mediante tarjetas de débito que operen bajo la modalidad de Pago Electrónico Inmediato (PEI), así como los pagos con débito en cuenta a través de la utilización de códigos de respuesta rápida (QR), asociados a cuentas vinculadas a los beneficios de jubilación, pensión y/o asignación.

Artículo 2°.- BENEFICIARIOS. Serán beneficiarios del presente régimen de reintegros, los sujetos que perciban:

a) Jubilaciones y pensiones por fallecimiento, en una suma mensual que no exceda el haber mínimo garantizado a que se refiere el artículo 125 de la Ley N° 24.241 y sus modificaciones.



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 - "Año del General Manuel Belgrano"

- b) Asignaciones universales por hijo para protección social.
- c) Asignaciones por embarazo para protección social.
- d) Pensiones no contributivas nacionales, en una suma mensual que no exceda el haber mínimo garantizado a que se refiere el artículo 125 de la Ley N° 24.241 y sus modificaciones.

Artículo 3°.- EXCLUSIONES. Los sujetos indicados en el artículo anterior, quedarán excluidos del beneficio cuando:

- a) Perciban más de un beneficio asistencial o de la seguridad social, excepto que se trate de asignaciones universales por hijo para protección social, asignaciones por embarazo para protección social y hasta una pensión por fallecimiento que no exceda el haber mínimo garantizado a que se refiere el artículo 125 de la Ley N° 24.241 y sus modificaciones.
- b) Se encuentren obligados a tributar el impuesto sobre los bienes personales, siempre que dicha obligación no surja exclusivamente de la tenencia de un inmueble para vivienda única.
- c) Perciban otros ingresos que hayan sido declarados en el impuesto a las ganancias y/o en el régimen simplificado para pequeños contribuyentes.
- d) Perciban ingresos en relación de dependencia o estén inscriptos en el Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA) como trabajadores autónomos.

La evaluación de los topes previstos en los incisos a) y d) del artículo 2° y las exclusiones establecidas en el presente artículo, se considerarán por cada integrante del grupo familiar.

A los efectos de esta resolución general, se considerará como grupo familiar al titular más el cónyuge o conviviente o concubino previsional. Si el titular es viudo, soltero, divorciado o separado de hecho, se lo considera como único integrante del grupo familiar.



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 - "Año del General Manuel Belgrano"

La verificación de alguno de los supuestos de exclusión detallados precedentemente o la superación de los ingresos del grupo familiar de un monto equivalente a DOS ENTEROS CON CINCUENTA CENTÉSIMOS (2,50) veces el haber mínimo garantizado a que se refiere el artículo 125 de la Ley N° 24.241 y sus modificaciones, excluye a dicho grupo de los beneficios del régimen de reintegros.

Artículo 4°.- MONTO DEL REINTEGRO. Fijar el reintegro de la totalidad del Impuesto al Valor Agregado abonado en las operaciones de compra a las que se refiere el primer párrafo del artículo 1°.

Artículo 5°.- AUTORIDAD DE APLICACIÓN. La autoridad de aplicación de la presente ley será el Ministerio de Economía, pudiendo requerirse la intervención, en el marco de sus competencias, de la Administración Nacional de la Seguridad Social, organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, del Ministerio de Desarrollo Social y de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Artículo 6°.- CÁLCULO DEL REINTEGRO. El importe abonado por las operaciones comprendidas en el régimen será la base para calcular el reintegro a que se refiere el artículo 1° de la presente ley.

Artículo 7°.- SUMINISTRO DE INFORMACIÓN A LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS DE SISTEMAS DE TARJETAS DE DÉBITO. La Administración Federal de Ingresos Públicos pondrá a disposición de las entidades administradoras de sistemas de tarjetas de débito, los datos identificatorios de los sujetos beneficiarios del régimen de reintegros y de sus apoderados -cuando los hubiere-, en base a la información que mensualmente suministre la Administración Nacional de la Seguridad Social, y a los controles tributarios y/o sistémicos que efectúe la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Artículo 8°.- ACREDITACIÓN DEL REINTEGRO. PLAZO Y MODALIDAD. Las entidades financieras serán las encargadas de acreditar en la cuenta bancaria en la cual se percibe el



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 - "Año del General Manuel Belgrano"

beneficio de jubilación, pensión y/o asignación, el monto correspondiente al reintegro dentro de las VEINTICUATRO (24) horas hábiles de efectuada cada operación de compra.

Artículo 9°.- EXTERIORIZACIÓN E IMPUTACIÓN DEL CRÉDITO DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS. Las entidades financieras comprendidas en la ley 21.526 y sus modificaciones considerarán los importes efectivamente acreditados en las cuentas de los beneficiarios, como crédito computable mensualmente contra las siguientes obligaciones impositivas y en el orden que se indica:

a) Impuesto al valor agregado;

b) Impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias.

La Administración Federal de Ingresos Públicos determinará la forma, plazos y condiciones a los efectos de la acreditación del reintegro y del cómputo de dicho crédito, así como también definirá, junto con la Administración Nacional de la Seguridad Social, la forma de instrumentar el beneficio en el caso de utilizarse tarjetas prepagas no bancarias o sus equivalentes.

Artículo 10.- SOLICITUD DE RESTITUCIÓN DEL EXCEDENTE DEL IMPUESTO. Cuando el importe de las acreditaciones realizadas resultare superior al de las obligaciones impositivas que la entidad financiera pudiere haber cancelado mediante el procedimiento descrito en el artículo precedente, dicha entidad financiera podrá solicitar a la Administración Federal de Ingresos Públicos la restitución del excedente con cargo a la cuenta recaudadora del impuesto al valor agregado.

Artículo 11.- DE FORMA. Comuníquese al Poder Ejecutivo.-



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 - "Año del General Manuel Belgrano"

FUNDAMENTOS:

Sr. Presidente

Las medidas de confinamiento tomadas en razón de la pandemia de COVID-19, especialmente a partir del DNU 297/2020 y sus prórrogas y modificaciones, han tenido -y continuarán teniendo- consecuencias muy graves para nuestra economía. Los sectores más vulnerables y trabajadores de la economía informal se han visto particularmente golpeados por esta crisis inusitada. En este contexto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha hecho un llamado a reforzar las transferencias monetarias a estos sectores y reforzar las redes de protección en los países en desarrollo, que por su alto grado de informalidad laboral y desigualdad, tienen menos resiliencia a los shocks que otros países.

La PNUD hace referencia no solo a aquellos que viven bajo la línea de pobreza, sino también a todos aquellos que están en riesgo de caer por debajo de ella a causa de la crisis. Es decir, se encuentran en situación de vulnerabilidad. La CEPAL se ha pronunciado en el mismo sentido respecto de América Latina en particular. Según Pedro Furtado de Oliveira, representante de la OIT, "la pobreza puede aumentar del 35,6% al 40,2%, la indigencia subir del 7,7% a 10,8%, y la desigualdad pasar del 23% al 32,5%."¹

La respuesta de política fiscal del gobierno para hacer frente a esta crisis, que ha incluido el programa de Asistencia a la Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), entre otros, ha sido positiva pero no suficiente. Sin embargo, hay otras políticas que podrían ser más efectivas, como una reforma para apuntalar la progresividad del sistema tributario y brindar alivio a aquellos en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Nuestro país, al igual que la mayoría de las economías en desarrollo, tiene un sistema impositivo apoyado fuertemente en los impuestos indirectos, de los cuales su pilar es el

¹ La pobreza en Argentina aumentará del 35,6% al 40,2% debido al coronavirus (2020).
<https://news.un.org/es/story/2020/06/1476542>



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 - "Año del General Manuel Belgrano"

Impuesto al Valor Agregado -IVA-² El IVA fue introducido por primera vez en Francia, a mediados del siglo pasado y desde entonces ha sido implementado por la mayoría de los sistemas tributarios debido a su potencial para generar ingresos estables, ya que grava al consumo total, que supera el 70% en una economía moderna.³ Las características del IVA favorecen su administración centralizada en casi todos los sistemas que lo aplican (aunque una minoría de países lo administran localmente).

En Argentina es, además, el impuesto más importante en términos de recaudación⁴. Como contrapartida a su rol predominante en nuestro sistema impositivo, debemos destacar que el IVA es un impuesto regresivo, ya que al no discriminar por capacidad de pago, afecta en mayor medida a los sectores de menores recursos, que dedican una porción más grande de sus ingresos al pago del mismo que los deciles superiores de la población.

Se ha argumentado que lo que importa desde el punto de vista de la distribución de ingresos no es si el efecto directo del impuesto es regresivo, sino el efecto total del mismo, ya que puede ser revertido mediante la utilización de gasto público focalizado a los deciles inferiores.⁵

En este sentido, existe un debate de larga data sobre qué políticas fiscales implementar para lograr la equidad distributiva; si gastos, transferencias o impuestos son la mejor opción. En Argentina, al contrario que en la mayoría de los países desarrollados, pareciera que la herramienta más aceptada es el gasto público focalizado, en lugar de los impuestos. Sin embargo, el gasto público o su focalización no son suficientes para alcanzar la equidad distributiva. Además, si los mismos que reciben el gasto focalizado son los que lo financian,

² Fernández Felices, D., Guardarucci, I., & Puig, J. (2016). Incidencia distributiva del sistema tributario argentino. *Estudios económicos*, 33(67), 23-46.

³ Barreix, A., Roca, J., & Bés, M. (2011). El IVA personalizado aumentando la recaudación y compensando a los más pobres. *Documentos-Instituto de Estudios Fiscales*, (8), 1.

⁴ Fernández Felices, D., Guardarucci, I., & Puig, J. (2016). El Impuesto al Valor Agregado en Argentina. Consideraciones sobre su incidencia distributiva y propuestas de reforma. *Actualidad Económica*, 26(90), 29-38.

⁵ Barreix, A., Roca, J., & Bés, M. (2011). El IVA personalizado aumentando la recaudación y compensando a los más pobres. *Documentos-Instituto de Estudios Fiscales*, (8), 1. p. 55



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 - "Año del General Manuel Belgrano"

sería nulo el accionar redistributivo del Estado, por lo cual debe ponerse especial énfasis en la capacidad redistributiva del sistema impositivo⁶.

En este orden de cosas, es necesario poner bajo análisis a nuestro sistema tributario. Si bien Argentina se encuentra entre las más igualitarias de América Latina -una de las regiones más desiguales del mundo-, en comparación con las economías desarrolladas no se encuentra bien posicionada; el 10% más rico se queda con aproximadamente el 32% de los ingresos. En este contexto de desigualdad, la recaudación impositiva, según datos de la AFIP, creció a una tasa promedio anual de 28% entre 2003 y 2017. Sumado a esto, nuestro país es uno de los que ejerce mayor presión impositiva sobre sus contribuyentes en la región, sólo superado por Brasil.⁷

De esa forma, Argentina se encuentra por debajo del nivel de la OCDE en relación a la presión de los impuestos a los ingresos y las ganancias, pero encabeza junto a Brasil la presión de los impuestos al consumo. Como se refirió anteriormente, dentro de estos, el IVA es la principal fuente de recaudación, por encima del Impuesto a las Ganancias, aportando cerca del 40% de la recaudación tributaria. Este mayor peso del IVA torna al sistema impositivo argentino en regresivo. Por otro lado, el impuesto a las ganancias sólo afecta a los tres deciles superiores de la población. Los sectores más vulnerables, marcados actualmente por un contexto social y económicamente adverso que profundizan cada vez más la inequidad, nos compelen como representantes del pueblo, como Estado, a adoptar políticas públicas que persigan la equidad distributiva.

Por lo expuesto hasta aquí, una de las opciones para reducir la desigualdad distributiva sería una reforma del IVA. En la Argentina, el IVA está estructurado como un impuesto al consumo con una alícuota general del 21%, donde hay algunos bienes exentos y otros con tratamiento especial, como los alimentos y algunos servicios que están gravados con el 10,5%. Se introdujo en la Argentina en el año 1973 mediante la Ley N° 20.631 para reemplazar a varios otros impuestos al consumo. Si bien en su implementación inicial se

⁶ Fernández Felices, D., Guardarucci, I., & Puig, J. (2016). Incidencia distributiva del sistema tributario argentino. *Estudios económicos*, 33(67), 23-46.

⁷ OECD (2020) Global Revenue Statistics Database.



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 - "Año del General Manuel Belgrano"

eximió a varios productos de alta incidencia en la canasta básica de los deciles inferiores, paulatinamente se fue ampliando la base imponible y aumentando así, la regresividad del IVA. Sumado a esto, la alícuota, que inicialmente era de 13%, es hoy en día -y desde 1995- del 21%.

Muchos sistemas han intentado revertir la regresividad del IVA mediante alícuotas diferenciales y/o la exención de bienes y servicios. Pero la universalidad de esas medidas, que no discrimina por la capacidad de pago de los contribuyentes, hace que en definitiva estas beneficien a los que más consumen, en lugar de los deciles más pobres⁸. Aunque esta política fiscal es en la práctica la más simple de implementar, genera un *error de inclusión*.

Si bien, como fue mencionado al principio, el gasto público focalizado goza de mayor consenso como herramienta de redistribución de ingresos que el sistema tributario, esto no implica que no pueda mejorarse el mismo. En este sentido, utilizando la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHo) del año 2012/2013⁹, estudiaron la incidencia distributiva del IVA. Los resultados arrojaron que este resulta regresivo si se toma el ingreso per cápita familiar como indicador de bienestar.

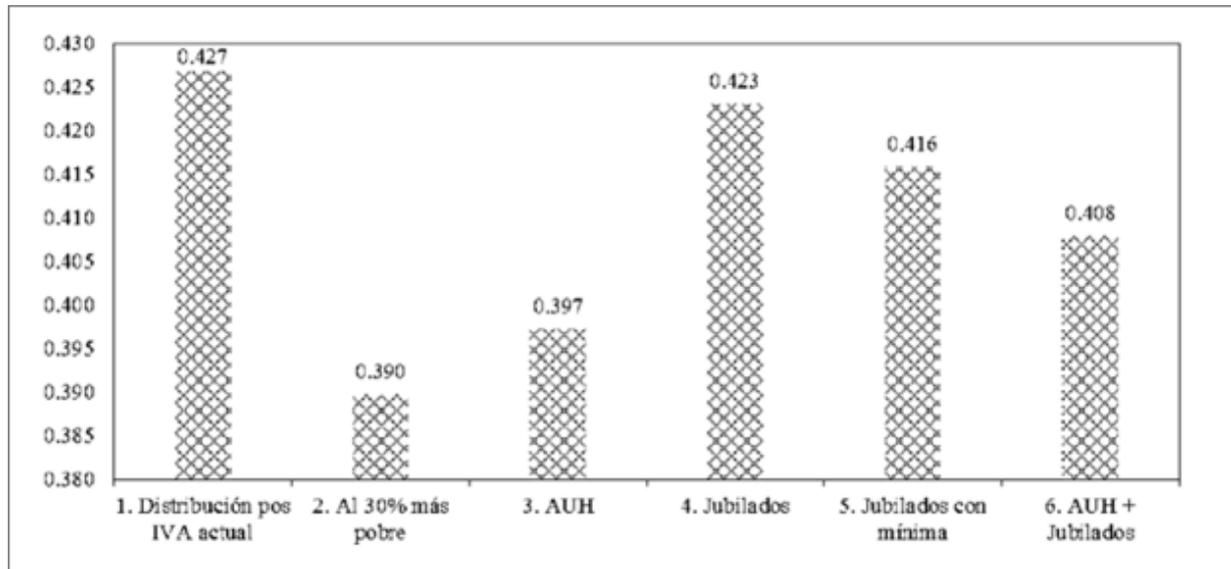
Estos autores, en el análisis respecto de las alternativas de reforma, exploraron un diseño de devolución del IVA con el excedente recaudatorio mediante transferencias directas al 30% más pobre de los contribuyentes, concluyendo que hubo una significativa mejora hacia la igualdad (medida con el coeficiente de Gini). En particular, la mejora en la distribución de ingresos fue más importante cuando las transferencias se realizaron a: a) los beneficiarios de la AUH; y b) los jubilados que cobran la mínima.

⁸ Ibidem, p. 57.

⁹ Fernández Felices, D., Guardarucci, I., & Puig, J. (2016). El Impuesto al Valor Agregado en Argentina. Consideraciones sobre su incidencia distributiva y propuestas de reforma. *Actualidad Económica*, 26(90), 29-38.



Efectos del IVA actual versus IVA sin tratamientos diferenciales y mecanismos de devolución. Coeficiente de Gini.



Fuente: Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2016).

De esta forma, la conclusión es que un IVA con un sistema de devolución mediante transferencias directas al 30% reduciría la desigualdad pos-IVA existente actualmente. Especialmente, esa devolución sería más significativa en términos redistributivos si se toma como *proxies* a aquellos que cobran la AUH y los jubilados que cobran haberes mínimos. La importante experiencia Argentina en otros programas de transferencias condicionadas y el hecho que aquella población a utilizar como *proxies* ya cuentan con medios de cobro electrónicos (cuenta bancaria y tarjeta de débito), hace plausible llevar adelante una reforma de estas características en nuestro sistema impositivo. Más aún, ya se han probado (Ley 27.253) y existen actualmente (Resol. 4676/2020 AFIP y su prórroga) devoluciones electrónicas del IVA a los beneficiarios que planteamos como objeto de este proyecto, instrumentadas a través de las compras con tarjeta de débito. Por estas razones proponemos profundizar este sistema de devolución, siguiendo la normativa existente.

Por ello, volviendo al argumento postulado por Felices, Guardarucci y Puig, debe mirarse a la capacidad distributiva del sistema tributario como una herramienta idónea para lograr



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 - "Año del General Manuel Belgrano"

reducir la desigualdad en nuestro país, más aún cuando si solo se utiliza el gasto público focalizado, como hasta ahora se ha hecho en nuestro país, no se han logrado los resultados buscados.

En definitiva, este proyecto propone ampliar a su totalidad, sin tope, la devolución del IVA ya existente (para los jubilados que cobran la mínima y los beneficiarios de la AUH, que actualmente es del 15%, con \$700 de tope, aunque sólo rige hasta el 31 de diciembre. Ello significaría eximir del del IVA a la población referida, cuando el pago se realice por medio de una tarjeta de débito.

Por todo esto es que solicitamos el pronto y rápido tratamiento de este proyecto de ley.

Alejandro Cacace
Soledad Carrizo
Fabio Quetglas
Claudia Najul
Juan Martín
Lidia Ascarate
Gonzalo del Cerro
Ximena Garcia
Federico Zamarbide
Mario Arce
Jose Riccardo
Carla Carrizo
Jimena Latorre
Estela Regidor
Carlos Fernández