



PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA NACIÓN ARGENTINA, REUNIDOS EN CONGRESO ...

SANCIONAN CON FUERZA DE

LEY:

MODIFICACION ARTICULO 28 LEY DE IVA y EXIMICION TOTAL DEL IVA A LOS PRODUCTOS DE LA CANASTA BASICA ALIMENTARIA

Artículo 1° — Sustitúyase el artículo 28 de la Ley 20.631 y sus modificatorias por el siguiente:

ARTICULO 28 — La alícuota del impuesto será del quince por ciento (15%).

Esta alícuota se incrementará al veinte por ciento (20%) para las ventas de gas, energía eléctrica y aguas reguladas por medidor y demás prestaciones comprendidas en los puntos 4, 5 y 6, del inciso e) del artículo 3°, cuando la venta o prestación se efectúe fuera de domicilios destinados exclusivamente a vivienda o casa de recreo o veraneo o en su caso, terrenos baldíos y el comprador o usuario sea un sujeto categorizado en este impuesto como responsable inscripto o se trate de sujetos que optaron por el Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes.

Facúltase al Poder Ejecutivo para reducir o incrementar hasta en un veinticinco por ciento (25%) las alícuotas establecidas en los párrafos anteriores siempre que del análisis de la situación económica del país surja necesaria su modificación considerando el PBI.

Estarán alcanzados por una alícuota equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la establecida en el primer párrafo:

a) Las ventas, las locaciones del inciso d) del artículo 3° y las importaciones definitivas de los siguientes bienes:



1. Animales vivos de las especies aviar y cuñcula y de ganados bovinos, ovinos, porcinos, camélidos y caprinos, incluidos los convenios de capitalización de hacienda cuando corresponda liquidar el gravamen.
 2. Carnes y despojos comestibles de los animales mencionados en el punto anterior, frescos, refrigerados o congelados que no hayan sido sometidos a procesos que impliquen una verdadera cocción o elaboración que los constituya en un preparado del producto.
 3. Frutas, legumbres y hortalizas, frescas, refrigeradas o congeladas, que no hayan sido sometidas a procesos que impliquen una verdadera cocción o elaboración que los constituya en un preparado del producto.
 4. Miel de abejas a granel.
 5. Granos —cereales y oleaginosos, incluido el arroz— y legumbres secas —porotos, arvejas y lentejas.
 6. Harina de trigo, comprendida en la Partida 11.01 de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM)
 7. El agua ordinaria natural, Pan, galletas, facturas de panadería y/o pastelería y galletitas y bizcochos, elaborados exclusivamente con harina de trigo, sin envasar previamente para su comercialización, comprendidos en los artículos 726, 727, 755, 757 y 760 del Código Alimentario Argentino.
 8. Residuos sólidos resultantes de la extracción industrial de aceite de soja, definidos en la Norma XIX de la Resolución 1075 del 12 de diciembre de 1994 de la ex Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca, sus modificatorias y complementarias, como así también cualquier otro residuo o producto sólido resultante del procesamiento industrial del grano de soja, en ambos casos, cualquiera fuere su forma comercial (expellers, pellets, tortas, harinas, granulado, etc.).
 9. Granos de soja desnaturalizados, desactivados, tostados, quebrados, cualquier producto originado del cernido y limpieza obtenido de los granos de soja, cáscara o cascarilla de soja, cualquier tipo de mezcla de los productos citados precedentemente, cualquiera fuere su forma comercial.
- "... Las ventas, las locaciones del inciso d) del artículo 3° y las importaciones definitivas de cuero bovino fresco o salado, seco, encalado, piquelado o conservado de otro modo pero sin curtir, apergaminar ni preparar de otra forma, incluso depilado o dividido, comprendidos en las posiciones arancelarias de la



Nomenclatura Común del MERCOSUR, 4101.10.00, 4101.21.10, 4101.21.20, 4101.21.30, 4101.22.10, 4101.22.20, 4101.22.30, 4101.29.10, 4101.29.20, 4101.29.30, 4101.30.10, 4101.30.20 y 4101.30.30.

b) Las siguientes obras, locaciones y prestaciones de servicios vinculadas con la obtención de bienes comprendidos en los puntos 1, 3 y 5 del inciso a):

1. Labores culturales —preparación, roturación, etcétera, del suelo—.
2. Siembra y/o plantación.
3. Aplicaciones de agroquímicos.
4. Fertilizantes su aplicación.
5. Cosecha.

c) Los hechos imposables previstos en el inciso a) del artículo 3° destinados a vivienda, excluidos los realizados sobre construcciones preexistentes que no constituyan obras en curso y los hechos imposables previstos en el inciso b) del artículo 3° destinados a vivienda;

d) Los intereses y comisiones de préstamos otorgados por las entidades regidas por la ley 21.526, cuando los tomadores revistan la calidad de responsables inscriptos en el impuesto y las prestaciones financieras comprendidas en el inciso d) del artículo 1°, cuando correspondan a préstamos otorgados por entidades bancarias radicadas en países en los que sus bancos centrales u organismos equivalentes hayan adoptado los estándares internacionales de supervisión bancaria establecidos por el Comité de Bancos de Basilea.

e) Las ventas, las locaciones del inciso c) del artículo 3° y las importaciones definitivas, que tengan por objeto los bienes comprendidos en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR —con las excepciones previstas para determinados casos—, incluidos en la Planilla Anexa al presente inciso.

Los fabricantes o importadores de los bienes a que se refiere el párrafo anterior, tendrán el tratamiento previsto en el artículo 43 respecto del saldo a favor que pudiere originarse, con motivo de la realización de los mismos, por el cómputo del crédito fiscal por compra o importaciones de bienes, prestaciones de servicios y locaciones que destinaren efectivamente a la fabricación o importación de dichos bienes o a cualquier etapa en la consecución de las mismas.



El tratamiento previsto en el párrafo anterior se aplicará hasta el límite que surja de detraer del saldo a favor de la operación, el saldo a favor que se habría determinado si se hubieran generado los débitos fiscales utilizando la alícuota establecida en el primer párrafo de este artículo

A los fines de efectivizar el beneficio previsto en el segundo párrafo de este inciso, las solicitudes se tramitarán conforme a los registros y certificaciones que establecerá la SECRETARIA DE INDUSTRIA, dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA, respecto de la condición de fabricantes o importadores de los bienes sujetos al beneficio y los costos límites para la atribución de los créditos fiscales de cada uno de ellos, así como a los dictámenes profesionales cuya presentación disponga la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMIA, respecto a la existencia y legitimidad de los débitos y créditos fiscales relacionados con el citado beneficio. Facúltase a los citados organismos para establecer los requisitos, plazos y condiciones para la instrumentación del procedimiento dispuesto.

f) Las ventas, las locaciones del inciso c) del artículo 3° y las importaciones definitivas, que tengan por objeto los bienes comprendidos en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR, incluidas en la planilla anexa al presente inciso.

g) (Inciso derogado por art. 1° inc. b) de la Ley N° 26.982 B.O. 29/9/2014.

h) Los servicios de taxímetros, remises con chofer y todos los demás servicios de transporte de pasajeros, terrestres, acuáticos o aéreos, realizados en el país, no alcanzados por la exención dispuesta por el punto 12. del inciso h) del artículo 7°.

Lo dispuesto precedentemente también comprende a los servicios de carga del equipaje conducido por el propio viajero y cuyo transporte se encuentre incluido en el precio del pasaje.

i) Los servicios de asistencia sanitaria médica y paramédica a que se refiere el primer párrafo del punto 7, del inciso h), del artículo 7°, que brinden o contraten las cooperativas, las entidades mutuales y los sistemas de medicina prepaga, que no resulten exentos conforme a lo dispuesto en dicha norma.

j) Las ventas, obras, locaciones y prestaciones de servicio efectuadas por las Cooperativas de Trabajo, promocionadas e inscriptas, en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo



Social, cuando el comprador, locatario o prestatario sea el Estado nacional, las provincias, las municipalidades o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sus respectivas reparticiones y entes centralizados o descentralizados, excluidos las entidades y Organismos comprendidos en el artículo 1° de la ley 22.016.

k) Las ventas de propano, butano y gas licuado de petróleo, su importación y las locaciones del inciso c) del artículo 3° de la presente ley, para la elaboración por cuenta de terceros.

l) Las ventas, las locaciones del inciso c) del artículo 3° y las importaciones definitivas que tengan por objeto los fertilizantes químicos para uso agrícola.

Los fabricantes o importadores de los bienes a que se refiere el párrafo anterior tendrán el tratamiento previsto en los párrafos segundo, tercero y cuarto del inciso e) precedente, respecto del saldo a favor que pudiere originarse con motivo de la realización de los mismos, por el cómputo del crédito fiscal por compra o importaciones de bienes, prestaciones de servicios y locaciones que se destinaren efectivamente a la fabricación o importación de dichos bienes o a cualquier etapa en la consecución de las mismas, siendo la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción la que deberá tomar la intervención que le compete a efectos de lo dispuesto en el citado cuarto párrafo.

Facúltase a la Administración Federal de Ingresos Públicos para establecer un procedimiento optativo de determinación estimativa, con ajuste anual, del monto de la devolución.

Artículo 2°. — Modifíquese el inciso f) del artículo 7° de la Ley, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“f) Exímase totalmente del Impuesto al Valor Agregado en toda la cadena de comercialización y producción, excepto la importación, a los productos que forman parte de la canasta básica alimentaria familiar publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. Y las especialidades medicinales para uso humano cuando se trate de su reventa por droguerías, farmacias u otros establecimientos autorizados por el organismo competente, en tanto dichas especialidades hayan tributado el impuesto en la primera venta efectuada en el país por el importador, fabricante o por los respectivos locatarios en el caso de la fabricación por encargo.”



Artículo 3°. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Federico Zamarbide

Waldo Wolff

Paula Oliveto

Omar de Marchi

Virginia Cornejo

Alejandro Cacace

Gabriela Lena

Gustavo Hein

Claudia Najul

Ignacio Torres

Alicia Terada

Lidia Ascarate

Hector Stefani

Carolina Castets



FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El sistema impositivo argentino no funciona. La combinación de elevada presión fiscal, cantidad y complejidad para la liquidación de impuestos y déficits de controles generan una situación insostenible para el desarrollo económico.

Es imposible que Argentina aliente inversiones y genere el empleo que nuestra economía necesita con la actual regulación impositiva y la legislación laboral obsoleta que hoy nos rige. Décadas de incremento de la presión fiscal, como los que describimos más adelante, han generado un problema que perjudica a toda la sociedad.

Perjudica, en primer lugar, a usuarios y consumidores de bienes y servicios, que pagan elevados precios por aquello que consumen debido en gran parte al componente impositivo que deben pagar en cada compra. Los argentinos somos, de esta forma, rehenes de un sistema injusto e ineficiente.

Perjudica también a los emprendedores y empresas nacionales que intentan cumplir con la normativa vigente, dado que es difícil competir con evasores en un sistema complicado y con déficits de controles (lo que facilita la evasión). Por supuesto, quita también rentabilidad complicando la viabilidad de cualquier proyecto de inversión. Además, genera un problema de competitividad de nuestra economía, toda vez que es imposible competir con bienes y servicios producidos en países con mucha menor carga impositiva que la nuestra.

Irónicamente, perjudica también al fisco, dado que la dificultad en el control favorece la evasión. Los “beneficios” que obtienen los evasores son comparativamente altos en Argentina: el resultado es que hay un incentivo a la evasión impositiva en el país. La cantidad de impuestos y tasas de Argentina es de tal magnitud y complejidad que hace inviable el normal desenvolvimiento de la economía.



Argentina necesita de forma imprescindible una reforma impositiva. Nuestro actual sistema es regresivo, injusto y atenta contra la generación de empleo y el desarrollo nacional. Consideramos que la reforma impositiva debe tener como objetivo la equidad tributaria, fortaleciéndola en sus dos sentidos, vertical y horizontal. La reforma debe fundarse tanto sobre la equidad tributaria vertical, mediante la reducción de los impuestos regresivos, como sobre la equidad tributaria horizontal, mediante mecanismos de control y los desincentivos a la evasión.

En ese sentido, los impuestos regresivos, que son aquellos que captan una tasa de tributación relativa menor a medida que el ingreso de la persona que lo paga aumenta, y por ende contribuyen a profundizar la desigualdad social. En Argentina, según datos de la AFIP, la incidencia de los impuestos regresivos entre 2003 y 2015 fue de 55,35%, y ascendió a 60,10% en 2017, principalmente por el peso del IVA, junto con otros tributos tales como los impuestos internos o los adicionales de emergencia sobre el precio final de venta de los cigarrillos. El esquema regresivo se agrava si se considera que, en la última década, el IVA ha pesado cada vez más en la recaudación total: mientras en 2011 representaba el 26,9% de esta, en 2018 alcanzó el 32,6 por ciento.

Por ello, consideramos que las reformas de la estructura tributaria deben fundarse sobre la base de la equidad vertical, es decir que, a diferente capacidad contributiva, se deben tributar importes distintos: se deben utilizar tasas progresivas, donde la alícuota aumenta más que proporcionalmente con el incremento de la base imponible, o bien, se deben reducir las alícuotas altamente regresivas, como en el caso del IVA a los productos de la canasta básica.

Por otra parte, creemos que la reforma necesaria en Argentina debe basarse también en la equidad tributaria horizontal, es decir que, quienes están en igual situación de capacidad contributiva, deben tributar el mismo monto de impuesto. En ese sentido, la reforma de la estructura impositiva argentina debe fortalecer los valores de la ciudadanía fiscal, en un país donde los conceptos de ciudadano y contribuyente se escinden cada vez más.

La mejora del pacto fiscal, es decir, de la relación entre administración tributaria y ciudadano es una condición necesaria – si bien no suficiente – para aumentar la voluntad de cooperación de los contribuyentes y su intención en colaborar con su esfuerzo individual al sostenimiento de una sociedad general, y en consecuencia lograr el cumplimiento de las obligaciones tributarias.



En función de ello, entendemos la evasión como un fenómeno producto de un pacto fiscal debilitado, y como una conducta que responde a los incentivos y castigos que ofrece el sistema y gestión tributaria. Por ende, se trata también una cuestión de elusión: los contribuyentes hacen uso de los resquicios legales y evitan cometer delitos flagrantes, con bajo riesgo de ser detectados.

En consecuencia, las modificaciones que proponemos tienen también por objeto eliminar los incentivos a la evasión, cuyo punto de partida son siempre medidas que propendan a la equidad horizontal y vertical; así como también castigar la evasión fiscal como un delito contra el país.

En la misma línea, nuestra iniciativa busca generar equidad horizontal mediante la disminución de la competencia desleal, entendida como la ventaja que tienen quienes evaden, en lo referido a los precios de los bienes y servicios que ofrecen, con respecto a los que cumplen con sus obligaciones, y que supone un elemento de distorsión de la actividad económica

Más aún, nuestra propuesta busca generar mejoras más allá del sistema tributario: generar en el corto y mediano plazo una disminución de los costos de bienes y servicios, principalmente de aquellos bienes y servicios básicos, para que toda la población tenga acceso a ellos a un menor costo.

Consideramos que estas medidas deben ir acompañadas de una reducción del gasto público, de manera tal que el estado tiene que brindar a la población bienes y servicios de buena calidad y que impliquen una mejora en el Índice de Desarrollo Humano para la toda la ciudadanía.

Nuestra propuesta, ante el actual escenario, se basa en tres pilares: REDUCIR, SIMPLIFICAR Y CONTROLAR. El concepto es menor carga fiscal, pero que todos la paguemos. Si bajamos impuestos a un nivel razonable, los mismos serán más fáciles de asumir para consumidores y empresas. Si simplificamos, el contribuyente destinará menos tiempo a liquidar impuestos, y sobre todo serán más fáciles de controlar para el Estado.

Esto de ninguna forma implica perjudicar los ingresos que genuinamente debe tener el Estado para prestar bienes y servicios públicos de calidad. Los servicios esenciales de educación,



seguridad, justicia y salud deben contar con el financiamiento necesario. A ello deben sumarse jubilaciones y todo el gasto social del Estado, además de las erogaciones en infraestructura, fundamentales para que la Nación tenga un desarrollo humano integral y equilibrado en todo el territorio. La simplificación tributaria hace más efectivo el control, por ende, permitirá al Estado contar con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Dada nuestra presión fiscal, el déficit fiscal crónico del país no puede ser resuelto aumentando alícuotas o creando nuevos impuestos, sino que debe controlarse el Gasto Público de forma tal que aumente su eficiencia, generando impactos positivos que estimulen el desarrollo humano en el largo plazo.

En comparación con la región, la presión fiscal argentina está muy por encima del promedio. Es aquí donde se puede dimensionar la necesidad de REDUCIR. Conforme al ranking realizado por el Banco Mundial en base a estadísticas oficiales, el promedio mundial del peso de los impuestos es del 40,5% respecto de cuánta renta le transfiere el sector privado al Estado, pero en la Argentina esa cifra asciende al 106%, superando incluso a Bolivia con el 83,7% y Venezuela con el 73,3%. El ranking continúa con Colombia con el 71,3%, Brasil con el 65,1%, México con el 55,1%, Uruguay con el 41,8%, Panamá con el 37,2% y Perú con el 36,9 por ciento.

A la alta presión tributaria se suma en el sistema argentino la cantidad de impuestos totales: si se suman los niveles de gobierno municipales, provinciales y nacional, la cifra asciende a más de 80 tributos. Solo las distintas cargas nacionales, entre las distintas alícuotas de IVA, cargos por previsión y aportes laborales, retenciones salariales, contribuciones patronales, impuestos internos, derechos y retenciones a la exportación, tasas de aduana y derechos de importación, entre muchos otros, suman más de 40 impuestos.

A ello se adicionan los más de 20 diferentes tributos provinciales: ingresos brutos, tasas, sellos, retenciones por operaciones en otras provincias, impuestos sobre tarifas, impuestos fondos para obras de infraestructura, etcétera. Por último, otros más de 20 impuestos municipales, tales como los alumbrado, barrido y limpieza, impuesto por tendido de red de agua, impuestos a patentes, a publicidad en la vía pública o rodados, etcétera.

En consecuencia, también se puede dimensionar la necesidad de SIMPLIFICAR. La estructura tributaria argentina puede producir superposiciones entre los tres niveles de



gobierno, que elevan el esfuerzo administrativo tanto sobre los contribuyentes, quienes pueden resultar responsables de varios tributos similares en distintos niveles, como sobre las administraciones tributarias; promoviendo las condiciones oportunidades para que se tipifiquen la evasión y la elusión.

Sin ahondar en otros impuestos tales como el llamado “impuesto a las ganancias”, la Argentina es el segundo país de la región en cuanto a la carga del Impuesto al Valor Agregado, solo superada por Uruguay (cuya alícuota es del 22%), y seguido por Brasil con el 17% y Paraguay con el 10%. La Argentina ocupa el segundo lugar en el podio con el 21%, luego de haber subido desde el 18% a mediados de los años noventa.

Si nos remontamos a sus orígenes, en el año 1973 se sancionó la Ley 20.631, que incorporó al sistema impositivo nacional el Impuesto al Valor Agregado. La alícuota fue fijada en un 13%. En esa ley la norma habilitaba la reducción de la alícuota a los productos de la canasta familiar con el objetivo de atenuar los efectos regresivos que podía provocar este tributo. Sin embargo, con el transcurso de las sucesivas reformas introducidas en este impuesto se fue ampliando la base de productos sobre los que recaía, a la vez que fue aumentándose la alícuota, de manera tal que se convirtió en un impuesto cada vez más regresivo, afectando a los productos de “primera necesidad”.

Salvo algunas excepciones, la evolución de la tasa aplicable fue creciente. En el año 1986 con la reforma introducida se unificó la alícuota general en el 18%. Entre 1988 y 1992; bajo al 13% en 1990 para volver a subir hasta el 18% en 1992. El último cambio estructural data de 1995, cuando se decidió elevar la alícuota del 18% al 21% por ciento.

Actualmente la tasa general del IVA es del 21%, mientras que la alícuota de IVA diferencial (50% menor a ésta) se establece en 10,5% para determinados bienes y servicios. A su vez la impresión de diarios y revistas posee una alícuota diferencial de entre un 2,5%, 5%, 10,5% y 21% según su nivel de facturación anual.

Las importaciones son también gravadas por este impuesto, con las mismas tasas que se aplican a los productos o servicios locales. La prestación de ciertos servicios, tales como la provisión de energía eléctrica, gas natural y agua, fuera de domicilios destinados a vivienda, está sujeta a una tasa mayor a la general (27%).



Con la tasa actual, la Argentina ocupa el puesto número 16 en el mundo de países con mayor alícuota y el segundo en la región. El ranking es liderado a nivel internacional por Hungría, cuyos habitantes abonan un 27% adicional en concepto de IVA.

En la actual coyuntura económica, una reducción de la tasa podría constituir un importante incentivo al consumo y una reducción de los precios finales de los bienes y servicios. Como desarrollaremos luego, se ha evaluado el impacto de la medida sobre los ingresos fiscales, llegando a la conclusión de que la misma no generará desequilibrios en las cuentas públicas.

Un argumento en contra de una medida como la que se propone es que no impactaría directamente en el precio del consumidor, sino que, esa baja del precio sería captada por los productores y comercializadores.

Al respecto, cabe señalar que el Estado ejerce actualmente las actividades de control que le competen. En este caso debería establecerse un mecanismo claro y un diálogo permanente con productores, comercializadores y organizaciones de consumidores a los efectos de asegurar la máxima efectividad de la medida propuesta. Y que la reducción de tasas llegue a todos los consumidores.

En lo que respecta a la eximición total del Impuesto al Valor Agregado en toda la cadena de comercialización, a los productos que forman parte de la canasta básica familiar publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, podemos decir que: una exención es una situación de privilegio que implica *“la excepción a la obligación fiscal aunque se verifique para el sujeto el hecho imponible”*(Rubén Marchevsky). De ello surge que, si bien estos objetos están gravados por el impuesto al valor agregado, buscamos que la misma ley los excluya.

Dentro de la canasta básica de alimentos, integrada por 24 productos, se encuentran alcanzados a la tasa del 10.5%, los siguientes: Pan, harina de trigo, papa, batata, legumbres secas, hortalizas, frutas y carnes; los bienes que están gravados a la tasa del 21% son: Galletitas (salvo las que sean elaboradas exclusivamente con harina de trigo y se vendan si envasar), arroz, harina de maíz, fideos, azúcar, dulces, huevos, aceite, bebidas edulcoradas y gaseosas sin edulcorar, sal, vinagre, café, té y yerba.



La única exención prevista actualmente en la ley es la establecida en el inc f) del artículo 7 de la misma para la leche, la cual establece: *Se encuentran exentas del impuesto “El agua ordinaria natural, la leche fluida o en polvo, entera o descremada sin aditivos, cuando el comprador sea un consumidor final, el Estado nacional, las provincias, municipalidades o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organismos centralizados o descentralizados de su dependencia, comedores escolares o universitarios, obras sociales o entidades comprendidas en los incisos e), f), g) y m) del artículo 20 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones, y las especialidades medicinales para uso humano cuando se trate de su reventa por droguerías, farmacias u otros establecimientos autorizados por el organismo competente, en tanto dichas especialidades hayan tributado el impuesto en la primera venta efectuada en el país por el importador, fabricante o por los respectivos locatarios en el caso de la fabricación por encargo”*. Esta exención es establecida únicamente en la última cadena de distribución, por lo cual los productores, y entes distribuidores mayoristas que no vendan a consumidores finales tributan IVA, y la alícuota general aplicable es del 21%.

La eximición del IVA a la canasta básica de alimentos es una cuestión esencial de justicia: que los sectores más vulnerables, con los que tenemos una deuda en materia alimentaria, sanitaria y educativa no abonen el IVA cuando compran lo elemental para sobrevivir.

Con la propuesta que establecemos, estos productos no pagarían IVA en ninguna de las cadenas de comercialización. Mejorando la situación que actualmente se genera con productos como la leche fluida o en polvo sin aditivos, que aplican el impuesto en los sectores de recolecta y envase, mayoristas y distribuidores, para quedar exentos únicamente al final de la cadena de comercialización cuando lo compra un consumidor final. Aquellos alimentos que no estén incluidos en la canasta básica, pero tengan una reducción de alícuota actualmente, continuarán teniendo este beneficio.

La experiencia internacional indica que los productos incluidos en la canasta básica no deben tributar de la misma manera que otros consumos no esenciales, para atenuar el efecto regresivo del mismo. En el caso de España, el Impuesto al Valor Añadido (IVA) es el principal impuesto indirecto que grava el consumo de todos los ciudadanos, pero, a diferencia de Argentina, dividido en tres categorías o tipos: el IVA general, el IVA reducido y el IVA superreducido.



En primer lugar, el IVA general aplica la misma alícuota que Argentina, del 21%, aplicable por defecto a todos los productos y servicios. Ropa, calzado, electrodomésticos, los servicios de luz, agua, teléfono e internet, tabaco y alcohol, espectáculos y entretenimientos, automóviles, entre otros, se encuentran gravados por este tipo.

En segundo lugar, el IVA reducido en España es del 10%. La lista de productos y servicios que tributan a un tipo reducido es muy larga e incluye los alimentos en general utilizados para la nutrición humana y/o animal (excepto los gravados por el IVA superreducido); transporte de viajeros y equipajes, los productos y servicios empleados en actividades agrícolas, ganaderas o forestales, el agua para alimentación o para el riego, asistencia sanitaria, dental y aparatos y complementos físicos tales como los anteojos, productos sanitarios, materiales, equipos e instrumental que se use para prevenir, diagnosticar o tratar enfermedades, viviendas, garajes y anexos, hotelería, restaurantes, campings y suministros de comidas y bebidas, obras de refacción y reparación y alquileres con opción de compra.

Por último, el IVA superreducido (4%) se aplica a los productos considerados de primerísima necesidad: pan, leche, huevos, frutas, verduras, hortalizas, cereales y quesos, así como también libros, periódicos y revistas no publicitarios; medicamentos de uso humano y sustancias medicinales; sillas de ruedas, prótesis, órtesis e implantes internos y los servicios de reasistencia, ayuda a domicilio, centro de día y de noche y atención residencial. Una cuarta categoría refiere a los productos exentos de IVA, que incluye a la asistencia sanitaria y médica, los seguros, reaseguros y capitalización, los servicios de mediación a personas físicas, los productos financieros y de ahorro, los sellos de correos, alquileres de viviendas de protección pública y la enseñanza pública, privada y particular.

En la misma línea, si bien con diferencias, los países de la Unión Europea establecen un IVA estándar o general que oscila entre el 19 y 27%, y en todos los casos cuentan con un IVA reducido para productos alimenticios, farmacéuticos, sanitarios y agrícolas, así como también para servicios hoteleros, libros, restaurantes y ocio, entre otros, que va desde la exención hasta un 14% máximo.

En conclusión, la propuesta que establecemos no solo atenúa el efecto regresivo del impuesto, sino que además los productos de la canasta básica no pagarían IVA en ninguna de las cadenas de comercialización.



Cabe destacar que se realizó también una estimación del impacto fiscal en la reducción del IVA a los productos de primera necesidad y medicamentos, mostrando el efecto progresivo que tendría sobre la estructura impositiva.

Para ello, se estima en primer lugar la Propensión Marginal al Consumo (PMC) para las unidades de consumo en Argentina y, una vez determinada se asumen 3 fuertes supuestos. La cadena de comercialización para bienes de consumo abarcados en el presente proyecto no supera los 3 eslabones: importador o productor, distribuidor o mayorista y minorista.

El nuevo ingreso disponible (ingreso después de impuestos), aumentaría por efectos de la reducción impositiva, lo que generaría un incremento del consumo en el período siguiente. Por ende, empezaría a recuperarse en el período siguiente la recaudación tributaria.

En esta iniciativa, el impuesto grava únicamente el primer eslabón de la cadena cuando los productos incluidos en la canasta básica alimentaria publicada por el INDEC sean importados, en el momento de la importación. Tanto productores nacionales, como comerciantes al por mayor y menor, quedarían exentos de tributar el Impuesto al Valor Agregado en su producto.

Para la determinación de la propensión marginal al consumo, (PMC) se utiliza la función de consumo clásica Keynesiana, con los datos relevados de la encuesta permanente de hogares del INDEC. Utilizando sus mismos criterios, dichos datos se estratifican en función a tramos de ingresos per cápita. Finalmente, en los percentiles de ingresos no se consideran los desvíos de la curva de gauss-jordan por los valores extremos.

Para comenzar, la función de consumo relaciona el gasto y el ingreso disponible: $C_i = a + bY_i + e_i$, donde C_i es el gasto en consumo que realiza el hogar i . Y_i es el ingreso disponible o los ingresos del hogar i , y se presupone la existencia de un error aleatorio, e_i idénticamente distribuido de media cero y varianza conocida.

La propensión media al consumo se define como el cociente $\frac{\sum C_i}{\sum Y_i}$. Es decir, “b” sería la propensión marginal al consumo o el incremento del consumo provocado por el aumento del ingreso disponible en una unidad monetaria adicional. Mientras que “a” es el consumo autónomo (que podríamos asimilar como el consumo básico de subsistencia, es decir las unidades de consumo que no reciben ningún tipo de ingreso).

En el momento de tiempo inicial “t(0)” se tiene la función de consumo siguiente: $C_t = \sum_i C_i = \sum_i (a_t + b_t Y_i + e_i) = n_t a_t + b_t \sum_i Y_i$. Es decir, sumamos todos los consumos en el momento cero, pero donde el número de hogares agregado al periodo t+1, t+2+... es “nt” y teniendo



presente que un error aleatorio $\sum_i e_i = 0$, normalmente distribuido de media cero da como resultado.

Aplicando las modificaciones sugeridas por Friedman con el concepto de renta permanente a la función de consumo keynesiana se obtiene: la función, que finalmente proyectamos en el MATLAB.

Para los datos de gasto en consumo, se utiliza la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo), que tiene como objetivo fundamental proporcionar información sobre las condiciones de vida de la población en general y de grupos de hogares en particular, desde el punto de vista de su participación en la distribución y en la adquisición de los bienes y servicios. Entre sus objetivos específicos se destacan:

1. Estimar la estructura de gastos de los hogares, el origen de los ingresos y su asignación a los distintos gastos.
2. Proporcionar información para la evaluación de los niveles de vida de los hogares y para facilitar la programación del gasto social.
3. Proporcionar información básica para las estimaciones de las cuentas nacionales, en particular la relativa a las cuentas del sector hogares y la elaboración de los Cuadros de Oferta y Utilización.
4. Proporcionar información necesaria para construir la estructura de ponderaciones de un Índice de Precios al Consumidor Nacional urbano.

La encuesta considera las siguientes fuentes de ingresos:

Ingresos corrientes

- a. Ingresos provenientes del trabajo de los miembros del hogar
 - I. Asalariado
 - II. Cuenta propia
 - III. Patrón / empleador
- b. Ingresos provenientes de transferencias corrientes que recibe el hogar
 - I. Jubilaciones / pensiones



- II. Ayudas familiares permanentes en dinero
 - III. Becas
 - IV. Otras transferencias corrientes
 - c. Ingresos provenientes de rentas
 - I. Alquileres y préstamos
 - II. Dividendos por acciones
 - III. Intereses por plazos fijos, etc.
- Otras entradas de dinero
- a. Transferencias no corrientes
 - I. Regalos en dinero
 - II. Herencias en dinero
 - III. Indemnizaciones por despido o accidentes de trabajo
 - IV. Premios de juegos de azar
 - V. Cobro de subsidios
 - b. Venta de activos financieros y no financieros del hogar
 - I. Inmuebles
 - II. Acciones
 - III. Bonos
 - IV. Moneda extranjera, etc.
 - c. Transacciones financieras
 - I. Préstamos obtenidos de terceros o instituciones financieras
 - II. Reintegros por gastos efectuados por el hogar



Y los siguientes conceptos de gastos:

Gastos corrientes

- a. Adquisición de bienes o servicios para el consumo del hogar
 - I. Alimentos
 - II. Indumentaria
 - III. Vivienda
 - IV. Funcionamiento y mantenimiento del hogar
 - V. Salud
 - VI. Transporte y comunicaciones
 - VII. Esparcimiento
 - VIII. Educación,
 - IX. Entre otras
- b. Otros gastos no destinados al consumo del hogar
 - I. Donaciones
 - II. Ayuda a personas no miembros del hogar
 - III. Impuestos
 - IV. Pérdidas de dinero, robos, etc.

Otras salidas de dinero

- a. Inversiones del hogar
 - I. Compra de Inmuebles
 - II. Joyas, obras de arte, etc.
 - III. Compra de activos financieros: acciones, bonos, moneda extranjera, etc.
- b. Cancelación de deudas del hogar



- I. Por tarjetas de crédito o libretas
- II. Deudas por compra de bienes o servicios a crédito
- III. Deudas por incumplimiento de obligaciones diversas

Las variables de ingresos y gastos recogidas de la base de datos de la ENGHo son:

INGTOTH: Ingreso total del hogar (promedio)

INGPCH: Ingreso per cápita del hogar (promedio)

GAPERC: Gasto en adquisición de bienes o servicios para el consumo del hogar per cápita

INEQUI: Ingreso por persona equivalente del hogar.

GAEQUI: Gasto en adquisición de bienes o servicios para el consumo del hogar por persona equivalente del hogar adultos equivalentes.

La ENGHo releva alrededor de 45.000 hogares, ubicados en centros urbanos de 2000 habitantes y más de todo el país, a fines de representar la diversidad regional y socioeconómica de la Argentina.

Se llevó a cabo desde octubre de 2017 hasta diciembre de 2018, para observar la variación de los hábitos de consumo según las distintas épocas del año. El INDEC, como coordinador del Sistema Estadístico Nacional (SEN), está a cargo de la ENGHo, y las Direcciones Provinciales de Estadística son responsables del relevamiento en sus respectivas jurisdicciones.

En las estimaciones que se han hecho de la función de consumo Keynesiana clásica, ocurren estos problemas: existe dependencia entre los errores que se obtienen y la clase social (el percentil), errores cuyo tamaño dependen del percentil (heterocedasticidad) y valores extremos, por ello la aproximación de las funciones en MCO agrupando los hogares en percentiles de renta, no da resultados satisfactorios desde el punto de vista de las distribuciones gaussianas.

Además, se observa un comportamiento “a-teórico” de las clases más bajas, PMC negativas o con valores ceros, y un cambio de tendencia en la PMC de las clases más altas, que si viene recogido en la teoría del consumo, a cuanto más renta es menor ingreso marginal que se consume. Estimaciones realizadas con RBS y GLM dan una solución a dichos problemas



estimativos y elevan la PMC del conjunto de las clases sociales sobre la solución que se obtiene en MCO.

$PmgC = 0.93$: es decir que, de la próxima unidad monetaria adicional al ingreso, en promedio en nuestro país, 93 centavos se destinarán al consumo. Si se aplicara la reducción del IVA propuesta en este proyecto, estimativamente (asumiendo los supuestos ut- supra, se obtiene que, de acuerdo al último registro del Ministerio de Economía publicado con la recaudación de enero a agosto 2020), la disminución de la recaudación de IVA en el mismo período, será estimativamente del 66.13%

Es decir, la recaudación en este concepto sería en el período inicial “t(0)”, \$ 760.592.180.879 por lo que la recaudación en dicho período habrá disminuido en \$ 389.554.773.422, ubicando la recaudación de este impuesto en segundo lugar.

De esta manera, el ranking de recaudación sancionada esta modificación a la ley, dejará en primer lugar el impuesto a las ganancias y en segundo lugar el IVA, de modo de lograr una estructura impositiva socialmente más justa y progresiva (ver anexo).

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

ANEXO



DIRECCION NACIONAL
DE INVESTIGACIONES
Y ANALISIS FISCAL

RECAUDACION TRIBUTARIA. AGOSTO DE 2020. (1)

en millones de pesos

Concepto	Ago. '20	Ago. '19	Dif. % Ago. '20 / Ago. '19	Jul.'20	Dif. % Ago. '20 / Jul.'20	Ene-Ago '20	Dif. % Ene.-Ago. '20 / Ene.-Ago. '19	
Ganancias	141.115	102.677	37,4	107.619	31,1	882.499	19,0	21,75%
Ganancias DGI	133.110	95.508	39,4	99.374	33,9	825.579		
Ganancias DGA	8.006	7.169	11,7	8.244	(2,9)	56.920	30,2	
IVA	157.977	141.395	11,7	144.185	9,6	1.150.147	18,6	28,34%
IVA DGI	107.903	94.224	14,5	94.276	14,5	801.350	13,5	
Devoluciones (-)	5.300	4.850	9,3	3.050	73,8	(28.794)	14,5	
IVA DGA	55.374	52.021	6,4	52.959	4,6	377.591	30,5	
Reintegros (-)	3.000	2.150	39,5	3.104	(3,4)	19.844	(3,3)	
Internos Coparticipados	13.309	7.138	86,5	26.417	(49,6)	100.544	79,8	
Otros coparticipados	800	926	(13,6)	608	31,5	6.094	(24,2)	
Derechos de Exportación	37.023	39.384	(6,0)	33.034	12,1	233.214	10,8	5,75%
Derechos de Importación y Tasa Estadística	16.525	16.667	(0,9)	15.613	5,8	114.769	21,4	
Combustibles Total (2)	18.819	14.589	29,0	16.467	14,3	111.140	19,2	
Bienes Personales	43.879	5.589	685,1	9.240	374,9	99.690	462,5	
Créditos y Débitos en Cta. Cte.	38.506	31.907	20,7	37.020	4,0	277.189	30,5	6,83%
Impuesto P.A.I.S.	21.889	0	***	20.018	9,3	89.611	***	
Otros impuestos (3)	6.217	2.853	117,9	4.411	40,9	38.395	39,0	
Aportes Personales	48.599	39.098	24,3	60.955	(20,3)	396.572	26,1	9,77%
Contribuciones Patronales	68.735	56.257	22,2	84.602	(18,8)	561.872	25,4	13,85%
Otros ingresos Seguridad Social (4)	4.701	3.887	20,9	5.288	(11,1)	37.968	32,3	
Otros SIPA (-)	2.948	1.723	71,2	3.281	(10,1)	21.852	51,5	
Subtotal DGI	373.153	242.985	53,6	299.174	24,7	2.277.271	29,8	
Subtotal DGA (5)	119.905	117.991	1,6	112.354	6,7	806.177	22,6	
Total DGI-DGA	493.059	360.975	36,6	411.528	19,8	3.083.449	27,9	
Sistema Seguridad Social	119.087	97.519	22,1	147.564	(19,3)	974.560	25,5	
Total recursos tributarios	612.146	458.495	33,5	559.092	9,5	4.058.009	27,3	
Clasificación presupuestaria	612.146	458.495	33,5	559.092	9,5	4.058.009	27,3	
Administración Nacional	245.948	198.316	24,0	212.428	15,8	1.572.958	23,1	
Contribuciones Seguridad Social	113.733	93.109	22,2	140.871	(19,3)	930.761	25,2	
Provincias (6)	215.800	150.126	43,7	173.414	24,4	1.350.395	28,9	
No Presupuestarios (7)	36.665	16.943	116,4	32.379	13,2	203.895	70,6	

(1) : No se contabilizan, por no ser recaudados por la ARIP, el Fondo Especial del Tabaco, los fondos de energía eléctrica, el impuesto sobre Pasajes Aéreos y las cajas previsionales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

(2) : Incluye Imp. sobre los Combustibles (Ley N° 23.966) y Recargo al Consumo de Gas (Ley N° 25.565).

(3) : Incluye Internos s/Seguros, Adicional s/Ogarrillos, Radiodifusión, Entr. Cine, Monotributo Impositivo, Facilidades de Pago pendientes de distribución

(4) : Incluye Monotributo Previsional y regímenes de regularización para trabajadores autónomos y monotributistas (Leyes nro. 24.476 y 25.865).

(5) : Incluye Derechos de Exportación, Derechos de Importación, Tasa Estadística e IVA, Ganancias, Internos y Combustibles recaudados por DGA.

(6) : 60,86% de Coparticipados neto (56,66% Provincias + 4,2% CABA y Tierra del Fuego), 57,36% del 93,73% de Bs Personales,

30% de Monotributo impositivo, 10,4% (Provincias) y 15,07% (FONAVI) de Combustibles Ley 23.966, 6,27% Bs Personales,

6,27% del 11% IVA neto de Reintegros; y suma fija por Pacto Fiscal. Incluye compensación Consenso Fiscal a la Provincia de Buenos Aires.

(7) : Fondo Solidario de Redistribución, Recargo al Consumo de Gas (Ley N° 25.565), 28,58% (F. de Infr. Transp.), 4,31% (F. de Infr. Hídrica.) y 2,55% (Comp. Transp. Público) de Combustibles Ley 23.966,

30% (F. de Int. Socio Urbana, Obras de Infr. Econ. y fomento turismo) y 40% del 70% (INSSJP) del Imp. Pais, Fac. de Pago pendientes de distribución y gastos A.F.I.P.

-. : Porcentaje mayor a 1000.

*** : Cociente entre un número negativo y uno positivo, ambos negativos o denominador cero.

----- : Imposibilidad de calcular el porcentaje por falta de datos.