



H. Cámara de Diputados de la Nación

“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

PROYECTO DE LEY

El Senado y La Honorable Cámara de Diputados de La Nación, aprueban con fuerza de Ley

**Ley 26.565 - Régimen simplificado para pequeños contribuyentes
Arts. 29 y 32 del Anexo.**

Art. 1: Sustitúyese el artículo 29 del Anexo por el siguiente:

ARTICULO 29: Los adquirentes, locatarios o prestatarios de los sujetos comprendidos en el presente régimen podrán computar en su liquidación del impuesto a las ganancias, las operaciones realizadas siempre que las mismas se relacionen directamente con la obtención, mantenimiento y conservación de la fuente generadora de ganancias.

Art. 2: Sustitúyase el artículo 32 del Anexo, por el definido a continuación:

ARTICULO 32: A los fines del límite al que se refieren los incisos h) e i) del artículo anterior, se admitirá, como excepción y por única vez, que los ingresos brutos a computar superen el tope previsto en dichos incisos en no más de pesos cinco mil (\$ 5.000), cuando al efecto deban sumarse los ingresos percibidos correspondientes a periodos anteriores al considerado.

Art. 3: De forma

**Ingrid Jetter
Diputada Nacional**

Cofirmantes:

**Dip. Cristian A. Ritondo; Dip. Alberto Asseff; Dip. Alfredo Schiavoni;
Dip. Adriana Ruarte; Dip. Estela Regidor Belledonne;
Dip. Gerardo Cipollini; Dip. Hernan Berisso; Dip. Graciela Ocaña;
Dip. Lidia Ines Ascarate; Dip. Alicia Terada**



H. Cámara de Diputados de la Nación

Fundamentos

Señor Presidente:

El Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RSPC), conocido como “Monotributo”, se dirige a una vasta diversidad de oficios (plomaría, albañilería, gasista, electricista, pintores, modistas, artesanos, etc.) jóvenes profesionales y pequeños comerciantes. Actualmente, con más de veinte años de vigencia, se calcula que lo componen más de 3.2 millones de adherentes.

Su objetivo de creación fue el de propiciar una mayor formalización de la economía, mediante un sistema de sencillo cumplimiento y con algunos beneficios económicos - por ser menos costoso que el régimen general- para el trabajador independiente/emprendedor.

Sin embargo, el principal artículo¹ bajo análisis ofrece a todas luces objeciones respecto de su validez, tanto desde el punto de vista técnico-impositivo como respecto a su constitucionalidad.

El art. 29 del Anexo de la ley del régimen simplificado establece una serie de limitaciones cuantitativas respecto a las operaciones a computar en la liquidación de otro impuesto, el de las Ganancias, que provocan como resultado el opuesto al propuesto como objetivo primario del mismo régimen.

Si bien se entiende que la ley contenga lineamientos para evitar una potencial evasión ante una posible emisión de facturas de pequeños contribuyentes a responsables inscriptos, imponiendo un castigo a ambos sujetos, los resultados que conlleva la definición y reglamentación de estas limitaciones son graves.

Con las delimitaciones fijadas el estado con las que se carga sobre los hombros de los ciudadanos problemas, pareciera que el estado se ha desvinculado de su responsabilidades de fiscalización.

Es destacable también que esta redacción del artículo 29 se extralimita avanzando sobre el espectro de las relaciones jurídicas del *ámbito privado*, induciendo a operar con un determinado sujeto de impuesto en desmedro de los adherentes al RSPC.

¹ Artículo 29: Los adquirentes, locatarios o prestatarios de los sujetos comprendidos en el presente régimen sólo podrán computar en su liquidación del Impuesto a las Ganancias, *las operaciones realizadas con un mismo sujeto proveedor hasta un total del diez por ciento (10%) y para el conjunto de los sujetos proveedores hasta un total del treinta por ciento (30%)*, en ambos casos sobre el total de las compras, locaciones o prestaciones correspondientes al mismo ejercicio fiscal. En ningún caso podrá imputarse a los períodos siguientes el remanente que pudiera resultar de dichas limitaciones.

El Poder Ejecutivo nacional podrá reducir los porcentajes indicados precedentemente hasta en un dos por ciento (2%) y hasta en un ocho por ciento (8%), respectivamente, de manera diferencial para determinadas zonas, regiones y/o actividades económicas.

La limitación indicada en el primer párrafo del presente artículo no se aplicará cuando el pequeño contribuyente opere como proveedor o prestador de servicio para un mismo sujeto en forma recurrente, de acuerdo con los parámetros que a tal fin determine la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Cuando los vendedores, locadores o prestadores sean sujetos comprendidos en el Título IV del presente Anexo, será de aplicación lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 32.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Por otra parte, pareciera que a la hora de fijar las limitaciones del art 29 no se tuvo en cuenta que la determinación del gasto deducible en Ganancias es un atributo de la ley de creación, liquidación y determinación propio del impuesto de ganancias - Ley N. 20628 (TO 1997).

En efecto, el artículo 17 de la Ley del impuesto a las Ganancias² (LG) contiene el principio de la determinación del gasto deducible a fin de delimitar o definir la verdadera/real ganancia gravada. Es decir, aquella que exteriorizará la verdadera/real capacidad contributiva (realidad económica). Por lo tanto, la Ley del RSPC, establece un ordenamiento legal que corresponde a la de otro impuesto definida en la Ley del Impuesto a las Ganancias.

Como fue expuesto al inicio, con la actual regulación se afectan, sin dudas, derechos y garantías constitucionales.

El primero de ellos es el principio de *igualdad* consagrado en el Art. 16 de la CN. Su vulneración se manifiesta al crear categorías ilógicas y sin sustento técnico al diferenciar entre recurrentes y no recurrentes las operaciones que se suceden entre sujetos que pertenecen al mismo Régimen. Establece, en definitiva, una diferenciación desventajosa cuando se supone que se intenta, mediante este impuesto unificado, crear un aliciente para que ingresaran en la economía formal.

Esta desigualdad o diferenciación de tratamiento se agudiza además en el artículo 32 de la ley RSPC.

Otro principio constitucional que el vigente régimen transgrede es el de la *razonabilidad* (Arts. 28 y 30 CN). Ello sucede así en la medida que impide la deducción de operaciones que cumplan con los requisitos definidos para el gasto: necesario para producir, mantener y conservar la fuente generadora de renta.

Al analizar las limitaciones dadas por medio de los porcentajes fijados en el artículo 29 y reglamentadas por Decreto 01/2019 en su art 43, se evidencia o revela una vulneración aún mayor a los principios de igualdad, equidad, libertad económica y legalidad.

En efecto, en la reglamentación mencionada, se dispone una reducción a los porcentajes indicados en la ley, cuando establece:

“Los adquirentes, locatarios o prestatarios de los sujetos adheridos al Monotributo, por las operaciones efectuadas con éstos, sólo podrán computar en su liquidación del impuesto a las ganancias:

- a) Respecto de un mismo proveedor: **hasta un 2%**, y*
- b) Respecto del conjunto de proveedores: **hasta un total del 8%**.*

² Art. 17 - Para establecer la ganancia neta se restarán de la ganancia bruta los gastos necesarios para obtenerla o, en su caso, mantener y conservar la fuente, cuya deducción admita esta ley, en la forma que la misma disponga.

Para establecer la ganancia neta sujeta a impuesto se restarán del conjunto de las ganancias netas de la primera, segunda, tercera y cuarta categorías las deducciones que autoriza el artículo 23.

En ningún caso serán deducibles los gastos vinculados con ganancias exentas o no comprendidas en este impuesto.

Cuando el resultado neto de las inversiones de lujo, recreo personal y similares, establecido conforme con las disposiciones de esta ley, acuse pérdida, no se computará a los efectos del impuesto.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Estos porcentajes se aplicarán sobre el total de compras, locaciones o prestaciones correspondientes a un mismo ejercicio fiscal.”

Efectivamente el decreto reglamentario reduce el porcentaje del diez (10%) al dos (2%), omitiendo el mandato legal de reducir el porcentaje *en* un dos por ciento, y no al dos por ciento (2%). Lo mismo sucede en la reglamentación definida en el inciso b) y referida al conjunto de proveedores.

Con estas dos reducciones definidas en la reglamentación, se delimita más allá de lo efectivamente dispuesto por la ley, alterando con ello el exacto sentido definido por la ley. Al omitir la preposición “en” -presente en la redacción de la ley- en la reglamentación se altera el significado original dado a la limitación y con ello se quebranta el espíritu de la ley, vaciándola además con ello de legalidad.

A través de la omisión de la redacción propia de la ley en la reglamentación se incumple el art 99 inc 2 de la CN referida a los límites del Poder Ejecutivo Nacional.³ La interpretación de la norma debe ser realizada desde un sentido literal (de su letra) de manera de respetar los derechos y garantías constitucionales.

La Resolución General (AFIP) 2746, en su art. 36⁴ no escatima en incorporar parámetros sin explicación lógica al definir qué cantidad de facturas emitidas por un sujeto monotributista lo configuran como proveedor recurrente o no.

Se trata de un verdadero desacierto, pues si analizamos el instituto de salidas no documentadas previsto en el artículo 40 (Texto S/Ley 27430 - BO: 29/12/2017) de la Ley de Impuesto a las Ganancias: aquel contribuyente que operó legalmente con el monotributista posee una factura de tipo C, no deducible en virtud de la arbitraria definición de no recurrente de la actual norma, mientras que si hubiera realizado la operación sin documentación de respaldo pero probada por otros medios y demostrada su naturaleza necesaria para obtener, mantener y conservar la fuente generadora de ganancias gravadas, ésta sería deducible por el mencionado instituto.

Ergo, la misma ley y sus reglamentaciones, mediante tales limitaciones o imposiciones induce a generar el principal efecto no deseado: la no emisión de la factura por parte del monotributista o bien desalienta a realizar operaciones comerciales o prestaciones de servicios con este sector.

Por último, la presente norma así dictada y reglamentada, alienta al denominado “enanismo fiscal”, obligando a sub-facturar o desdoblar operaciones (desvirtuando la realidad económica) en vez de consolidar la eficiencia fiscal. El contribuyente del régimen general debería tener libertad de operar comercial y legalmente con el

³ Art. 99, inciso 2 “Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, *cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias*”

⁴ ARTÍCULO 36.- A efectos de las limitaciones dispuestas en el tercer párrafo del Artículo 29 del "Anexo", revisten el carácter de "recurrentes", las operaciones realizadas con cada proveedor en el ejercicio fiscal, cuya cantidad resulte superior a: a) veintitrés (23), de tratarse de compras, o b) nueve (9), de tratarse de locaciones o prestaciones.



H. Cámara de Diputados de la Nación

universo de aquellos del régimen simplificado (RS) y de esa manera este último podría ir escalando en las categorías del RS y, naturalmente fortaleciendo el crecimiento de su oficio u empresa.

Es así que propongo erradicar los vicios de inconstitucionalidad y errores técnicos que derivan de la actual redacción de los arts. 29 y 32 del RS, para optar por una que refleje un sistema legal tributario maduro y congruente con la realidad económica. Con ese fin se eliminan los párrafos innecesarios de ambos artículos, para erradicar ulteriores excesos en su reglamentación que atenten contra el propio espíritu de la ley.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares me acompañen en la propuesta de modificación de la Ley 26.565

Ingrid Jetter
Diputada Nacional

Cofirmantes:

Dip. Cristian A. Ritondo; Dip. Alberto Asseff; Dip. Alfredo Schiavoni;
Dip. Adriana Ruarte; Dip. Estela Regidor Belledonne;
Dip. Gerardo Cipollini; Dip. Hernan Berisso; Dip. Graciela Ocaña;
Dip. Lidia Ines Ascarate; Dip. Alicia Terada