

PROYECTO DE LEY

**El Senado y Cámara de Diputados, reunidos en Congreso, sancionan
con fuerza de ley:**

Artículo 1.- Deróguese el artículo 24 de la Ley 27.341.

Artículo 2.- Deróguese la Resolución 5272/22 de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Artículo 3.- Deróguese el artículo 115 de la Ley 27.701.

Artículo 4.- Deróguese la Comunicación A 7407 del Banco Central de la República Argentina.

Artículo 5.- Deróguese el Decreto 879/2021.

Artículo 6.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Señora presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objeto reducir los altos costos impositivos que impactan negativamente en el acceso de los ciudadanos argentinos a servicios de transporte aéreo, sean realizados en el interior o hacia el exterior del territorio nacional.

La excesiva promulgación de mecanismos impositivos, con el exclusivo objetivo de atender la ineficiente administración de los recursos del Estado Nacional ha provocado que, con los regímenes actuales, los pasajes y servicios tanto de transporte como de agencias turísticas, hayan duplicado su precio de venta base, debido a tamaña carga impositiva a la que se someten estos servicios.

Con el régimen tributario actual, un pasaje o servicio turístico contrae aumentos de su costo del 100%, únicamente en cargas tributarias, cuando se realizan al exterior, mientras que en destinos internos poseen un incremento de, al menos, el 50%.

Esta situación acarrea un desincentivo para la inversión y radicación de empresas relacionadas con servicios turísticos, de transporte o agencias de viaje, lo que se traduce en menor capacidad de empleo y generación de puestos de trabajo, al desalentar el consumo de servicios de viaje para la ciudadanía en general, tanto en servicios al exterior como de cabotaje. A la vez, debido a la concurrencia de esquemas doblemente impositivos, se originan lesiones en los acuerdos internacionales ratificados sobre esta temática¹.

Por otro lado, complejizar el esquema impositivo produce efectos contraproducentes en materia de recaudación en el largo plazo, debido a las

¹ Disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/conveniossuscriptos>

reiteradas ocasiones en las que se origina una doble imposición tributaria. Esto sucede porque la doble tributación genera una situación ineficiente, ya que se produce una situación perjudicial para el ciudadano que ocupa el lugar de individuo contribuyente².

Esta propuesta tiene como principal premisa que: *"si un gobierno sube más allá de cierto punto su actividad recaudatoria fiscal—es decir, sus impuestos—, puede ganar menos dinero que si baja los impuestos sobre los bienes y servicios. Si un gobierno sube demasiado sus impuestos, el precio resultante de sumarle esa subida a los costos y margen de beneficio de un bien o servicio, puede acabar por no hacer deseable el ofrecer ese bien o servicio a quien lo oferte ni adquirirlo a quien lo demande. Es decir, que el productor y/o el comprador considerarán que no le interesa -o, directamente, no podrá- ofrecer y/o comprar ese bien o servicio. Como resultado, las ventas de ese bien o servicio, caerán y, como consecuencia de esto último, los impuestos recaudados caerán también"* (en Casparri y Elfenbaum: La curva de Laffer y el impuesto inflacionario, página 3)³.

De esta manera, la instauración de incrementos impositivos no necesariamente significarán mayores ingresos al Estado Nacional, sino, más bien, provocan el efecto contrario, ya que la presión impositiva actual está desincentivando las inversiones del sector privado, lo que se traduce en menor producción, menor desarrollo, menor empleabilidad y, consecuentemente, menor recaudación para el Estado Nacional.

² En COFONE, Ignacio. "La economía de la doble imposición tributaria", ac. 1, publicado en <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/2061/2626>

³ Casparri, M. & Elfenbaum, M. (2014). La curva de Laffer y el impuesto inflacionario. *Revista de Investigación en Modelos Matemáticos Aplicados a la Gestión y la Economía - CMA*, 1(1), UBA https://www.economicas.uba.ar/institutos_y_centros/revista-modelos-matematicos-a1n1/. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/rimmagine/rimmagine_v1_n1_04.pdf



Representación gráfica de la "Curva de Laffer"

Asimismo, atendiendo nuevamente al criterio que, siendo estos impuestos creados por causa de una ineficiente administración del Estado Nacional, es este último quien debe atender las consecuencias causadas por dicho desempeño, sin afectar a los ciudadanos que contribuyen diariamente a las arcas estatales por medio de los diferentes regímenes impositivos que acarrearán el mayor porcentaje de recaudación del Estado: el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a las Ganancias.

Por estos motivos, a través del presente proyecto de ley, se plantean derogar aquellas imposiciones tributarias que generan doble imposiciones o aumentos innecesarios en los costos de los servicios turísticos y de transporte, que pueden ocasionar una lesión al derecho de libre circulación, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Nacional⁴, al establecerse un incremento

⁴ **Artículo 14.- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos** conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, **permanecer, transitar y salir del territorio argentino**; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar

irracional en el precio de los mismos a través de estas disposiciones, y que, a la vez, desalientan el desarrollo de la actividad turística, la inversión de agencias relacionadas con servicios turísticos y/o de transporte en territorio argentino.

En primer lugar, se propone derogar el artículo 24 de la Ley 27.341, Ley de Presupuesto del año 2017, el cual incrementó la tasa del "*Impuesto al Turismo*" del 5% al 7%, sobre el precio de los pasajes aéreos, marítimos y fluviales al exterior, vendidos o emitidos en el país o en el exterior para residentes argentinos en viajes que se inicien en el territorio nacional.

Este concepto sería destinado para el Instituto Nacional de Promoción del Turismo, creado en el año 2005, con el objetivo de promover la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales.

Si bien desde el año 2012 se observa un crecimiento en los pasajes aéreos para vuelos internos (con la excepción de los años 2020 y 2021, por los efectos de la pandemia de COVID-19), también se puede comprobar que ese crecimiento coincide con la radicación de las empresas "*low cost*" en Argentina, entre 2016 a 2019.

y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.

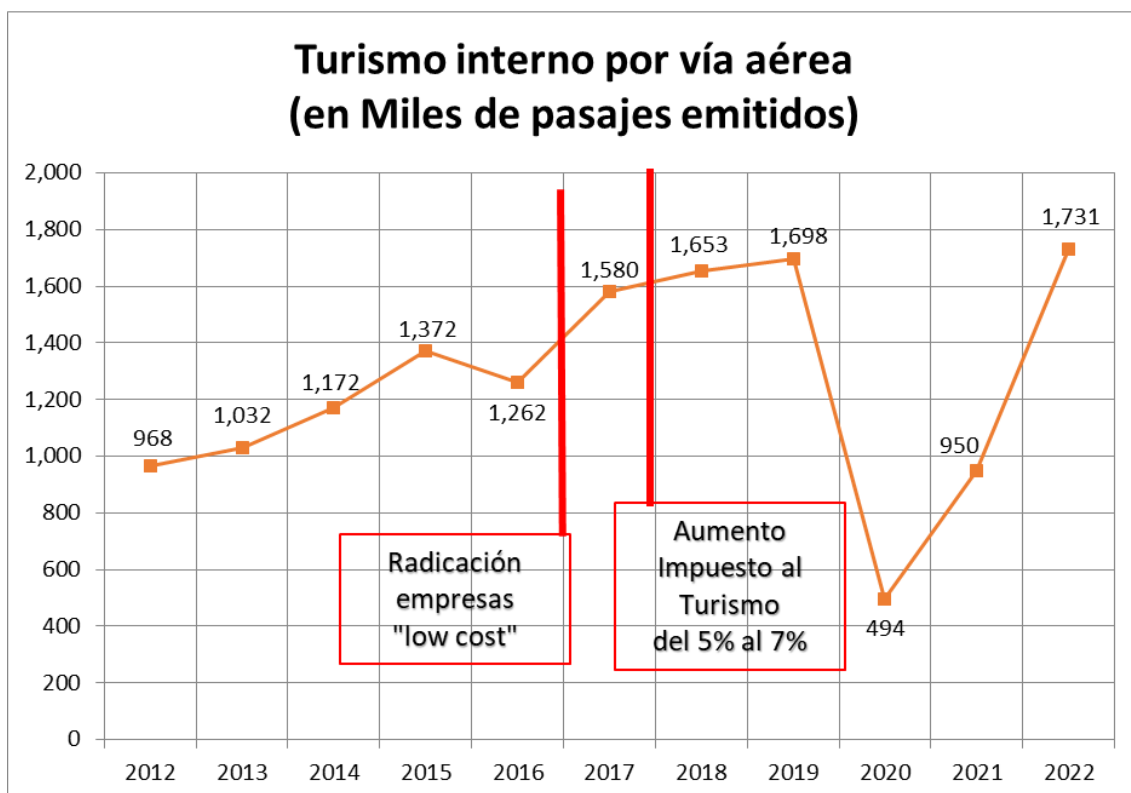


Gráfico de elaboración propia en base a los Informes de la Encuesta de Viajes y Turismo de Hogares (EVyTH), dependiente del Ministerio de Turismo y Deportes. Disponibles en: <https://www.yvera.tur.ar/sinta/informe/info/encuesta-de-viajes-y-turismo-de-los-hogares-evyth/informes-tecnicos>⁵.

Asimismo, es de mencionar algunos comentarios vertidos en los diferentes informes anuales publicados por la Encuesta de Viajes y Turismo de Hogares. Como por ejemplo, que entre 2013 y 2019 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Patagonia, las regiones con la infraestructura aerocomercial más desarrollada y arraigada del país, duplicaron el porcentaje de turistas que ingresaron por vía aérea a su territorio, pasando del 15% en 2013 al 30% en 2019.

⁵ El Ministerio de Turismo, junto con el INDEC, realizó este estudio por primera vez en el año 2006, aunque se trató de un estudio puntual, sin continuidad en el tiempo. La EVyTH es un operativo estadístico de carácter continuo desde el año 2012, realizado por el Ministerio de Turismo de la Nación.

Por otra parte, y pese a que **el transporte aéreo se ha destacado como el medio de transporte mejor calificado**, en cuanto a servicio, y ha sido el más utilizado para quienes viajan por trabajo, el automóvil se mantiene como el medio de transporte mayoritario de los turistas para arribar a todas las regiones del país, en porcentajes que alcanzan hasta el 72% en las regiones de Cuyo o el Litoral, donde la infraestructura aeronáutica es reciente o limitada.

De esta manera, se demuestra que la principal cuestión a resolver para el transporte aéreo consiste en fomentar la inversión en infraestructura, fijando una política aerocomercial integral, y no solamente en la promoción de destinos turísticos con tarifas subvencionadas que, si bien en el corto plazo colaboran en la venta de servicios, en el mediano y largo plazo significan un recurso estatal que no se destina a inversión en infraestructura, más importante para el mejor desarrollo de la actividad.

Continuando con las disposiciones del proyecto, en segundo lugar se insta a la inmediata derogación de la Resolución 5272/2022 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), modificatoria de la Resolución 4815/2020 del mismo organismo.

Esta medida se debe a que la Resolución 4815/2020 establece, en su artículo 1, *"un régimen de percepción que se aplicará sobre las operaciones alcanzadas por el 'Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS)', de conformidad con el artículo 35 de la Ley N° 27.541 y su modificación, su reglamentación y normas complementarias"*.

El régimen de percepción fue fijado, según marca el artículo 5 de la Resolución 4815/2020 de AFIP, en una alícuota del 35% *"sobre los montos en pesos que, para cada caso, se detallan en el artículo 39 de la Ley N° 27.541, su*

modificación y normas complementarias"⁶. En otras palabras, se fija una percepción tributaria sobre otra percepción tributaria.

A su vez, en octubre de 2022, se emite la Resolución 5272/2022 de AFIP que, en su artículo 9, modifica el artículo 5 de la Resolución 4815/2020, incorporando una percepción extra del 25% al impuesto del 35% sobre la percepción del 30% alcanzada por el Impuesto PAIS, para operaciones mayores a TRESCIENTOS DÓLARES ESTADOUNIDENSES (U\$300)⁷.

De esta manera, se desalienta la inversión de empresas aéreas y agencias de viaje, tanto para brindar sus servicios al exterior como el interno, dado que esta percepción alcanza también a empresas radicadas en la Argentina. Esta situación derivó en la necesidad de programas de promoción llevados a cabo por el propio Estado Nacional, con el objetivo de atender a esta problemática que, como se menciona en párrafos anteriores, si bien fue una solución en lo inmediato, compromete los programas de inversión en infraestructura para los años siguientes.

Estas percepciones tienen como antecedente a la Resolución 3379 de 2012 de AFIP, que establecía un recargo del 15% a toda compra o adquisición de servicios realizada en el exterior con tarjeta de débito y crédito. Posteriormente, con la Resolución 3550 de 2013 de AFIP, este recargo se aumentó al 35%. Esta medida se encontró vigente hasta el 17 de diciembre de 2015 cuando, tras la publicación de la Resolución 3825 de 2015 de AFIP ambas resoluciones fueron derogadas.

Por otro lado, es de mencionar que si bien en este proyecto no se hace alusión a modificaciones a la Ley 27.541, es menester recalcar que el impuesto

⁶ Resolución 4815/2020 de AFIP, disponible en:
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/235038/20200916>

⁷ Resolución 5272/22 de AFIP, disponible en:
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-5272-2022-373014/texto>

PAIS, creado en su capítulo 6, fue concebido como un **impuesto de emergencia por cinco (5) períodos fiscales, como máximo**, para la adquisición de bienes y servicios en el exterior, cuando deba accederse al mercado único y libre de cambios, lo que incluye la compra de billetes y divisas extranjeras, servicios contratados a través de agencias de viajes y turismo -mayoristas y/o minoristas-, del país y la adquisición de servicios de transporte terrestre, aéreo y por vía acuática, de pasajeros con destino fuera del país.⁸

Considerando que la ley entró en vigencia el 23 de diciembre de 2019, con su publicación en el Boletín Oficial, la misma deberá caducar el 23 de diciembre de 2024, derogando de esta manera el impuesto PAIS.

Si bien esta derogación puede significar una reducción de los ingresos tributarios que recibiría la nación en el corto plazo, es necesario realizar el análisis del efecto en el largo plazo de estas medidas.

Regresando al concepto de la "*Curva de Laffer*", mencionado en las páginas precedentes, y analizando la serie de pasajes emitidos hacia el exterior de la nación entre 2006 y 2022, se puede percibir que **en el período donde rigió una menor presión tributaria a las empresas, mejoró la situación recaudatoria del Estado**. Analizando la serie entre 2016 y 2019, en la que se redujo la carga tributaria tras derogarse la Resolución 3550 de 2013 de AFIP, la cantidad de pasajes aéreos emisivos tuvo su máximo punto, lo que significó una mayor actividad comercial en este rubro en el país.

Situación contraria sucede en la serie entre 2013 y 2015 cuando, durante la vigencia de las Resoluciones de AFIP 3379/2012, primero, y la 3550/2013, después, la cantidad de pasajes emisivos se estancó e, incluso, tuvo un leve descenso. Este resultado se replica **en el año 2022**, que, tras reactivada la actividad turística y aeroportuaria post-pandemia, **tuvo la menor cantidad de**

⁸ Ley 27.541, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333564/texact.htm>

pasajes al exterior emitidos desde 2011. Incluso, estimando que la actividad se encuentre en un 60% respecto a los niveles pre-pandémicos⁹, la cifra de pasajeros emisivos sería de 3,27 millones, la menor desde 2015.

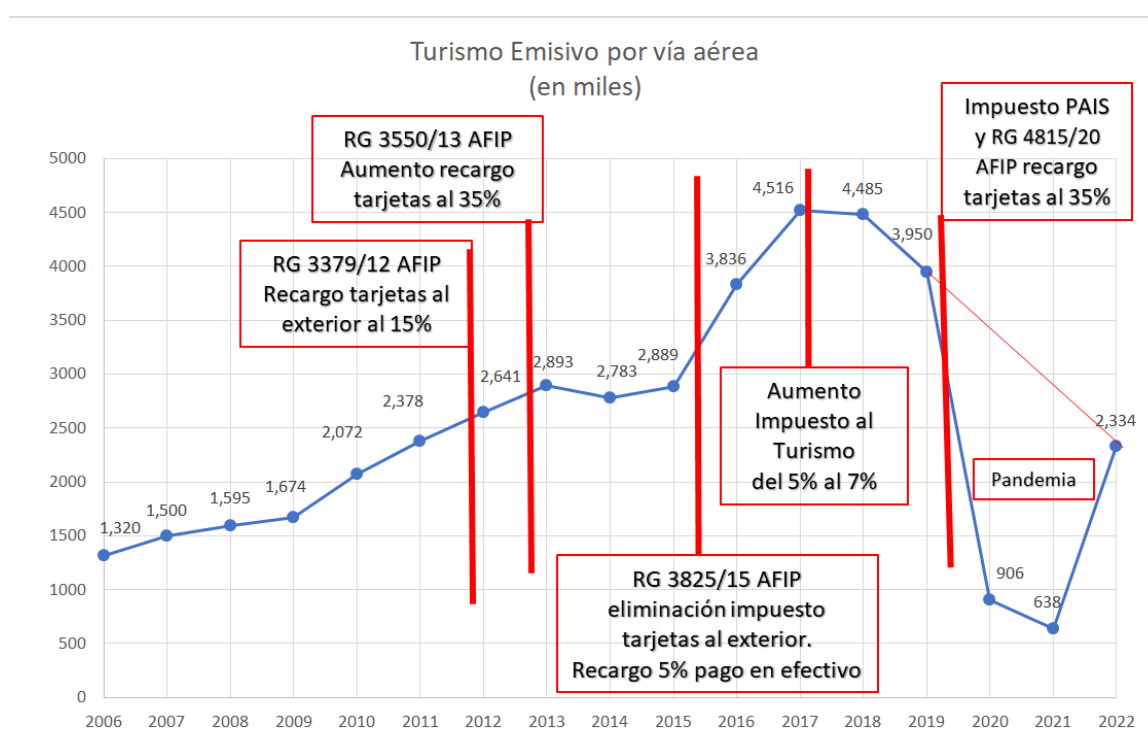


Gráfico de elaboración propia en base a las estadísticas de turismo internacional elaboradas por el INDEC. En: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-13-55>

⁹ Según publicación del 17 de enero de la Organización Mundial del Turismo de Naciones Unidas, disponible en: <https://www.unwto.org/es/taxonomy/term/347>. Consultado por última vez el 15/02/2023.

En tercer lugar, se apunta a la derogación del artículo 115 de la Ley 27.701, Ley de Presupuesto 2023, que establece una "Tasa de Seguridad Aeroportuaria", aplicable a todos los *"pasajeros que embarquen en vuelos internacionales, regionales y/o de cabotaje, de aeropuertos o aeródromos pertenecientes al Sistema Nacional de Aeropuertos de la República Argentina"*, debido a que ya se aplica un régimen impositivo, desde 1998¹⁰, referido a una "Tasa de Seguridad", que en el artículo 114 de la Ley 27.701 fue renombrada a "Tasa de Seguridad Operacional". De esta manera, se evidencia una doble imposición sobre un mismo concepto.

En cuarto lugar, se propone la derogación de la Comunicación A 7407, emitida por el Banco Central de la República Argentina el 25/11/2021, que impide la financiación en cuotas para la compra de pasajes o servicios de viaje al exterior de la nación¹¹, con lo que se limita en gran medida el derecho a la libertad de circulación dentro y fuera del territorio nacional, como consagra el artículo 14 de la Constitución Nacional, refrendado por el artículo 28 de la misma, al establecer que: *"Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio"*.

Mediante esta comunicación, con un rango inferior a una ley y, en mayor medida, a la Constitución Nacional, se vulneran derechos inquebrantables consagrados en nuestra Carta Magna, a la vez que se perjudica la actividad comercial.

La restricción de compras de pasajes o servicios en el exterior en cuotas es tanto una limitación para el ciudadano que quiera adquirir el servicio, que en muchas ocasiones no puede realizar en un pago único, sino que desalienta la

¹⁰ Decreto 163/98, anexo I, artículo 16. Disponible en: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/163-98-CConces1.pdf>

¹¹ Comunicación A 7407 BCRA, disponible en: <https://www.bcra.gob.ar/pdfs/comytexord/A7407.pdf>

oferta de los mismos servicios por parte de los consumidores e inversores privados, puesto que **añaden dificultades para incorporar nuevos compradores de sus servicios**, al estar restringidos a su disponibilidad monetaria en un único pago, sin posibilidad de financiamiento. Esta situación necesariamente implica mayores costos para las empresas y, consecuentemente, un aumento en los precios de los servicios, al haber menos demanda disponible. Y esto, a su vez, se traduce en menores ofertas de servicios, en precios y condiciones menos accesibles, generando así un círculo vicioso.

Finalmente, la derogación del Decreto 879/2021 tiene como objetivo restituir la normativa vigente en el período pre-pandémico¹², por el cual las empresas aeronáuticas poseían la libertad comercial de establecer por su cuenta el valor de las tarifas de los pasajes, recobrando la importancia del artículo 1133 del Código Civil y Comercial de la Nación¹³.

Este decreto, en su primer artículo, establece un esquema de tarifas máximas para servicios internos regulares de transporte aerocomercial, pero, a la vez, determina un sistema de "*bandas tarifarias*", con lo cual también obliga a ofrecer un servicio a un precio mínimo determinado¹⁴.

De esta manera, la normativa mencionada obliga a aquellas empresas que ofrecen servicios de bajo costo a incrementar el precio de su oferta, atentando contra el mencionado artículo 1133 del Código Civil y Comercial,

¹² Decreto 49/2019, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/318809/norma.htm>

¹³ "ARTÍCULO 1133.- *Determinación del precio. El precio es determinado cuando las partes lo fijan en una suma que el comprador debe pagar, cuando se deja su indicación al arbitrio de un tercero designado o cuando lo sea con referencia a otra cosa cierta. En cualquier otro caso, se entiende que hay precio válido si las partes previeron el procedimiento para determinarlo*". Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

¹⁴ Decreto 879/2021, disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/255081/20211224>

restringiendo el potencial comercial de las empresas de transporte aéreo que busquen radicarse en el mercado nacional, o establecer servicios de vuelos de cabotaje de bajo costo y, sobretodo, obliga a los ciudadanos argentinos a pagar un sobreprecio por estos servicios por meramente disposiciones estatales¹⁵.

Asimismo, su artículo 4 establece que el Ministerio de Transporte será quien tendrá a su cargo la organización y explotación de los servicios en tierra de las aeronaves en aeropuertos nacionales, derogando así el artículo 3 del Decreto 49/2019 que admitía que este servicio sea prestado por otras empresas privadas¹⁶. Por otra parte, el artículo 5 determina que sólo se autoriza a las empresas de transporte aéreo interno "*a prestar el servicio de atención en tierra en las aeronaves afectadas a su tráfico*", lo que quiere decir, que tampoco es posible tercerizar el servicio de rampa a otra empresa privada que ya esté instalada y autorizada a operar en determinado aeropuerto.

Con esta disposición, nuevamente se desalienta en gran manera la inversión y la formación de empleo aerocomercial, o vinculado al turismo, en la República Argentina, al establecer como uso obligatorio los servicios en tierra de las aeronaves a lo que proporcione el Ministerio de Transporte, a través de la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC).

Esto ha significado, por ejemplo, que empresas aerocomerciales no puedan incorporar nuevas rutas, expandirse a otros destinos o reabrir rutas que fueron cerradas como consecuencia de la pandemia. Puesto que, o deben contratar obligatoriamente el servicio de rampa a la entidad que determine unilateralmente el Ministerio de Transporte, o tendrán que incorporar todos los elementos necesarios, que no se caracterizan por su fácil adquisición, para

¹⁵ <https://argentina.ladevi.info/anac/con-el-decreto-anac-se-perderian-4-millones-pasajeros-n38957>

¹⁶ Decreto 49/2019, "**ARTÍCULO 3º.- Establécese que toda empresa habilitada por la Autoridad de Aplicación podrá prestar el servicio de atención en tierra a aeronaves, conforme a la reglamentación que se dicte al efecto**". Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/318809/norma.htm>

brindar por su cuenta este servicio en todos los aeropuertos donde desee prestar su servicio.

Es menester comprender que con la derogación del Decreto 879/2021 no se impide que la ANAC, u otras empresas estatales, puedan ofrecer sus servicios en tierra para las aeronaves, sino que más bien permite una libre competencia de empresas, logrando el objetivo planteado en el mismo Decreto citado¹⁷, evitando prácticas desleales y fomentando la radicación de puestos de trabajo y, consecuentemente, mayores contribuciones a las arcas estatales a través de los impuestos que abonarán las empresas por radicarse e invertir en el país.

En resumen, todas las derogaciones planteadas tienen como objetivo revitalizar el mercado aerocomercial, el cual alcanzó su máximo histórico entre los años 2017 a 2019, con la apertura de nuevos aeropuertos y la apertura de conexiones domésticas federales, que no limitaban al tránsito obligatorio por los aeropuertos de Ezeiza o Buenos Aires para conectar distintas provincias o a las mismas con el exterior.

Donde aeropuertos como los de Tucumán, Mendoza, Iguazú, Neuquén o Rosario tuvieron su récord de pasajeros, domésticos e internacionales, y donde nacionalmente la Argentina presentó su récord de vuelos en la historia, con un total de 29 millones de pasajeros en vuelos domésticos e internacionales, 7,2 millones más que en el año 2015¹⁸.

¹⁷ Decreto 879/2021, párrafos 1 y 2: *"el Servicio Público de Transporte Aerocomercial constituye un servicio esencial para la comunidad, cuya prestación el **el ESTADO NACIONAL debe asegurar** en forma general, continua, regular, **obligatoria, uniforme y en igualdad de condiciones** para todos los usuarios (...)*

Es **deber del ESTADO NACIONAL** velar por la adecuada prestación de los servicios públicos, preservar la sostenibilidad no solo del transporte aéreo, sino también del sistema general de transporte y **evitar prácticas ruinosas** que tras una efímera ventaja económica para el consumidor o la consumidora se revelan, a la larga, contrarias al interés general". Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/255081/20211224>

¹⁸ Plan "La Revolución de los Aviones". Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-revolucion-de-los-aviones-en-2018-crecio-un-33-el-numero-de-pasajeros-respecto-de-2015>

Sin embargo, la acumulación de impuestos distorsivos y prácticas restrictivas llevó a que ese crecimiento alcanzado en el período 2016 a 2019 se transforme en un estancamiento entre 2021 y 2022, donde los vuelos internacionales regresaron a niveles de 2011, se perdieron 7 rutas que conectaba a las provincias con otros países de la región, sumado a otras 15 rutas entre provincias, fue cerrado el Aeropuerto del Palomar y un total de 17 aerolíneas dejaron de brindar sus servicios en la República Argentina¹⁹, lo que significa menos oportunidades de empleo, menos inversión, menos actividad económica y más complicaciones para un servicio tan esencial como es el transporte aéreo, una de las principales herramientas comerciales en el contexto de globalización.

Es por todo lo expuesto, que solicito a mis pares el acompañamiento de este proyecto de ley.

AUTOR

PEDRO JORGE GALIMBERTI

¹⁹ <https://www.perfil.com/noticias/economia/empresas-de-vuelos-abandonan-argentina-se-perdieron-18-destinos-internacionales-y-hay-17-aerolineas-menos.phtml>