Diputado Martín Guillermo Aveiro

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados, etc.

ARTÍCULO 1°. - Incorpórase como inciso g) del Artículo 8 de la ley de la Ley N° 23.349 y sus modificatorias (T.O. Decreto 820/97), relativa a las exenciones al Impuesto al Valor Agregado (IVA), el siguiente texto:

"g) los Municipios en el precio que se les facture por bienes, obras, locaciones, servicios y demás prestaciones gravadas, en tanto se utilicen para la construcción, reparación, mantenimiento y conservación de locales de su jurisdicción, por la locación de estos últimos y por la adquisición de bienes o servicios que destinen a su equipamiento y/o se relacionen con el desarrollo de sus actividades o la incorporación de bienes de capital, aunque no se encontraran registrados como responsables sustitutos.

Los montos correspondientes a la exención establecida no podrán ser detractados de la masa coparticipable del impuesto, conforme se establece en el artículo 52, inciso b)".

ARTICULO 2°: En caso que correspondan reintegros durante el primer ejercicio desde la vigencia de esta ley, éstos serán procedentes en tanto la respectiva documentación respaldatoria sea certificada por la delegación de AFIP pertinente, de acuerdo a los requisitos, condiciones y formalidades que al respecto establezca la ARCA.

ARTÍCULO 3°. – Comuníquese, etc.

Fdo. Martín Guillermo Aveiro

Diputado de la Nación

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

La situación de los Municipios y Comunas con respecto al IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) en nuestro país es bastante intrincada de comprender.

La problemática municipal, lamentablemente, no ha sido debidamente analizada en nuestro país, ya que, en general, los estudios que tienen que ver con el federalismo fiscal se refieren casi con exclusividad a la relación entre la Nación y las provincias. Las investigaciones existentes que analizan la situación fiscal y financiera del sector público municipal argentino son escasas, solo abarcan algunas provincias o, las más representativas a nivel federal y tienen más de diez años en promedio.

El artículo 7º de la Ley vigente establece que "Estarán exentas del impuesto establecido por la presente ley (...) las prestaciones y locaciones comprendidas en el apartado 21 del inciso e) del artículo 3º, que se indican a continuación … Las realizadas por el Estado nacional, las provincias, lasmunicipalidades y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por instituciones pertenecientes a los mismos o integrados por dos o más

de ellos (...)."

Esta norma se encuadra en línea con el artículo 36 de la misma ley que establece " no están obligados a la inscripción a que se refiere el párrafo anterior, aunque podrán optar por hacerlo: b) Quienes sólo realicen operaciones exentas en virtud de las normas de los artículos 7º y 8º", esto es - entre otros - los municipios y comunas.

Vale decir que, para nuestro ordenamiento legal, los servicios que prestan las intendencias locales están exentos de IVA pero, si éstos decidiesen inscribirse como "Responsables Inscriptos" en el mismo, bien podrían hacerlo.

En la práctica, ningún municipio argentino se halla inscripto, por lo que los municipios "venden" servicios exentos, y adquieren bienes y servicios como consumidores finales. El resultado es una transferencia de ingresos municipales hacia la jurisdicción nacional sin posibilidad alguna de "compensar" tales flujos como sí lo hacen las empresas, tanto públicas como privadas que resultan ser responsables inscriptos.

Es posible cuantificar esta masa monetaria? Dentro de los ingresos corrientes, los recursos tributarios constituyen la principal fuente de recaudación, representando en promedio los últimos años casi el 80% de la misma.

Dentro de ese porcentaje, aproximadamente un cuarto de los

recursos tributarios corresponde al IVA.

Ello lleva a pensar cual es la influencia de los gastos municipales sujetos a la imposición del IVA, midiendo su incidencia y de qué forma impactan en el presupuesto.

En cálculos sencillos que pueden hacerse en base a datos oficiales, se estima que los bienes de consumos, servicio y obra pública gravados con el IVA que abonan los municipios es mayor a un 40% de su presupuesto.

Eximirlos de esta tasa, en momentos que el Estado Nacional ha interrumpido cualquier aporte dirigido a la Obra pública y ayuda social implicaría una reinversión para las Intendencias que permitiría satisfacer inmediatamente las necesidades más urgentes.

Por eso proponemos a partir de este proyecto directamente la exención del impuesto, que deberá ser reintegrado en caso que la sanción de la ley llegue transcurrido el ejercicio fiscal, conforme a las rendiciones que la comuna deberá realizar por ante la delegación local de ARCA.

Utilizamos para ello la redacción similar a lo establecido en el artículo 46 de la ley, que exime asimismo del impuesto a delegaciones diplomáticas presentes la República, de modo tal de simplificar la ejecución práctica de lo dispuesto en el proyecto.

De esta manera se lograría un incremento significativo en las

jurisdicciones locales, que posibilitaría contar de inmediato con fondos imprescindibles para su funcionamiento, en tanto sean afectados a obras y demás equipamiento municipal y contemplar la disminunción de tasas por servicios, estableciéndose de esta forma un mayor equilibrio fiscal en favor de los habitantes de la comuna.

Como puede consultarse fácilmente en internet, el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) realizó el vademécum de 2024 año, en el que identificó 155 tipos de tributos a lo largo del país, lo que significa que hay siete más respecto del año 2023. Se trata de uno más a nivel nacional -relacionado a las telecomunicaciones-, pero seis tasas nuevas correspondientes a los municipios. La tasa de combustibles, la tasa por servicio y monitoreo de seguridad, la tasa por habilitación de puestos fijos en vigilancia, el derecho por transferencia de inmuebles, la contribución por el mantenimiento de la red de tránsito pesado y otro relacionado a la libreta sanitaria por actividad económica.

Sin embargo, los más relevantes son los nacionales. Considerando la recaudación de IVA, Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, Ganancias de personas humanas y de sociedades, el impuesto a débitos y créditos bancarios y Derechos de exportación, sumado a uno provincial que es Ingresos Brutos, se obtiene el 83% de la recaudación tributaria consolidada de Argentina. Es decir, seis impuestos recaudan el 83%, mientras que 149 tributos y tasas restantes, solamente el 17%. La conclusión es que el mayor impacto de las medidas sigue estando en Nación.

Y, por otro lado, que sin coordinación con las provincias -por el impacto en cadena de ingresos brutos- ninguna estrategia de baja de costos tributarios será de gran impacto.

Entonces resulta de gran ayuda la exención que por el presente proponemos como forma de reemplazar con la misma algunas tasas que aplican los municipios.

Conforme surge de información pública, en Julio de 2024 el Impuesto al Valor Agregado Neto recaudó $ 3.736.332 millones y tuvo una variación interanual de 217,1%. El IVA Impositivo aumentó 216,7%, en tanto que el IVA Aduanero se incrementó en 214,5%. (fuente ARCA informe mensual disponible en :chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/ https: //www.afip.gob.ar /institucional/documentos/recaudacion-tributaria- 72024.pdf).

En un interesante artículo elaborado por el área tributaria del Centro de Estudios Científicos y Técnicos de la Federación de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas de 2014, titulado "Un impuesto al valor agregado que aporte mayor equidad en la distribución del ingreso para la Argentina, como compensar la pérdida de recaudación a consecuencia del rediseño", elaborado por el Dr. C.P. Germán A. López Toussaint (Director), con la colaboración de los Dres. C.P. Nicolás Rubiolo y Rodolfo Zunino (Investigadores), y las Dras. C.P. María I. Addoumie y Laura

Arapa (Jóvenes Investigadoras) ya se sostenía que: "El IVA Argentino actual tiene por objeto las ventas de cosas mueble, las obras, locaciones y prestaciones de servicios realizadas en el país, salvo que su utilización o explotación efectiva se realice en el exterior, y las realizadas en el exterior en la medida que su utilización o explotación efectiva se realice en el país y los prestatarios resulten sujetos registrados (responsables inscriptos) por otros hechos imponibles, así como las importaciones de cosas mueble.

Los sujetos alcanzados han sido definidos con amplitud, incluyendo a las personas físicas y jurídicas y a entidades sin personalidad jurídica propia como las sucesiones indivisas o las uniones transitorias de empresas. El perfeccionamiento del hecho imponible se ajusta a una casuística compatible con las actividades incluidas en el objeto. Las exenciones resultan restringidas, a pesar de su larga descripción legal. En cuanto al tratamiento menos gravoso que deben sufrir los consumos de los primeros deciles de la población, en términos de la distribución del ingreso, se observa algo restrictivo el alcance de las exenciones, ya que sólo están exentos el pan común, la leche común, el agua ordinaria natural y los medicamentos de uso humano, estos últimos en las dos últimas etapas de comercialización.

Mientras que se encuentra exenta la educación privada en todos sus niveles, cuando es evidente que los hogares con necesidades básicas insatisfechas consumen educación pública la que es provista presupuestariamente. Están exentas las exportaciones, aunque en la jerga

técnica se dice que están gravadas a tasa cero, pues se admite el computo del crédito fiscal de las adquisiciones vinculadas con la exportación contra el débito fiscal de otras operaciones gravadas en el mercado interno, por el método de ―incorporación financiera‖, a diferencia del caso de los impuestos internos unificados (selectivos al consumo) que en contados casos admite la ―incorporación física‖, permitiendo también su compensación para el pago de otros tributos federales, su devolución o transferencia a terceros.

Los turistas extranjeros reciben similar tratamiento en cuanto a la devolución del impuesto incluido en las adquisiciones de bienes, exportados por estos para su uso o consumo personal. Adicionalmente se ven beneficiados por la devolución del impuesto contenida en el precio de los servicios de hotelería brindados en Provincias linderas a límites internacionales, lo que implica, antes que la aplicación de la regla destino, un verdadero incentivo al turismo receptivo. Adopta el método financiero en contraposición con el físico, considerando para la determinación del valor agregado las compras y no el costo de las mercaderías o productos vendidos.

Utiliza para la determinación del valor agregado el método técnico de la sustracción, en contraposición con el económico de la adición que implica sumar la retribución de los factores de la producción, con escasa aplicación éste último en las experiencias comparadas (p.e. Japón). El

tributo se determina sobre la base del criterio de impuesto contra impuesto, descontando del impuesto de las ventas (débito fiscal), el impuesto de las compras (crédito fiscal), sin regla de tope que limite el computo del crédito fiscal en razón de la diferencia de alícuotas entre compras y ventas. En el caso de sujetos donde concurren actividades gravadas, exentas y no gravadas, el computo del crédito fiscal está restringido al de las compras vinculadas con operaciones gravadas, previendo un mecanismo de prorrateo de éste, cuando no resulte posible su identificación directa con operaciones gravadas. En cuanto al tratamiento del crédito fiscal de los bienes de capital, actualmente su computo se aplica bajo el método —consumo, que implica su utilización en el mes de adquisición. Adopta el método —país de destino, gravando las importaciones definitivas en oportunidad de su despacho a plaza y devolviendo el impuesto contenido en las adquisiciones de las etapas anteriores a la exportación en oportunidad de esta, aunque con cierto rezago.

Contempla la regla de no discriminación, que implica adoptar en el mercado interno análogo tratamiento para las operaciones de bienes de origen doméstico y extranjero. En el caso de las importaciones y exportaciones de servicios, se aplica similar tratamiento, particularmente en el caso de las importaciones —b to b (empresa a empresa) se ha adoptado el método —reverse charge (carga revertida), mientras que para las importaciones —b to c (empresa a consumidor) que no se encuentran alcanzadas, aún no se ha resulto el tema, con las consecuencias no neutrales

en términos de competitividad entre productos, que implicaría adoptar alguna solución al estilo Unión Europea, de sujetos registrados con establecimiento permanente virtual en la jurisdicción, o mecanismos menos perfectos como gravar por medio de algún mecanismo de percepción las transferencias de divisas para el pago.

El período fiscal para la determinación del tributo es el mes calendario, debiendo abonarlo dentro de los veinte días posteriores a la finalización del mes,computando los débitos y créditos por el método de lo devengado, con independencia de su efectiva percepción o pago, que en ciertos casos puede plantear limitaciones financieras que afecten el cumplimiento. A fines de la década del ochenta se pudo en vigencia por un corto período un mecanismo de ajuste del impuesto a pagar con el objeto de mitigar el efecto —rezago fiscal, también denominado efecto Olivera –Tanzi, desde entonces no resulta aplicable ningún mecanismo de actualización monetaria para corregir los efectos de la inflación. La alícuota general resulta bastante alta en términos comparados, mientras que la alícuota diferencial superior se ubica en un nivel sólo comparable con la tasa vigente para algunos servicios en los países Escandinavos, justificando su magnitud objetivos estrictamente recaudatorios, ya que grava bienes y servicios prestados a responsables inscriptos y sujetos incluidos en regímenes especiales, de provisión monopólica y demanda altamente inelástica respecto del precio.

Por su parte la alícuota diferencial inferior en general busca

reducir el impacto del tributo en algunos bienes de consumo que integran la canasta básica familiar, resultando evidentemente insuficiente su magnitud, en términos de reducción, en cuanto a los objetivos que se deberían buscar, más aún cuando se la compara con la análoga vigente en los países miembros de la Unión Europea. Aplica la citada alícuota para ciertos servicios de salud privada de contratación voluntaria (sistema de medicina prepaga), que no son utilizados por los sectores de menores ingresos, que recurren al servicio de salud asistencial público que es financiado presupuestariamente. Las alícuotas se aplican —por fuera, calculando el impuesto a través del producto de la tasa por el precio neto de la operación, no existiendo diferencia entre la tasa nominal y efectiva del tributo, cosa que sí sucede en el caso del impuesto estadual Brasileño (ICMS) en el que la tasa nominal se aplica sobre el precio total lo que implica una alícuota efectiva, sobre el precio neto antes de impuesto, superior. Los sujetos registrados cuando realizan operaciones con otros sujetos registrados facturan el impuesto en forma discriminada, siendo dicho documento el —certificado de crédito fiscal.

Desde 1998 se encuentra vigente un régimen simplificado e integrado (monotributo), que reemplaza, para los sujetos que se pueden incluir en él, el impuesto a las ganancias y el tributo bajo estudio. Los monotributistas no facturan el IVA, pero en sus adquisiciones a sujetos registrados lo pagan, sin acrecentamiento, excepto para el caso de la adquisición de bienes y servicios gravados con la alícuota diferencial

superior.

Los monotributistas desarrollan su actividad en cualquiera de las etapas del proceso de producción – comercialización, con lo cual se presenta una distorsión adicional implicada en la ruptura de la cadena de créditos y débitos fiscales en etapas intermedias, que introduce el efecto piramidación o cascada, al que se puede adicionar el efecto acumulación, dependiendo de las condiciones de imperfección del mercado y el proceso de formación de precios. Dicha distorsión puede afectar en términos competitivos las exportaciones pues no resulta plenamente aplicable el criterio —país de destino. El IVA es un impuesto al consumo cuyos aspectos teóricos nos indican que debe ser general tratando de alcanzar el universo de los bienes y servicios consumidos.

La recaudación del impuesto es parcialmente transferida a las Provincias a través de dos mecanismos, uno para financiar los sistemas de seguridad sociales de ellas y sus municipios y otro, el más significativo, a través del régimen de coparticipación federal de impuestos."

En esta excelente explicación del mecanismo del impuesto al Valor Agregado se dan argumentos sumamente ilustrativos para que, a partir de la reforma que planteamos, permita un ingreso más directo en los Municipios, suprimiendo toda burocracia redistributiva y facilitando las inversiones directas.

Por ello solicito de mis pares el apoyo de la presente iniciativa.

Fdo. Martín Guillermo Aveiro

Diputado de la Nación