

H. Cámara de Diputados de la Nación
PROYECTO DE LEY

Texto facilitado por los firmantes del proyecto.

| | |
|------------------------------|---|
| N° de Expediente | 6449-D-2011 |
| Trámite Parlamentario | 207 (24/02/2012) |
| Sumario | CREACION EN EL AMBITO DEL H. CONGRESO LA COMISION BICAMERAL ESPECIAL DE REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL. |
| Firmantes | TUNESSI, JUAN PEDRO - BRIZUELA Y DORIA DE CARA, OLGA INES - ALVAREZ, JORGE MARIO - BURYAILE, RICARDO - YAGÜE, LINDA CRISTINA - CHEMES, JORGE OMAR - CASAÑAS, JUAN FRANCISCO - NEGRI, MARIO RAUL - ALVAREZ, ELSA MARIA - ALFONSIN, RICARDO LUIS - SANTIN, EDUARDO - GARRIDO, MANUEL - SACCA, LUIS FERNANDO - COSTA, EDUARDO RAUL - GIL LAVEDRA, RICARDO RODOLFO. |
| Giro a Comisiones | PETICIONES, PODERES Y REGLAMENTO; PRESUPUESTO Y HACIENDA. |

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1.- Creación.

Crease en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación Argentina la Comisión Bicameral especial de Reforma Tributaria Integral.

Artículo 2.- Objeto.

La Comisión Bicameral especial de Reforma Tributaria Integral tendrá por objeto la elaboración en el plazo de un (1) año de un anteproyecto de reforma integral tributaria.

Artículo 3.- Dictamen.

El dictamen de anteproyecto se conformara con la firma de la mayoría absoluta de sus miembros y en caso que existan más de un dictamen con igual cantidad de firmas, el dictamen de mayoría será aquel que cuente con la firma del presidente.

Artículo 4.- Informes Parciales.

La comisión deberá realizar informes parciales trimestrales sobre el avance del trabajo y remitirlos al plenario de cada una de las cámaras y a todos los Diputados y Senadores.

Artículo 5.- Principios.

A los efectos de poder alcanzar su finalidad la Comisión Bicameral especial de Reforma Tributaria Integral tendrá en cuenta los siguientes principios y lineamientos:

- a) Progresividad
- b) Solidaridad
- c) Federalismo
- d) Equidad.

Artículo 6.- Composición.

La Comisión estará integrada por seis (6) Diputados y seis (6) Senadores Nacionales, designados por cada Cámara en proporción a la representación política de cada bloque, conforme los artículos 104 y 105 del Reglamento interno de la Honorable Cámara de Diputados.

Artículo. 7.- Autoridades.

La Comisión elegirá en su primera reunión a un presidente, un vicepresidente y dos secretarios.

Artículo 8- Reglamento.

La comisión se regirá por la presente ley, y las disposiciones del reglamento interno que fije a sus efectos, aplicándose de manera supletoria el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados.

Artículo 9.- Facultades y Atribuciones.

Para el cumplimiento de sus fines, la Comisión podrá:

- a) Requerir informes, documentos, o tomar vista de ellos, sea que se encuentren tramitando en organismos públicos o privados,
- b) Requerir la colaboración de organismos técnicos de esta Honorable Cámara, de organismos públicos o de organizaciones privadas.
- c) Celebrar convenios con universidades, institutos, centros de investigación y cualquier otro establecimiento que pueda ser de utilidad.
- d) Requerir informes a los distintos ministerios que resulten competentes sobre la materia, los cuales a solicitud de la mayoría de la comisión podrán proponer un asesor de enlace.
- e) Contar con un cuerpo de asesores a razón de uno (1) por cada uno de sus integrantes.

La Comisión Bicameral especial de Reforma Tributaria Integral ejercerá sus funciones sin perjuicio de las atribuciones y competencias que correspondan a las comisiones permanentes de ambas cámaras.

Artículo 10.- Comité Técnico Asesor:

Dentro de la comisión funcionara un Comité Técnico Asesor, el cual estará encargado de realizar en el plazo de 180 días un informe pormenorizado del sistema tributario imperante en la Republica Argentina.

Artículo 11.- Composición del Comité Técnico Asesor:

El Comité estará integrado por seis (6) miembros, de acuerdo con la siguiente composición

- a) Dos (2) representantes del ámbito académico que deberán ser profesores regulares de cátedras universitarias de facultades de Ciencias económicas nacionales y contar con una reconocida trayectoria y prestigio, los cuales serán elegidos por el Consejo Interuniversitario Nacional con mayoría absoluta de sus integrantes.
- b) Un (1) representante de los abogados de la matrícula federal, designados por el voto directo de los profesionales que posean esa matrícula.
- c) Un (1) representante de los integrantes del Consejo de Ciencias Económicas de la matrícula federal, designados por el voto directo de los profesionales que posean esa matrícula.
- d) Un (1) representante del Consejo Federal de Inversiones (CFI)
- e) Un (1) representante de Ministerio de Economía.

Artículo 12.- Remisión del Dictamen.

Una vez emitido el o los dictámenes, serán remitidos en primer término a la Honorable Cámara de Senadores para su tratamiento. Una vez obtenida su aprobación será remitido a la Honorable Cámara de Diputados.

Artículo 13.- De forma.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Sin lugar a dudas abordar una temática tan compleja como lo es una reforma impositiva integral requiere de un análisis profundo que no solo tengo en consideración el sistema tributario en sí mismo, sino que también analice las diferentes coyunturas por las que ha atravesado y atraviesa tanto nuestro país como el contexto internacional en su conjunto. A modo de ejemplo de esto

último puede traerse a colación las diferentes crisis económicas-institucionales por las que ha atravesado nuestro país, las cuales sin lugar a dudas influyeron en las políticas tributarias que se fueron adoptando: la Argentina viene atravesando desde hace más de tres décadas rupturas económicas cada cinco o seis años en promedio, incluyendo periodos de muy alta inflación (1975-1990), dos hiperinflaciones (1989/1990), un periodo de deflación (1998-2002), y casi veinte años de políticas económicas que se basaron en la apreciación del tipo de cambio.

El régimen tributario imperante en un determinado país, el cual a primera vista parecería constituir una materia a la que solo pueden acceder especialistas y por lo tanto quedaría alejado del común de la gente, resulta ser el mejor instrumento con que el Estado cuenta para llevar adelante una política de redistribución de ingresos

En primer lugar es conveniente hacer una breve revisión del régimen impositivo argentino para poder conocer cuáles fueron los cambios que se han producido a lo largo de nuestra historia, y de esa manera determinar de dónde venimos, donde estamos y hacia donde nos queremos proyectar. La Argentina constituye un caso paradigmático por lo inusual que resulta el camino que ha transitado a lo largo de sus años. A mediados de los años 40 nuestro país poseía una estructura impositiva progresiva, y por lo tanto la presión tributaria iba aumentando a medida que los ingresos de los individuos aumentaban (pagaba más el que más tenía). En aquellos tiempos se tomaba como modelo el laboralismo inglés, y el impacto distributivo de la acción fiscal era entonces considerablemente superior al que rige en la actualidad. Ese rumbo se fue modificando dando lugar a que en la última dictadura militar se imponga un sistema regresivo, donde los impuestos afectan más a los que menos tienen. Este acontecer dista considerablemente de las políticas tributarias tomadas por las naciones desarrolladas, en donde se observan estructuras impositivas de carácter progresivo. Como lo señalan diferentes especialistas no se ha registrado en Occidente ningún otro caso en donde un país de desarrollo intermedio haya pasado de un régimen impositivo progresivo a uno regresivo.

Los impuestos ostentan el carácter de progresivo cuando el porcentaje del ingreso del que se apropian va aumentando a medida que el ingreso del individuo se incrementa. A contrario sensu, si la "tasa promedio" disminuye a medida que el ingreso crece el tributo se presenta como regresivo. Se debe partir de la idea madre de que cuanto mayores sean los ingresos de una persona menor va a ser la porción que destinara a cubrir sus necesidades básicas, y por lo tanto más capacitada se encontrara para contribuir a las arcas públicas.

El carácter progresivo o regresivo de la estructura tributaria de un Estado está determinada por el tipo de impuestos que rigen al mismo: si el mayor porcentaje de la recaudación estatal proviene de impuestos indirectos o impuestos al consumo (gravan productos y servicios) se estará en presencia de un régimen impositivo regresivo, y si por el contrario la mayor cantidad de dinero ingresado es por intermedio de los denominados impuestos directos o impuestos a la renta (gravan al individuo, a una persona jurídica o al patrimonio) se estará frente a un sistema progresivo. En consecuencia resulta interesante analizar cuáles son los impuestos vigentes en nuestro país para de esta manera poder fundamentar la posición aseverada en el párrafo precedente.

La mayor parte de lo recaudado por intermedio del régimen tributario (existen otras dos fuentes de recaudación que son el endeudamiento y las ganancias de las empresas públicas), proviene en nuestro país de los denominados impuestos indirectos. El mayor exponente de dichos impuestos es el IVA, el cual aproximadamente representa el 8% del PBI. El mismo fue establecido en 1975, y desde entonces ha ido aumentando, produciéndose un cambio cualitativo en el año 1992, en donde paso de representar del 3,7 % del PBI al 6,4%. El impuesto al valor agregado, al recaer sobre los bienes de consumo, sin ningún tipo de excepción sobre las personas que poseen menos ingresos, constituye un tributo altamente regresivo debido a que el porcentaje que representa sobre el ingreso de las personas más pobres es considerablemente superior al que representan sobre el

ingreso de las personas más pudientes. Las personas con menores ingresos destinan gran parte de los mismos al consumo de bienes y servicios, y por lo tanto el impacto del IVA sobre su patrimonio es altamente superior al que conlleva en las personas más ricas, ya que estas últimas atribuyen solo una porción mínima de sus ingresos al consumo, utilizando el sobrante en otras operaciones de carácter financiero.

Del lado de los impuestos directos deberíamos analizar en primer lugar el impuesto a las ganancias, el cual quizás se presenta como el más representativo de los impuestos progresivos. Sucede que en nuestro país este tributo se torna en algunos aspectos -según especialistas como Gomez Sabaini o Cetrangolo (1) - regresivo, ya que recae en mayor medida en las personas jurídicas y no en las físicas. La explicación de esta aseveración estriba en el hecho de que dado el alto grado de concentración imperante en nuestro país, existen unas pocas empresas que dominan las diferentes ramas, y como consecuencia resultan formadoras de precios, y a partir de ello trasladan el costo impositivo al precio final del producto o servicio, y son en última instancia los consumidores los que terminan afrontando el mismo. Por tal razón, el foco debería estar puesto en las personas físicas, ya que solo de esa manera el impuesto cumpliría el propósito para el cual ha sido establecido. En nuestro país, solo el 30 % de lo recaudado en concepto de impuesto a las ganancias provienen del aporte realizado por personas físicas, mientras que en las naciones desarrolladas el porcentaje ronda en el 72 %. Un dato más preocupante aun es que el 80 % de lo que aportan las personas físicas provienen de los trabajadores en blanco (salarios), y el 20 % restante de otras fuentes, dado que muchas de las operaciones que deberían estar alcanzadas se encuentran exentas: compra-venta de acciones, transacciones financieras, intereses de los títulos públicos, etc. El porcentaje de lo recaudado en concepto de impuestos a las ganancias es del 4,7 %, siendo 3 veces inferior a lo que recaudan por idéntico tributo los países desarrollados.

Las retenciones, las cuales dieron origen a la llamada "crisis del campo" en el año 2008, constituyen aquellos tributos que el Estado nacional cobra por las exportaciones de determinados productos. Actualmente los bienes que pagan las alícuotas más altas son: la soja, el trigo, el maíz, y el petróleo y sus derivados. Se tratan de impuestos de carácter progresivo, y encuentran su justificativo en las siguientes razones: a) permiten que los precios internacionales no se trasladen a los precios internos; b) se deberían cobrar a sectores de alta rentabilidad; y c) sostiene tipos de cambios diferenciales, lo que fomenta la diversificación de la estructura productiva del país.

Otro dato que marca a las claras el carácter regresivo de nuestra estructura impositiva es la baja incidencia que poseen los impuestos sobre el patrimonio, representando apenas el 0,6 del PBI, mientras que en las naciones industrializadas el mismo oscila entre el 8 y el 12%. Este impuesto, progresivo por excelencia, resulta insignificante para las arcas públicas.

La presión tributaria de los países de la región está muy por debajo de los países desarrollados, observándose el motivo de dicha brecha en la escasa relevancia que tienen los impuestos directos en América Latina.

En Argentina existe una presión tributaria promedio del 32 %, entendiéndose por ella a la que resulta si se consideraría que la presión estuviera distribuida igualitariamente entre todos los contribuyentes.

Durante los últimos diez años se ha producido en nuestro país un aumento de la presión tributaria del orden de los 10 puntos porcentuales del PBI, siendo esta muy superior a la que se implementó en idéntico periodo en países vecinos como Chile (2,2 %), y Brasil (7,7 %). Sin embargo este notable incremento, sumado al crecimiento económico, no trajo aparejado una mayor inclusión ni un mayor grado de igualdad: un 30 % de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza; un 40 % de la población ocupada gana menos que el salario mínimo, vital y móvil; el empleo informal se estima en el 36 % de la población activa; y existe una relación de más de 25 veces entre el 10% más rico y el 10% más pobre, cuando hace 40 años era sólo de 9 veces.

La realidad nos muestra no solo que se han desaprovechado oportunidades únicas, sino que las políticas tributarias imperantes no resuelven los problemas de distribución del ingreso ni los grados de desigualdad. Asimismo nos hace ver que la mayor presión tributaria no se traslada necesariamente a una mejor redistribución de ingresos.

La progresividad o regresividad del sistema tributario tiene, como ya se sostuvo anteriormente, estrecha relación con el mayor o menor grado de igualdad que ostente una determinada nación en término de distribución del ingreso.

Uno de los índices más utilizados para determinar cuál es el grado de igualdad que existe en un determinado territorio es el coeficiente Gini. Este coeficiente variara entre "0" y "1", considerándose a "0" como el grado de igualdad absoluta, y a "1" como el grado de desigualdad absoluta. Este coeficiente puede determinarse antes del pago de los impuestos, después del pago de los impuestos, o después del pago de los impuestos y de la redistribución realizada por el estado a través del gasto público. En nuestro país este índice empezó a utilizarse en el año 1974, momento en el cual se obtuvo el mejor resultado (0,36). En la actualidad el mismo es de 0,43.

Los estudios (2) referentes al grado de igualdad en materia de distribución de ingresos muestran un dato alarmante: el resultado que arroja el índice Gini es peor cuando se lo mide luego de la redistribución realizada por el Estado a través de sus políticas fiscales que antes de la misma, lo cual implica que la brecha entre pobres y ricos es menor antes de la implantación del sistema tributario que luego de este. Lo contrario sucede en los países miembros de la OECD (Organisation for Economic Co- operation and Development), en los cuales el grado de desigualdad es menor una vez que los estados redistribuyen los ingresos por medio de sus estructuras impositivas.

Las políticas tributarias vigentes en nuestro país lejos de contribuir a la igualdad social agudizan las diferencias existentes entre nuestros ciudadanos.

Una investigación realizada por los especialistas Gomez Sabaini y Rossignolo (3) revela que el 20 % de la población con mayores ingresos (que concentran el 57,1% de todos los recursos percibidos en nuestro país) aporta un 5% más que la presión tributaria promedio imperante en nuestro país, que es como se manifestó más arriba es del 32 %. Por su lado, el 20 % de la población con menores ingresos (que recibe el 3,1 % de los ingresos totales) aporta un 12% más que la presión tributaria promedio. Estos datos arrojan la triste conclusión de que en nuestro país las personas con menores ingresos destinan un porcentaje mayor de sus entradas (45 %) al financiamiento del estado que aquellos que son más adinerados (aportan 37 %).

Las conclusiones a las que se pueden arribar luego del análisis desarrollado anteriormente nos indican que el sistema tributario de la República Argentina es estructuralmente deficientes, pues lejos de achicar la brecha entre ricos y pobres profundiza las diferencias existentes.

El esfuerzo de toda la sociedad en su conjunto debe estar enfocado en lograr un empoderamiento de derechos a través de la ley. La ciudadanía, y en particular aquellas personas que se encuentra en situación de vulnerabilidad no deben quedar pasivos de eventuales favores, beneficios clientelares, prebendas o cualquier otra circunstancia que haga depender sus derechos de la voluntad de alguien, la cual mucha de las veces resulta especulativa.

El objetivo debe estar puesto en lograr un cambio estructural que permita crear un ámbito propicio para alcanzar el pleno empleo en blanco, y una mejor redistribución del ingreso

Bregamos por la existencia de un real progresismo, y por tanto creemos que no debemos quedarnos en proclamas estériles, las cuales pueden ser loables desde el punto de vista teórico e intelectual, pero ineficaces en la práctica; y es por ello que entendemos a la política tributaria como la herramienta más adecuada y eficaz para alcanzar los fines anhelados.

El camino a seguir es la reestructuración del régimen impositivo, logrando que tanto la presión impositiva como el gasto público sean vistos como complementarios, y en donde ambos tengan como propósito la redistribución del ingreso para alcanzar de este modo una mayor igualdad. En

otras palabras, el poder de imperio que posee el Estado de "sacarles a unos" (recaudación impositiva) para "darles a otros" (gasto público) debe partir de una visión de solidaridad. Como lo señalaba Robespierre: "Los ciudadanos cuyas rentas no excedan lo necesario para su subsistencia deben ser dispensados de contribuir a los gastos público. Los otros deben soportarlo progresivamente según la magnitud de su fortuna".

Por tales motivos es imprescindible una reforma estructural del régimen impositivo vigente. Creemos que es posible siempre y cuando se cuente con un apoyo ciudadano y un acuerdo político amplio y sólido. Por ello consideramos que el camino a seguir es la creación de una comisión bicameral dedicada al estudio e investigación del régimen impositivo argentino para a través del mismo arribar a una propuesta de reforma impositiva.

La comisión -integrada por seis Diputados y seis Senadores- tendrá como propósito la formulación -dentro del plazo de un año- de una propuesta integral de reforma del régimen impositivo de la República Argentina. A tal efecto podrá requerir informes a los organismos que considere pertinentes, y celebrar convenios con universidades, institutos y centros de investigación.

En correlato con lo desarrollado anteriormente, esta comisión deberá tener en cuenta los siguientes principios y lineamientos a la hora de elaborar su propuesta: Solidaridad, progresismo y federalismo

El objetivo último y primordial que se pretende alcanzar con la presente iniciativa es un mayor grado de igualdad de condiciones entre todos los habitantes, logrando a partir de ello una sociedad más justa.

Por los motivos expuestos solicito la aprobación del presente proyecto.

(1) Cetrángolo, o. y Gómez Sabaini J.C (2007), "La tributación directa en América Latina y los desafíos de la imposición sobre la renta" Serie Macroeconomía del

(2) Darío Rossignolo y Juan Carlos Gómez Sabaini. "Impacto de las políticas tributarias sobre la equidad en los países de América latina", La desigualdad y los Impuestos (II) José Nun, Capital Intelectual (2011)

(3) La desigualdad y los impuestos (I) José Nun, Capital Intelectual (2011), pag. 65-66.