

H. Cámara de Diputados de la Nación
PROYECTO DE LEY

Texto facilitado por los firmantes del proyecto.

| | |
|------------------------------|--|
| N° de Expediente | 6524-D-2016 |
| Trámite Parlamentario | 169 (03/02/2016) |
| Sumario | IMPUESTO A LAS GANANCIAS (LEY 20628). MODIFICACIONES SOBRE, ACTUALIZACIONES DE LAS SUMAS DEDUCIBLES. |
| Firmantes | NEGRI, MARIO RAUL. |
| Giro a Comisiones | PRESUPUESTO Y HACIENDA. |

El Senado y Cámara de Diputados,...

MODIFICACIÓN A LA LEY DE IMPUESTO A LAS GANANCIAS N° 20628.
ACTUALIZACIÓN DEL MONTO DE DEDUCCIÓN POR GASTO DE SEPelio

Artículo 1.- Sustitúyase el artículo 22 de la Ley de Impuesto a las Ganancias por el siguiente:

"Art. 22 - De la ganancia del año fiscal, cualquiera fuese su fuente, con las limitaciones contenidas en esta ley y a condición de que se cumplan los requisitos que al efecto establezca la reglamentación, se podrán deducir los gastos de sepelio incurridos en el país, hasta la suma de PESOS DOCE MIL SEISCIENTOS (\$ 12.600), originados por el fallecimiento del contribuyente y por cada una de las personas que deban considerarse a su cargo de acuerdo al artículo 23.

Dicho importe se actualizará anualmente conforme lo previsto por el artículo 25 de esta ley."

ACTUALIZACIÓN PARÁMETROS MONETARIOS ART. 23

Artículo 2.- Sustitúyase el artículo 23 de la Ley de Impuesto a las Ganancias 20.628, texto ordenado por decreto 649/97 y sus modificatorias, por el siguiente:

"Art. 23 - Las personas de existencia visible tendrán derecho a deducir de sus ganancias netas:

a) en concepto de ganancias no imponibles, la suma de PESOS CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO CUARENTA (\$ 49.140), siempre que sean residentes en el país.

b) en concepto de cargas de familia, siempre que las personas que se indican sean residentes en el país, estén a cargo del contribuyente y no tengan en el año entradas netas superiores a PESOS CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO CUARENTA (\$ 49.140), cualquiera sea su origen y estén o no sujetas al impuesto:

1) PESOS CINCUENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS (\$ 54.600) anuales por el cónyuge, concubino/a o conviviente;

2) PESOS VEINTICETE MIL TRESCIENTOS (\$ 27.300) anuales por cada hijo, hija, hijastro o hijastra menor de VEINTICUATRO (24) años o incapacitado para el trabajo;

3) PESOS VEINTE MIL CUATROSCIENTOS SESENTA (\$ 20.470) anuales por cada descendiente en línea recta (nieto, nieta, bisnieto o bisnieta) menor de VEINTICUATRO (24) años o incapacitado para el trabajo; por cada ascendiente (padre, madre, abuelo, abuela, bisabuelo, bisabuela, padrastro y madrastra); por cada hermano o hermana menor de VEINTICUATRO (24) años o incapacitado para el trabajo; por el suegro, por la suegra; por cada yerno o nuera menor de VEINTICUATRO (24) años o incapacitado para el trabajo.

Las deducciones de este inciso sólo podrán efectuarlas el o los parientes más cercanos que tengan ganancias imponibles.

Las deducciones indicadas en el apartado 2 solo serán computables por uno de los padres, tutores o curadores, a elección de los mismos.

c) en concepto de deducción especial, hasta la suma de de PESOS CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO CUARENTA (\$ 49.140), cuando se trate de ganancias netas comprendidas en el artículo 49, siempre que trabajen personalmente en la actividad o empresa y de ganancias netas incluidas en el artículo 79.

Es condición indispensable para el cómputo de la deducción a que se refiere el párrafo anterior, en relación a las rentas y actividad respectiva, el pago de los aportes que como trabajadores autónomos les corresponda realizar, obligatoriamente, al Sistema Integrado Previsional Argentino o a las cajas de jubilaciones sustitutivas que corresponda.

El importe previsto en este inciso se elevará tres coma ocho (3,8) veces cuando se trate de las ganancias a que se refieren los incisos a), b) y c) del artículo 79 citado. La reglamentación establecerá el procedimiento a seguir cuando se obtengan además ganancias no comprendidas en este párrafo.

No obstante lo indicado en el párrafo anterior, el incremento previsto en el mismo no será de aplicación cuando se trate de remuneraciones comprendidas en el inciso c) del citado Artículo 79, originadas en regímenes previsionales especiales que, en función del cargo desempeñado por el beneficiario, concedan un tratamiento diferencial del haber previsional, de la movilidad de las prestaciones, así como de la edad y cantidad de años de servicio para obtener el beneficio jubilatorio. Exclúyase de esta definición a los regímenes diferenciales dispuestos en virtud de actividades penosas o insalubres, determinantes de vejez o agotamiento prematuros y a los regímenes correspondientes a las actividades docentes, científicas y tecnológicas y de retiro de las fuerzas armadas y de seguridad."

MODIFICACION INTERESES PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS

Artículo 5.- Modifícase el tercer párrafo del inciso a) del artículo 81 de la Ley de impuesto a las Ganancias N° 20.628, texto ordenado por Decreto 649/97 y sus modificatorias, por el siguiente:

"No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los sujetos indicados en el mismo podrán deducir el importe de los intereses correspondientes a créditos hipotecarios que les hubieren sido otorgados por la compra o la construcción de inmuebles destinados a casa habitación del contribuyente, o del causante en el caso de sucesiones indivisas, hasta la suma de PESOS CIENTO DIEZ MIL CUATROCIENTOS SESENTA (\$ 110.460) anuales. En el supuesto de inmuebles en condominio, el monto a deducir por cada condómino no podrá exceder al que resulte de aplicar el porcentaje de su participación sobre el límite establecido precedentemente"

ACTUALIZACIÓN DEL MONTO DE DEDUCCIÓN POR SEGURO DE VIDA

Artículo 6.- Modifícase el inciso b) del artículo 81 de la Ley de Impuesto a las Ganancias N° 20.628, texto ordenado por Decreto 649/97 y sus modificatorias, por el siguiente:

"b) Las sumas que pagan los asegurados por seguros para casos de muerte; en los seguros mixtos, excepto para los casos de seguro de retiro privados administrados por entidades sujetas al control de la Superintendencia de Seguros, sólo será deducible la parte de la prima que cubre el riesgo de muerte.

Fíjase como importe máximo a deducir por los conceptos indicados en este inciso la suma de PESOS DOCE MIL SEISCIENTOS (\$ 12.600), se trate o no de prima única. Dicho importe se actualizará anualmente conforme lo previsto por el artículo 25 de esta ley.

Los excedentes del importe máximo mencionado precedentemente serán deducibles en los años de vigencia del contrato de seguro posteriores al del pago, hasta cubrir el total abonado por el asegurado, teniendo en cuenta, para cada período fiscal, el referido límite máximo.

Los importes cuya deducción corresponde diferir serán actualizados aplicando el índice de actualización mencionado en el artículo 89, referido al mes de diciembre del período fiscal en que se realizó el gasto, según la tabla elaborada por la Dirección General Impositiva para el mes de diciembre del período fiscal en el cual corresponda practicar la deducción."

DEDUCCIÓN ALQUILERES CASA HABITACIÓN

Artículo 7.- Incorpórese como inciso g) del artículo 82 del Impuesto a las Ganancias N° 20.628, texto ordenado por Decreto 649/97 y sus modificatorias, el siguiente:

"G) Las personas físicas y sucesiones indivisas podrán deducir el importe de los alquileres abonados en concepto de casa habitación del contribuyente, hasta la suma de PESOS CIENTO DIEZ MIL CUATROCIENTOS SESENTA (\$ 110.460) La deducción solo será computable por un solo conviviente de la vivienda, a opción de los contribuyentes, según corresponda. Dicho importe se actualizará anualmente conforme lo previsto por el artículo 25 de esta ley."

ACTUALIZACIÓN TABLA DE ART.90 (MOD. ART. 90)

Artículo 8.- Modifícase la escala del artículo 90 de la Ley de impuesto a las Ganancias N° 20.628, texto ordenado por Decreto 649/97 y sus modificatorias, la que quedará establecida de la siguiente forma:

Artículo 9.- Deróguese el Decreto Nro. 1242/2013 y demás normas complementarias.

Artículo 10.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

A través del presente proyecto es nuestra intención realizar correcciones en uno de los impuestos más importantes que percibe la Nación y que se encuentra desactualizados a partir de la crisis económica que atravesó nuestro país en el año 2001, la posterior devaluación y el proceso inflacionario que actualmente nos afecta.

Desde el año 2006, la Argentina ha experimentado un proceso inflacionario tapado a través de una grosera intervención del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y que la nueva administración asumida en diciembre de 2015 ha decidido revertir. En este período de casi 10 años las estadísticas oficiales del INDEC captaron una variación de precios al consumidor (IPC) muy inferior a la real, mientras que los índices de precios al consumidor oficiales publicados por los departamentos de estadísticas de las provincias, así como distintas estimaciones privadas, arrojaban un panorama completamente distinto duplicando y hasta triplicando las variaciones mensuales informadas por el INDEC.

Desde 2007 el nivel de inflación real se naturalizó en la sociedad en torno al 25% y sobre esa base se cerraron contratos y se pactaron paritarias. A esto se suma, que en los últimos meses se está viviendo un proceso de aceleración inflacionaria que hace peligrar aún más el poder adquisitivo de los salarios, las jubilaciones y los planes sociales.

La realidad negada por el anterior Poder Ejecutivo de la Nación durante tanto tiempo, llevó a una continua política de ajuste sobre los salarios, no solo con la pérdida del poder de compra, sino con la mayor carga tributaria como resultado de la no actualización de los parámetros monetarios de los impuestos nacionales.

Teniendo en cuenta el proceso inflacionario actual por el cual atraviesa la economía, el presente proyecto intenta avanzar en la actualización de las deducciones personales en el impuesto a las ganancias a fin de morigerar el ajuste que resulta de una mayor carga tributaria en los salarios producto de la inflación, pero sin desconocer el nuevo marco de política macroeconómica que está implementando la nueva administración que tiene como uno de sus objetivos centrales combatir y revertir el proceso inflacionario actual.

El problema central radica en que los parámetros monetarios de distintos tributos recaudados por la Nación, como ser: impuesto a las ganancias, impuesto sobre los bienes personales, impuesto sobre la ganancia mínima presunta; continúan con los mismos valores desde la década pasada o con una actualización tardía que siempre es superada por la inflación. Esta falta de adecuación de los valores produce que en algunas situaciones los contribuyentes tengan que soportar una carga fiscal excesiva.

Como señala el Dr. Villegas (1) la potestad tributaria es la facultad que tiene el estado de crear, modificar, o suprimir unilateralmente los tributos. A su vez existen límites a esta potestad tributaria: el principio de legalidad como límite formal, el principio de capacidad contributiva como límite material. El principio de capacidad contributiva ha sido adoptado por numerosos países en sus textos constitucionales. Se encuentran expresamente consagrados en las constituciones de España, Italia, Grecia, Albania, Venezuela, Ecuador, Turquía, Santo Domingo, Jordania, Bulgaria, Marruecos, Somalia, entre otras. Otros países contienen este principio en forma implícita como ser Chile, Portugal, Túnez, Liechtenstein, y varios similares.

En el caso de Argentina nuestra Constitución no hace una mención explícita, pero a partir de la interpretación de varias de sus cláusulas, se puede observar una inclusión implícita de este principio.

Principalmente, a través del artículo 17 de la Constitución Nacional podemos afirmar que el Constituyente tuvo la intención de garantizar el principio de no confiscatoriedad y junto con éste, el de capacidad contributiva, principios centrales del Derecho Tributario. Y mencionamos esto porque este artículo establece que "La propiedad es inviolable". Y como consecuencia de ello, y mediante diversos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), se puede abordar un concepto de capacidad contributiva y no confiscatoriedad. En el fallo "Ana Massotti de Busso", de 1947, la CSJN dispuso que el impuesto debe ser, en iguales circunstancias, igual para todos los contribuyentes (2) . En este caso, no sólo se refuerza el principio de igualdad, sino que con él la CSJN va llegando a un concepto de capacidad contributiva. Esta conceptualización se define con mayor exactitud en fallo "Navarro Viola" de 1989, donde la Corte entendió que la afectación del derecho de propiedad resulta palmaria cuando la ley toma como presupuesto imponible una exteriorización de riqueza agotada antes de su sanción (3) . Esto significa que para que alguien tenga obligación de tributar, necesariamente debe manifestar una riqueza tal, o una capacidad económica tal, que demuestre al fisco que dicho sujeto es pasible de ser alcanzado por el tributo. Como dice el Dr. Jorge Damarco, "la capacidad contributiva aparece entonces como la razón que justifica el impuesto (4) ". Y justamente por todo ello existe íntima relación entre la capacidad contributiva y la no confiscatoriedad, ya que si la primera no existe o es inferior a lo que considera el Fisco, y éste igualmente impone la obligación de pagar el tributo, entonces se produce la absorción de una parte sustancial de la propiedad privada o de la renta (5) , que como dijimos, está resguardada por el artículo 17 de la Constitución Nacional.

Y podemos relacionar directamente estos principios con los hechos tal como se producen en la actualidad: al desencadenarse un proceso inflacionario y no actualizar los montos mínimos no imponibles o las deducciones posibles en cada tributo, como en el que está en tratamiento, sucede que el sujeto pasivo del mismo, tributa como si la base imponible (ganancias percibidas en un determinado ejercicio fiscal) no hubiera sufrido alteraciones y esto obviamente no ocurre; por el contrario, ésta se detrae como consecuencia de la inflación mencionada, ya que con el mismo dinero no obtiene los mismos productos; es decir, no obtiene, no mantiene, ni conserva la fuente generadora de ganancias tal como lo hacía tiempo atrás. Este principio de capacidad contributiva, definido supra, se relaciona con los que se detallan a continuación, los cuales completan el concepto. El Dr. Villegas menciona la "igualdad fiscal" surgida de la fórmula "la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas" (art.16 in fine). Por otro lado el artículo 4 habla de

contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población, imponga el Congreso. También el artículo 75 inciso 2 le otorga al Congreso la facultad excepcional de imponer contribuciones directas y proporcionalmente en todo el territorio de la nación. Villegas sostiene que las nociones de "igualdad", "equidad" y "proporcionalidad" permiten pensar lo siguiente: la igualdad a la que se refiere la Constitución, como base del impuesto es la contribución de todos los habitantes según su aptitud patrimonial de prestación, tal como se vio supra. El concepto se complementa con el de proporcionalidad, que no se refiere al número de habitantes sino a la riqueza gravada. A su vez, estos conceptos se refuerzan axiológicamente con el de equidad, que se opone a la arbitrariedad y que se entiende cumplido cuando la imposición es justa y razonable. Así se puede observar que el espíritu de la Constitución es que cada persona contribuya a la cobertura de los gastos estatales en "equitativa proporción" a su aptitud económica de pago público, es decir, a su capacidad contributiva. Es interesante también analizar el principio de neutralidad. Para Dino Jarach (6) la neutralidad del impuesto significa que éste debe dejar inalteradas todas las condiciones del mercado o no provocar distorsiones de la oferta, de la demanda y de los precios, no solo en las transacciones de bienes gravados, sino de todos los bienes y servicios. Desde el punto de vista histórico este principio ha sido la bandera de las finanzas liberales. Actualmente este principio, sostiene Jarach, sigue vigente con alguna corrección. No se postula más que el impuesto no debe provocar distorsiones en los mecanismos del mercado sino que el impuesto no debe provocar en el mercado otras modificaciones que las intencionales en relación con los fines de la política fiscal para los cuales ha sido elegido. Es decir, que la neutralidad se logra haciendo mínima la carga excedente. Respecto a la carga excedente existen diversas opiniones e interpretaciones. Para Macon (7) excedente de gravamen es lo que un contribuyente paga por encima de su tributación efectiva en pérdida de bienestar; es decir la pérdida en bienestar superior al monto recaudado por impuestos. Winfrey (8) define a la carga excedente como la diferencia entre la carga que es necesaria imponer y la que realmente se impone.

Quizás, como expresa Macon, la mejor definición de lo que sería el principio de neutralidad es la que ofrece Musgrave, la cual reproduce textualmente: "Otro criterio para evaluar la calidad de la estructura tributaria, se relaciona con los efectos del sistema impositivo sobre la eficiencia en la utilización de los recursos. La regla general consiste en que los impuestos deberían diseñarse de manera tal que no interfieran con los costos relativos de los factores ni con los precios relativos. Tales interferencias crean ineficiencia en la utilización de los recursos y por lo tanto deberían evitarse. No obstante es menester modificar la aplicación de esta regla en dos aspectos. Por una parte, debe tomarse en cuenta la equidad en la distribución de la carga del impuesto. Por la otra, la regla de la neutralidad supone que en ausencia de los impuestos, todos los precios relativos y los costos relativos de los factores se fijen a niveles compatibles con la eficiencia. En la medida que ello no sea el caso, pueden utilizarse impuestos correctivos para mejorar la situación. Sujeto a salvedades y a pesar de las mismas, continúa siendo importante evitar los efectos innecesarios y distorsionantes sobre los precios y costos relativos". Por otro lado, es importante mencionar el principio de equidad. Para Jaúregui-Cortigiani (9) , Se puede hablar de dos nociones de equidad:

a) Equidad Horizontal, que implica que las personas que se encuentran en igual situación han de pagar igual monto de impuestos; es decir tratamiento igual para quienes se encuentren en igualdad de situaciones.

b) Equidad Vertical, que implica el trato de las personas que se encuentran en diferentes condiciones, es decir cómo se tratan los desiguales.

Como se puede observar en este breve análisis de algunos principios de la tributación es una facultad y un deber del Congreso Nacional procurar por un sistema tributario que respete la capacidad contributiva de los ciudadanos. Nuestro sistema tributario se ha convertido en una política recaudatoria altamente regresiva afectando a los sectores vulnerables y a las clases

medias. Debe ser prioridad una reforma integral que termine de una vez por todas con los impuestos injustos.

Este proyecto, entonces, intenta disminuir los efectos nocivos que tienen la inflación y la presión fiscal que hoy llega a muchos asalariados que no deberían pagar impuesto a las ganancias, o deberían hacerlo en menor medida. Por ello, modificamos los parámetros monetarios del artículo 23, relacionado con las deducciones posibles de las personas físicas.

Del mismo modo, proponemos una modificación en los tramos de la escala del artículo 90 de la ley en tratamiento, a efectos de profundizar el intento de actualización de los valores dispuestos actualmente.

Por último, pero no menos importante, proponemos incorporar los cánones locativos que se devengan en concepto de casa habitación del contribuyente, como deducción posible del presente impuesto. Respecto de esto, cabe mencionar que esta deducción estaba contemplada en la ley hasta que se produce la sanción de la ley 23260 en 1985, momento en el cual se deroga el artículo referente al tema. El artículo 74 inciso f) del texto ordenado vigente a ese momento, permitía el descuento de las sumas abonadas por este concepto. Con esto queremos significar que, evidentemente, éste fue un tema ya discutido y contemplado por el legislador que consideramos debe volver a discutirse e implementarse atento todo lo que venimos manifestando.

Por lo expuesto anteriormente es que pedimos la aprobación de este proyecto de ley.

(1) Héctor B. Villegas. 2007. "Curso de finanzas, derecho financiero y tributario". Buenos Aires. Editorial Astrea.

(2) "Ana Masotti de Busso y otros c/provincia de Buenos Aires", del 7 de abril de 1947. Fallos 207:270.

(3) "Marta Navarro Viola de Herrera Vegas c/Nación Argentina (DGI)" del 19 de diciembre de 1989. Fallos 312:2467

(4) Jorge Héctor Damarco. El principio de capacidad contributiva como fundamento y medida de los impuestos.

(5) "Rosa Melo de Cane s. inconstitucionalidad del Impuesto a las Sucesiones en la Provincia de Buenos Aires" del 16 de diciembre de 1911. Fallos 115:111

(6) Dino Jarach. 1996. "Finanzas públicas y derecho tributario". Buenos Aires. Editorial Abeledo-Perrot.

(7) Macon, Jorge, "Las finanzas públicas argentinas. Período 1950-1980". Cita de Jaúregui María de los Ángeles, Cortigiani Pablo. "Reflexiones acerca del principio de neutralidad". Editorial "La Ley".

(8) Winfrey, John, Hacienda Pública. Cita de Jaúregui María de los Ángeles, Cortigiani Pablo. "Reflexiones acerca del principio de neutralidad". Editorial "La Ley".

(9) Jaúregui María de los A., Pablo Cortigiani. 1995. "Reflexiones acerca del principio de neutralidad". Editorial "La Ley".