

\* VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCION UNA VEZ CONFRONTADO CON EL ORIGINAL IMPRESO

(S-2314/12)

## PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º: Modifíquese el inciso j) del artículo 28º de la Ley 20.631 que establece el Impuesto al Valor Agregado, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“j) Las ventas, obras, locaciones y prestaciones de servicio cuando el comprador, locatario o prestatario sea el Estado Nacional, Estados Provinciales, las municipalidades o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sus respectivas reparticiones y entes centralizados o descentralizados, excluidos las entidades y Organismos comprendidos en el artículo 1º de la Ley 22.016”.

Art. 2º: Agréguese al artículo 28º in fine de la Ley 20.631 de Impuesto al Valor Agregado los siguientes párrafos:

“Estarán alcanzados por una alícuota equivalente al veinticinco por ciento (25%) de la establecida en el primer párrafo:

Las efectuadas por quienes presten servicios de telecomunicaciones, excepto los que preste Encotesa y los de las agencias noticiosas, las efectuadas por quienes provean gas o electricidad y los servicios de provisión de agua corriente, cloacales y de desagüe, incluidos el desagote y limpieza de pozos ciegos cuando la venta o prestación se efectúe al Estado Nacional, los Estados Provinciales, las municipalidades o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sus respectivas reparticiones y entes centralizados o descentralizados, excluidos las entidades y Organismos comprendidos en el artículo 1º de la Ley 22.016”.

Art. 3º: Comuníquese al Poder Ejecutivo

Eugenio J. Artaza. – Luis P. Naidenoff. –Alfredo Martinez. –Blanca M. del Valle Monllau. - Oscar A. Castillo. – Arturo Vera. –Pablo Verani. – José M. Cano. – Mario J. Cimadevilla. - Jaime Linares. - Laura G. Montero. - Marta T. Borello.- Emilio A. Rached.-

FUNDAMENTOS:

Señor Presidente:

El Estado, ya sea Nacional, provincial o municipal realiza su accionar, con fines de bien común, y cumple y hace cumplir la legislación que impone una serie de tributos a la población, y da la orden de gastar esos recursos establecido en los presupuestos de cada jurisdicción.

El sistema Tributario Argentino posee dos tipos de impuestos:

I. los impuestos directos, aquellos en los que el obligado al pago es aquel que debe soportar la carga del tributo, como por ejemplo el Impuesto a las Ganancias (Ley 20.628 ).

II. Impuestos indirectos donde aquellos que se encuentran obligados al pago del mismo son personas distintas de quienes deben soportar el tributo, siendo el más significativo de estos el Impuesto al Valor Agregado (Ley N° 20.631).

Corresponde analizar en primer término que la legislación vigente ha establecido la exención del Estado de pagar impuestos directos.

Diversas leyes impositivas sancionadas por este Congreso han hecho suya la inmunidad fiscal del Estado al no considerar como sujeto del Impuesto al Estado Nacional, provincial o municipal en los impuestos directos o, en su defecto, consagrando exentas las operaciones realizadas por estos organismos.

Así la Ley 25.063 establece el Impuesto a la Ganancia Mínima presunta, en su artículo 2º, detalla los sujetos pasivos de ese impuesto, entre los que no se encuentran el Estado nacional, ni los Estados provinciales, ni las municipalidades ni el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero, sí incluye aquellos organismos y entidades mencionados en el artículo 1º de la Ley 22.016.

Los mismos resultados generan las exenciones impositivas establecidas tanto en el artículo 20º, inciso a), de La Ley de Impuesto a las Ganancias, y el artículo 2º de la ley 24.453 al implantarse el Impuesto a los débitos y créditos bancarios, en ambos casos se exime a la actividad estatal de tributar.

Cabe recordar que el artículo 20º de la Ley de Impuesto a las Ganancias establece en su inciso a), como exentas: “las ganancias de los fiscos Nacional, provinciales y municipales y las de las instituciones pertenecientes a los mismos, excluidas las entidades y organismos comprendidos en el artículo 1º de la Ley 22.016, si endo un impuesto en que el obligado al pago es aquel que debe soportar el tributo.

Recordemos también que el artículo 2º de la Ley 24.453 que grava los movimientos bancarios, en su inciso a) establece la exención de este tributo para las cuentas bancarias cuya titularidad la ejerza el Estado, para sus fines específicos: establece la exención del impuesto a los débitos y créditos bancarios de:

“a) Los créditos y débitos en cuentas bancarias, como así también las operatorias y movimientos de fondos, correspondientes a los Estados nacional, provinciales, las municipalidades y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, e Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)”.

El impuesto establecido por la Ley 24.453 que grava los movimientos en las cuentas corrientes, es de carácter más complejo dado que si bien están identificados aquellos que deben soportar el impuesto (los titulares de cuenta corrientes bancarias), la carga tributaria de cada hecho imponible que realizan (merced a las diversas alícuotas y a la magnitud del movimiento bancario) son las Entidades Financieras aquellas obligadas a la percepción y liquidación del Impuesto (artículo 5º del Decreto Reglamentario Nº 380/2001).

En este caso la Ley advierte lo ilógico que resulta gravar los activos del sector público con este impuesto.

En cambio, pagan impuestos las entidades públicas en las cuales el Estado adquiere un rol de empresario, que se encuentran enumeradas en el artículo 1º de la Ley 22.016, a saber:

“Deróganse todas las disposiciones de leyes nacionales, ya sean generales, especiales o estatutarias, en cuanto eximan o permitan capitalizar el pago de tributos nacionales, provinciales y municipales (impuestos, tasas y contribuciones) a: las Sociedades de Economía Mixta regidas por el Decreto-Ley 15.349/46, ratificado por la Ley 12.962, las Empresas del Estado regidas por la Ley 13.653 (texto ordenado por Decreto 4053/55 y modificaciones), o por leyes especiales, las Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria regidas por la Ley 19.550, las Sociedades Anónimas con simple participación estatal regidas por la Ley 19.550, las Sociedades del Estado regidas por la Ley 20.705, las empresas formadas por capitales de particulares e inversiones de los fiscos nacional, provinciales y municipales - todas ellas inclusive aunque prestaren servicios públicos -, los bancos y demás entidades financieras nacionales regidos por la Ley 21.526 y/o las leyes de su creación, según corresponda y todo otro organismo nacional, provincial y municipal que venda bienes o preste servicios a terceros a título oneroso”.

En cambio, cuando los impuestos gravan consumos son indirectos, es decir, aquel que debe soportar efectivamente el pago del mismo – normalmente las personas en tanto consumidores finales de bienes y servicios- son personas distintas de aquellas que deben liquidarlo y abonarlo.

Algunos intendentes han discutido –incluso la municipalidad de La Matanza le reclamó a la AFIP la devolución del IVA pagado a sus proveedores en el año 2001- si las municipalidades deben ser sujeto de hecho del Impuesto Al Valor Agregado o de que manera neutralizar este dislate.

En algunos casos se han pronunciado porque la AFIP devuelva a las municipalidades –una suerte de reintegro como el que poseen los exportadores- el IVA que estas abonan en sus compras, sostienen – en el fondo – que los consumos de los municipios se encuentran fuera del objeto del sistema tributario.

Algunos legisladores han sostenido que algunas compras del Estado, especialmente las facturas por la recolección de residuos, deben eximirse del IVA, otros, reducir la alícuota de esas operaciones a la mitad.

La diputada Nacional Virginia LINARES presentó un proyecto de ley que reduce el pago de IVA para los servicios de recolección de residuos urbanos.

En sus fundamentos expresa que en promedio la recolección de residuos implica entre el 12 y el 18 % del presupuesto del conjunto de las municipalidades.

El municipio de Morón, donde este servicio insume el 24 % del presupuesto, su actual intendente Lucas Ghi ha hecho gestiones a fines de 2009 ante el gobernador Daniel Scioli para gestionar que fuera desgravado el IVA del servicio de recolección, "para acompañar la racionalización del gasto y reducir la asfixia financiera por la que pasan los municipios bonaerenses".

No han sido pocos los intendentes que se han mostrado interesados en esta temática.

En ese caso concreto – si el municipio no es agente de retención del IVA –significará un fuerte pago en la empresa concesionaria dado que su estructura de costos se halla formada por combustibles, salarios y cargas sobre los salarios, áreas donde escasea el crédito fiscal.

En su conjunto el IVA que los municipios pagan a los proveedores del estado se pueden llevar mas de ocho puntos del presupuesto

municipal, si todas sus compras se encuentran gravadas con este impuesto, sin que haya garantía alguna que esos proveedores – y a su vez sus proveedores- abonen la totalidad de los impuestos.

Ha sido una demanda histórica de muchos intendentes paliar esta situación, que se ha expresado en un sinnúmero de declaraciones y proyectos de ley, sin que a la fecha se haya promulgado una ley que se haga eco de esta demanda.

La situación en los gobiernos provinciales es similar. Gran parte del gasto público se concentra en sus proveedores, que le cobran el impuesto al Estado Provincial.

Idéntica situación se da en el Estado Nacional, el mismo paga un impuesto que delega su recaudación real al sector privado y luego, espera el depósito al vencer las declaraciones juradas.

Es lógico reconocer que la situación planteada en el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios tiene rasgos similares a la surgida de las ventas que constituyen hechos imponible en el Impuesto al Valor Agregado realizadas por particulares inscriptos en ese impuesto.

En ambos casos quienes deben soportar en realidad el impuesto son: el Estado Nacional, los Estados Provinciales y los municipios, y quienes deben liquidar el Impuesto, percibirlo y depositarlo al fisco es el sector privado de la economía, en un caso serán las entidades bancarias, en otra el conjunto de los proveedores del Estado.

La solución planteada por la ley N° 24.453 eximiendo esa operatoria es muy distinta a la que ha quedado plasmada en la ley del Impuesto al Valor Agregado donde grava los consumos estatales.

En el Impuesto al Valor Agregado el sujeto que debe soportar realmente el impuesto es el consumidor final del producto, pues grava los consumos y no la actividad empresaria.

De este modo el hecho que este impuesto busca de medir y gravar es el consumo global que cada persona tiene, y es recaudado por las empresas que le brindan los bienes y servicios que consume.

Dicho problema se encuentra vinculado a un debate cuya conclusión tenemos pendiente en el recinto de esta Honorable Cámara, pues la reforma constitucional de 1994 estableció la necesidad de una discusión sobre la coparticipación federal de impuestos, la cual – a la fecha- no ha concluido.

El efecto de la generalización del IVA a los servicios vigente a partir de diciembre de 1990 y las políticas realizadas desde los diversos

organismos públicos de tercerizar parte las actividades que realiza al sector privado, también generalizado en los noventa, han llevado a los proveedores del Estado a un rol que nunca sospecharon le sería ordenado: deben cobrarle un Impuesto al Estado -el IVA- liquidar el mismo y depositar los saldos a ingresar en la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Ese dinero que obtiene el Estado es distribuido entre la Nación, las provincias y los municipios quienes son en definitiva los beneficiarios del impuesto, mientras que los consumidores son aquellos que deben soportar el peso del mismo.

A lo largo de los años los Estados se han ido desprendiendo de realizar tareas y servicios a nombre propio y lo han ido tercerizando a diversas empresas que hoy realizan tareas que alguna vez realizó el Estado, las tareas de limpieza tanto en una escuela, una oficina pública, un hospital o las calles es comúnmente licitada a empresas especializadas.

Tampoco el Estado asume la realización de la obra pública como una actividad propia sino que la delega a terceros, quienes la ejecutan y emiten sus facturas a fin de cobrar las tareas realizadas.

La administración privada de algunos servicios públicos o su privatización ha excluido al Estado de gestionar estos servicios, los cuales cuentan a los Estados como sus principales clientes.

Si la evasión del IVA fuera nula, y no existiera una administración provincial o municipal, el efecto sería neutro: el sector privado recauda el impuesto del sector público, según sus consumos, y lo deposita ante la AFIP, pero, la existencia de la evasión, el simple no pago de los impuestos y los diversos fraudes fiscales, han generado el curioso caso que parte de las sumas que los Estados entregan al sector privado como impuestos a sus consumos se esfuma como consecuencias de la informalidad en el sector privado, la existencia de numerosas declaraciones juradas de impuesto que no son presentadas, otras que son presentadas pero no pagadas, y la simple evasión.

Dicha imposición realizada por el Estado al sector privado por sus propios consumos tiene tres consecuencias interesantes:

- 1) Su efecto multiplicador de la evasión fiscal en los proveedores del Estado.
- 2) Su efecto en los presupuestos públicos, recargándolos de gastos, que en realidad terminan siendo transferencias de las municipalidades y provincias a la Nación, obligando a intendentes y gobernadores a

peregrinar por los despachos oficiales buscando fondos para abonarlas;

3) Su efecto en la coparticipación federal de Impuestos no es neutro: este tributo grava la ejecución presupuestaria de la nación, provincias y municipios para luego redistribuir esos fondos precisamente entre la nación provincias y municipios;

No es ajeno a ningún legislador la existencia de numerosos casos de evasión donde los protagonistas son los proveedores del Estado, entre los hechos de evasión que se le endilga a aquellos se encuentra la relacionada con sus declaraciones juradas del Impuesto al Valor Agregado.

Han resultado un escándalo los casos donde se han detectado facturas apócrifas en los proveedores del estado, conviene realizar un examen riguroso de esos casos.

Son aquellos donde el Estado abona una factura a un empresario por la prestación de un servicio, la compra de un bien o la realización de una obra pública. Supongamos un conjunto de facturas por la concreción de obra pública por una licitación de cien millones de pesos mas IVA, en este caso el Estado abonará además de la obra pública, veintiún millones de pesos al sector privado en concepto de IVA.

El empresario realizará mensualmente su declaración jurada del Impuesto al Valor Agregado, considerará como débito fiscal el originado en la venta realizada al Estado, neteará de ese importe los créditos fiscales originados en sus compras y debiera depositar la diferencia –neta de retenciones – en la AFIP.

La existencia de facturas apócrifas en los proveedores del Estado – sea cual sea la causa profunda de su contabilización- desnaturaliza esa declaración jurada balanceando una suma que efectivamente paga el Estado con otras facturadas pero, que jamás serán abonadas al Estado por el proveedor apócrifo.

Generan el mismo efecto que las facturas apócrifas de los proveedores del Estado, aquellos proveedores de los proveedores del Estado que mienten en sus declaraciones juradas o no abonan los saldos a ingresar.

El grueso de la responsabilidad es poder establecer que cada proveedor del Estado abone correctamente sus declaraciones juradas del Impuesto al Valor Agregado.

La peculiaridad es que como se viene explicando en estos casos, desde el punto de vista impositivo, los Estados son aquellos que -en

vez de cobrar los tributos a los consumos- son los que realmente soportan el impuesto y el sector privado, aquel que lo recauda.

Cabe preguntarse si tiene sentido que el Estado le pague el IVA al sector privado de la economía y que luego, como en la última moratoria, le dé diez años para devolverlo perdonando los delitos que hubiera cometido el proveedor, es decir, premiando al delincuente y castigando a la sociedad.

Un sector significativo de los gastos que realizan las provincias, municipios y la nación se encuentra gravado con este Impuesto, si bien los porcentajes de cada presupuesto gravado por este tributo varía de localidad en localidad, y cabe reconocer que puede tener efectos mas significativos en las municipalidades mas complejas que en aquellas que no han delegado tareas al sector privado, es un hecho que en todos los presupuestos una parte del mismo está dedicado a pagar este impuesto.

La magnitud en el presupuesto de cada municipio variará según haya tercerizado o no la recolección de residuos –que se lleva el 20 % del presupuesto de los municipios bonaerenses-, cómo se realiza la limpieza de oficinas públicas, escuelas y hospitales, si realiza tareas de asistencia social comprando bienes para ser entregados a los necesitados (alimentos, colchones, materiales de construcción) o si realiza esa ayuda entregando dinero y el volumen de obra pública realizada por cada jurisdicción.

Resulta razonable estimar en un cincuenta por ciento del presupuesto municipal como aquel destinado a abonar facturas de bienes, obras y servicios, de los cuales el 8 % se corresponde al IVA abonado a sus proveedores.

Entre los municipios bonaerenses, por ejemplo, los contratos de recolección de residuos – su principal proveedor- rondan el 20 % de sus presupuestos. Solo la empresa de recolección de residuos cobra - suponiendo una incidencia presupuestaria del 20 % - un Impuesto al Valor Agregado que representa el 3,47% del presupuesto municipal.

En el Estado Nacional, el efecto porcentual del tributo en el presupuesto es inferior al que resulta en provincias y municipios.

El Impuesto al Valor Agregado se trata de un tributo establecido por este Congreso que es coparticipado entre nación y provincias y luego entre éstas y los municipios.

Una morigeración del Impuesto permite recuperar capacidad de gastar en las provincias y municipios a cuenta de una disminución de la recaudación final del IVA.



Si uno lo analiza considerando al Estado en forma unitaria una parte de esa mejora tendrá como contrapartida la disminución de la evasión en los proveedores del Estado (aquellos empresarios obligados a cobrarle el impuesto al Estado para luego liquidarlo y depositar la diferencia).

La otra parte es una suerte de transferencia automática de recursos que se desarrollará a partir de la vigencia de esta ley a favor de provincias y municipios y disminuirá –al igual que la modificación de los porcentajes de coparticipación en el Impuesto al Cheque- la dependencia de municipios entre los Estados, en beneficio de los de menor poder político.

Esta situación anómala -cuando el Estado paga el impuesto-, ha sido advertida al crear el Impuesto a los débitos y créditos bancarios donde se liberó de abonar el impuesto al Estado Nacional, los estados provinciales y municipios.

También fue advertida por el gobierno nacional al proponer que las cooperativas de trabajo tributen por sus ventas al Estado a una alícuota morigerada del 10.5 % en vez del 21 %, de este modo – certeramente le quitan parte de la responsabilidad de cobrar el impuesto a los entes públicos y luego depositarlo, establecida en la actual redacción del inciso j) del artículo 28º de la Ley N° 20.631 que establece el Impuesto al Valor Agregado cuya modificación se propicia en el siguiente proyecto.

En el caso de la actividad agropecuaria se ha establecido en otros incisos del artículo 28º para rubros de claro perfil exportador –como la miel o cereales- una alícuota reducida del 10,5 % a fin de no obligar a devolver al sector privado un IVA que no siempre es cobrado por el Estado.

El criterio adoptado no debe ser solo para esas organizaciones, o para los servicios de recolección de residuos, debe ser general. Esta ley propone reducir la alícuota del Impuesto al Valor Agregado para todas las ventas de bienes o servicios a la nación, las provincias y municipios, quienes obtendrán recursos que hoy le son escasos en forma automática, al disminuir los costos.

En los servicios públicos en las cuales las empresas tienen una dimensión mayor resulta posible gravar a una tasa menor esas operaciones sin que invierta el sentido de las declaraciones juradas de las empresas, por eso se propone gravarlas a la cuarta parte de la alícuota plena.

El rol del Estado como agente pagador de Impuestos debe ser analizado con profundidad al momento de sancionarse una nueva ley de coparticipación federal de Impuestos, mientras tanto, esta ley contribuirá a la visualización de un problema y a dar una solución parcial a la necesidad de fondos de las provincias y municipios.

La peculiaridad es que como se viene explicando en estos casos, desde el punto de vista impositivo, los Estados son aquellos que -en vez de cobrar los tributos a los consumos- son los que realmente soportan el impuesto y el sector privado, aquel que lo recauda.

Sería por todo lo expuesto anteriormente que solicito a mis pares, revertir esta situación y acompañarme con la sanción de este proyecto de ley.

Eugenio J. Artaza. – Luis P. Naidenoff. –Alfredo Martinez. –Blanca M. del Valle Monllau. - Oscar A. Castillo. – Arturo Vera. –Pablo Verani. – José M. Cano. – Mario J. Cimadevilla. - Jaime Linares. - Laura G. Montero. - Marta T. Borello.-Emilio A. Rached.-