

Fundamentos de la Ley 11490

HONORABLE LEGISLATURA:

Tengo el honor de someter a consideración de Vuestra Honorabilidad el adjunto proyecto de Ley Impositiva para 1994.

La política tributaria que se propicia implementar en el ejercicio 1994 se enmarca en los compromisos asumidos por la Provincia con la firma del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, ratificado por Vuestra Honorabilidad según Ley 11.463.

Como es de conocimiento, dicho pacto contiene las principales acciones que el Gobierno Federal y las provincias (y estas en representación de sus municipios) se comprometen a desarrollar en el próximo trienio, a fin de transformar la recuperación económica del período 91-93 en un proceso de crecimiento que asegure el desarrollo de nuestro pueblo.

En este sentido la política tributaria juega, a la luz de lo pactado, un rol protagónico. Dada la importancia que la misma reviste para determinar quienes, y como contribuirán a financiar el gasto y, teniendo en cuenta que en definitiva se trata de profundas modificaciones a un sistema tributario que rige desde hace varias décadas, el criterio rector del acuerdo resulta ser el gradualismo.

Tanto es así que con una rápida lectura se identifican con precisión aquellas medidas de implementación inmediata (por ejemplo sellos e inmobiliario) y las que, por su significación o porque en definitiva aún no tienen definición (el gravamen que sustituirá a Ingresos Brutos), demandan su concreción en el mediano plazo.

Sin perjuicio de ello, corresponde reconocer que ha sido intención del Gobierno Federal provocar hechos concretos en el corriente año, a fin de que la sociedad, y quizás más concretamente los agentes económicos, tomen conciencia de la importancia que revisten los acuerdos alcanzados. Tal política se tradujo en supeditar la concreción de las medidas adoptadas en el ámbito de su competencia, a otras del Gobierno Provincial.

Cumplir con tal regla llevó al Poder Ejecutivo a una situación en que, para ajustarse a plazos perentorios, debía recurrirse a un mecanismo de excepcionalidad: producir desgravaciones ad referendum de Vuestra Honorabilidad.

Así, la concreción de una fuente de financiamiento a mediano plazo para nuestros productores agropecuarios (emisión de Cédulas Hipotecarias Rurales), requirió exceptuar tales operaciones del pago del Impuesto de Sellos y de las Tasas Retributivas de Servicios a que dieran lugar las mismas. El costo estimado para el erario bonaerense es de \$2,0 millones.

De igual manera, hubo de derogarse el tributo mencionado para las operaciones financieras y de seguros destinados al agro, la industria, la construcción y la minería, extensiva a la constitución de garantías reales a que dieran lugar tales operaciones, con lo cual se satisfizo el requisito previo para que a tales sectores se les concrete la derogación del Impuesto a los Activos a partir del 1 de septiembre de 1993. El costo fiscal de esta medida se calcula en \$90 millones anuales por Impuesto de Sellos y \$50 millones por la menor coparticipación en el Impuesto a los Activos.

Igual procedimiento debería haberse seguido con la desgravación de Ingresos Brutos y Sellos a la industria productora de bienes de capital que goza del reintegro del 15 por ciento que otorga el Decreto Nacional 937/93, de no haber mediado una extensión del plazo para concretar la misma antes del próximo 31 de diciembre, Buenos Aires dejará de recaudar por tributos provinciales \$28 millones y coadyuvará a realizar los reintegros (se deducen de la masa coparticipada) con otros \$70 millones. Ambos cálculos son en términos anuales.

Por ello, el proyecto de Ley Impositiva 1994 propicia la ratificación de las medidas ya adoptadas por el Poder Ejecutivo, así como establecer la dispensa comentada para la industria productora de bienes de capital a partir del 28 de diciembre de 1993. Para concretarse este beneficio, deberá acreditarse la inexistencia de deudas por todo tributo provincial, o bien estar cumpliendo puntualmente planes de regularización. La suspensión de la aplicación de los Impuestos de Sellos o Ingresos Brutos regirá mientras mantenga su vigencia el Decreto Nacional 937/93.

Comentadas las medidas que se concretarían en el corriente año, resta presentar las realizaciones que se esperan acometer en 1994, de contar el proyecto con vuestra aprobación.

Respecto del Impuesto Inmobiliario Urbano -planta edificada- es de recordar que los compromisos pactados justificarían triplicar el actual nivel de imposición, toda vez que esa es la relación entre nuestra alícuota media efectiva y la propuesta límite del Pacto y, en materia de valuaciones, no se exceda el 80 por ciento del valor de mercado.

Sin embargo, razones de prudencia nos inclinan a sugerir se adopte una imposición que limite el incremento promedio de alícuotas al 20 por ciento, y que el resto de las variaciones que individualmente se registren, dentro del límite propuesto

con referencia al impuesto del corriente año (aumento o disminuciones hasta el 35 por ciento), obedezcan a las valuaciones fiscales obtenidas a partir del Programa de Redistribución Valuatoria de la Tierra Urbana Libre de Mejoras, que recientemente aprobara Vuestra Honorabilidad con la sanción de la Ley Impositiva 1993.

El efecto combinado valuación alícuotas se estima que permitirá incrementar la emisión en aproximadamente un tercio, esperándose un mayor ingreso en 1994 del orden de los \$80 millones.

Es importante destacar que el descuento que Vuestra Honorabilidad aprobara otorgar a las partidas afectadas a determinadas actividades con la sanción de la Ley Impositiva 1993 (10 por ciento adicional a clínicas y hoteles), en el proyecto sometido a consideración se hace extensivo a la industria. De esta manera, el Gobierno Provincial ratifica su compromiso de alentar la producción bonaerense que, por cierto, resulta un antecedente del Pacto posteriormente firmado con el Gobierno Nacional y otras provincias.

Con referencia al Impuesto Inmobiliario Urbano -planta baldía- cabe destacar que la adecuación de la escala de alícuotas a la convenida en el Pacto Federal, provoca una caída del orden del 10 por ciento en la emisión respectiva. En sentido inverso opera el resultado neto de la aplicación de las valuaciones derivadas del mencionado programa de redistribución (parcialmente aplicada en 1993 por restricciones al crecimiento del tributo), con lo que se logra neutralizar el efecto anteriormente comentado. Por ello no deben esperarse cambios en la recaudación del gravamen.

El mantenimiento de los descuentos por buen cumplimiento o por destino económico del bien, tal como lo propicia el proyecto, permite otorgar beneficios a los contribuyentes urbanos por un total estimado de \$60 millones anuales.

Para el Impuesto Inmobiliario Rural, la Provincia se ha comprometido a aplicar una alícuota media del 1,2 por ciento a partir del 1 de enero próximo, mientras que las valuaciones no deben superar el 80 por ciento del valor venal.

En este gravamen, la imposición efectiva verificada en los últimos ejercicios indica lo siguiente:

Ejercicio Fiscal	Imposición media efectiva sobre 80% valor real
1991	1,1%
1992	1,1%
1993	0,9%

Por ello, puede afirmarse que la política tributaria provincial anticipó el nivel de imposición considerado como deseable por el referido Pacto Federal.

En consecuencia, la propuesta sometida a consideración de Vuestra Honorabilidad implica mantener en el mismo nivel el Impuesto Inmobiliario Rural para el año 1994, más allá de la lógica adecuación que demanda la introducción al esquema de imposición del descuento especial otorgado en el corriente ejercicio y de implementar la tercera etapa del Programa de Redistribución Valuatoria de la Tierra Rural.

Se podría deducir, por lo tanto, que no se propone desgravación alguna para el sector agropecuario en el próximo ejercicio; con lo que se estaría cometiendo un error.

En efecto, el nivel de imposición que Vuestra Honorabilidad ha dispuesto para 1993 incluye un descuento especial del 10 por ciento, equivalente al 30 por ciento del monto de la tercera cuota, otorgado a la totalidad de los contribuyentes como reconocimiento a la difícil situación que enfrentaban, a consecuencia de las adversas condiciones climáticas y los bajos precios internacionales. Para 1994, a pesar de estimarse que ambas situaciones serán afortunadamente superadas, el Poder Ejecutivo propicia mantener, vía reducción de alícuotas, el descuento del 10 por ciento, lo cual implica liberar al sector del pago de aproximadamente \$24 millones en concepto del tributo de referencia.

Asimismo el proyecto sometido a vuestra consideración propicia eximir al sector agropecuario del pago de la contribución especial al Fondo Provincial de la Vivienda (Decreto-Ley 9.573/80; con lo cual, la imposición efectiva se reduce un 7 por ciento respecto del corriente ejercicio. En términos de emisión, la desgravación representa para el sector \$15 millones.

También el proyecto propone que al agro se le mantenga (al igual que al resto de los contribuyentes) el beneficio derivado del descuento por buen cumplimiento. Por tal concepto, en 1993 Buenos Aires otorgó aproximadamente 165.000 partidas rurales descuentos por un total de \$32 millones.

Con referencia al Impuesto a los Automotores, se proyecta mantener el actual sistema de alícuotas, adaptando las valuaciones a las suministradas por la Caja Nacional de Ahorro y Seguro a la Dirección General Impositiva, a los fines del Impuesto a los Bienes Personales no incorporados al proceso económico.

Ello no trae perjuicio para el Fisco bonaerense, toda vez que las valuaciones fiscales del ejercicio 1993 se encontraban satisfactoriamente alineadas con los valores de mercado. En consecuencia, la emisión no sufre modificaciones por tal circunstancia, toda vez que la disminución a operar en las valuaciones de algunos modelos se verá compensada por la suba en otros. No obstante, a fin de evitar

bruscas variaciones en el monto del impuesto, se propicia limitar los incrementos (no así las disminuciones) al 20 por ciento con referencia al abonado en 1993.

La recuperación espectacular operada en los niveles de radicación de vehículos en territorio bonaerense (en el corriente año se superó holgadamente la meta: aproximadamente 100.000 unidades contra una estimación de 80.000), permite ser optimista en cuanto al rendimiento del tributo en 1994, ya que se espera incrementar la recaudación en aproximadamente \$60 millones.

Asimismo es de interés destacar la modificación a la imposición correspondiente a embarcaciones deportivas; estableciéndose una escala de alícuotas progresiva de acuerdo a valuación de cada unidad. Se dispone que la misma sea igual al valor asegurable del bien. Con el nuevo sistema se tiende a perfeccionar la norma, ya que el régimen actual no capta correctamente el valor de las embarcaciones, a la vez que se facilita la liquidación del tributo (se elimina un complicado sistema de cálculos) y se compatibiliza con la imposición nacional (Bienes Personales no incorporados al proceso económico) con la consiguiente ganancia en inteligencia fiscal

En materia del Impuesto de Sellos, como se mencionara precedentemente, las principales acciones debieron adoptarse en el corriente ejercicio por el mecanismo de decretos *ad referendum*. Para el proyecto se ha reservado la desgravación parcial en contratos agropecuarios y total en el caso de constitución de sociedades. El costo anual de ambas desgravaciones se estima en \$10 millones.

Tal costo, así como el que debe asimilarse por las medidas ya adoptadas en 1993, no se ha previsto que sean sustituidos con una mayor imposición a los actos que permanecerán gravados en 1994.

Antes bien, fue intención del Poder Ejecutivo avanzar con medidas más profundas en la reforma del mencionado tributo, del tipo de la realizada por el Gobierno Federal; pero diversas cuestiones aconsejaron prioritar un manejo gradual de la reforma:

- El elevado costo de las medidas adoptadas, que se aproxima al 30 por ciento del producido total del tributo.
- La inconsistencia de algunas de las propuestas del Gobierno Federal. Por ejemplo: desgravar transferencia de automotores y mantenerla correspondiente a la transferencia de inmuebles.

- Los pedidos efectuados por determinadas entidades, en su carácter de registradoras de contratos, a fin de que la reforma les otorgue un plazo suficiente para adaptar sus estructuras internas a la nueva situación.

Se espera para 1994 una mayor actividad en el mercado inmobiliario, sustentada fundamentalmente en el restablecimiento del crédito bancario, con lo cual las expectativas para producido total del gravamen resultan favorables; por ello, a pesar de la importancia de las desgravaciones otorgadas, se estima que la recaudación del Impuesto de Sellos se ubicará sólo 10 por ciento por debajo de los niveles de 1993.

En el proyecto de Ley Impositiva para el Ejercicio 1994 no se prevén incrementos en las tasas retributivas de servicios con relación a los niveles, aprobados en el corriente año, salvo en el caso de la Dirección Provincial de Ganadería, repartición que incorporó tasas por servicios que presta y que no estaban contemplados, como asimismo ajustes en los montos que se justifican por el costo real de la prestación.

Se han querido dejar para el final los comentarios referidos al Impuesto sobre los Ingresos Brutos, ya que las modificaciones propuestas constituyen la parte medular de la política tributaria del próximo ejercicio.

La propuesta sometida a vuestra consideración avanza en busca del objetivo deseado de sustituir gradualmente la imposición a la producción por gravámenes al consumo y se espera que mantenga el nivel efectivo de recaudación alcanzado.

Actividades industriales de significativa importancia en la estructura productiva bonaerense tales como: frigoríficos; procesamiento de pescados y mariscos; toda la amplia gama de actividades textiles; petroquímica (incluyendo abonos y plaguicidas); industrias básicas del hierro, el acero y metales no ferrosos; maquinarias y equipos para la agricultura, la propia industria, la construcción, el comercio y los servicios; aparatos eléctricos; astilleros; industria automotriz (limitado exclusivamente a la fabricación de camiones y colectivos); material de transporte, etcétera; de contar la propuesta con vuestra aprobación, serán eximidas a partir del 1 de enero de 1994 del pago del tributo, exigiéndose también en este caso la no existencia de deudas por todo tributo provincial. Asimismo, deberá acreditarse que el establecimiento industrial se encuentre ubicado en jurisdicción de la provincia de Buenos Aires y estar alcanzados los contribuyentes con la desgravación previsional y, para el caso de industrias con planta en la Provincia y sede en Capital Federal -que tributen por el régimen del convenio multilateral- que se haya consagrado igual beneficio en dicha jurisdicción, de acuerdo a lo pactado con el Gobierno Federal.

Ello les permitirá, conforme los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional, acceder a los beneficios de desgravación de contribuciones previsionales que el mismo propicia.

Vuestra Honorabilidad apreciará la importancia de la medida provincial, requisito indispensable para la instrumentación de la nacional; ya que produce una mejora sustancial de la competitividad, no sólo de las exportaciones con origen en nuestra Provincia, sino también de la producción bonaerense destinada al mercado interno.

El costo fiscal anual de la eximición que se propicia alcanza los \$150 millones.

Cabe destacar que la elección de las actividades a eximir del pago del tributo se realizó en base a considerar su sesgo exportador o su exposición a la competencia externa, no descartándose que dicha lista deba en el transcurso del ejercicio ampliarse a otras.

Por lo expuesto en los párrafos precedentes y con el antecedente de lo sucedido en el corriente ejercicio, se ha pensado en solicitar a la Honorable Legislatura el otorgamiento de facultades al Poder Ejecutivo (acotadas por cierto) para realizar modificaciones en el tributo, conforme a los acuerdos que se alcancen tanto con el Gobierno Nacional como con otras provincias.

En este sentido y de resultar indispensable, el Poder Ejecutivo tendría para el Impuesto sobre los Ingresos Brutos la facultad de eximir a ciertas actividades, reducir alícuotas, incrementar otras (hasta un 30 por ciento) a fin de sustituir recursos, o modificar impuestos mínimos; debiendo dar cuenta de lo actuado en forma inmediata a la Honorable Legislatura.

El otorgamiento de dicha facultad, convenientemente acotada, resulta de vital importancia para que el proceso de transformación del sistema tributario provincial pueda manejarse con celeridad y el debido respaldo jurídico.

Singular importancia posee la propuesta de desgravar en un 50 por ciento la imposición a la actividad financiera; no sólo por el costo que ello demanda (\$30 millones aproximadamente), sino porque se constituye en un testigo relevante de las reacciones de los agentes económicos ante el cambio impositivo que impulsa el acuerdo. Monitorear si tal desgravación se traduce en una disminución efectiva del costo del dinero en el mercado financiero constituirá un antecedente de importancia para lo que se decida a futuro.

Actividades como construcción y comercio mayorista iniciarán un proceso de desgravación más acelerado en el ejercicio fiscal 1995, por lo que el proyecto que se somete a consideración no prevé cambios en sus respectivas alícuotas.

Para el comercio minorista y servicios se plantea incrementar la alícuota general del 2,5 por ciento que rige actualmente al 3,5 por ciento; a la luz de las decisiones que han adoptado otras provincias, sin duda que esta propuesta resulta ambiciosa. Es que se ha priorizado profundizar los programas de administración tributaria directamente aplicados a la lucha contra la evasión, antes de incrementar la presión legal que, si no ha sido convenientemente evaluada, puede tornarse contraproducente. Y en tal sentido, debemos tomar conciencia de que la vigencia de alícuotas bajas sólo será viable si todos observan un buen cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Cabe también resaltar las modificaciones propuestas al esquema de impuestos mínimos que tradicionalmente se venían manejando en la Provincia.

Como es de vuestro conocimiento, esta forma de imposición fue establecida en Buenos Aires, en la forma en que actualmente se conoce, a mediados de la década anterior. Los importes se fijaban en función del número de personal ocupado por la empresa y considerando la actividad que la misma desarrollaba: comercio, servicios, industria y construcción.

El mantenimiento del esquema de pagos mínimos resultará esencial para nuestra administración tributaria en el próximo año, sobre todo teniendo en cuenta una de las características de la reforma que más dificultades conlleva; la dispersión de la recaudación en un gran número de contribuyentes de baja aportación individual. En el caso de Buenos Aires debe pensarse en aproximadamente 400.000 pequeños contribuyentes.

Los mínimos vigentes se hallan distanciados de la realidad, y se han convertido no sólo en una forma de elusión impositiva sino que derivan en un tratamiento fiscal inequitativo hacia algunos contribuyentes.

Es por ello que en el proyecto de Ley Impositiva 1994 se propician algunas modificaciones:

- Los pagos mínimos propuestos se relacionan con los cambios de alícuotas previstos y se ajustan más a la tributación que corresponde.
- Se asegura a todos los contribuyentes la posibilidad de, en caso de corresponder, abonar anticipos menores a tales mínimos; lo cual resulta fundamental para preservar la equidad del sistema.

- Se fijan en función de actividades identificadas con mayor precisión, producto de análisis de facturación presunta de cada una de ellas; así como de las alícuotas con que resultarían alcanzadas.

De aceptarse la propuesta, se habrá dispuesto un mecanismo de suma utilidad no sólo para la Dirección Provincial de Rentas, sino fundamentalmente para los municipios que llevan adelante el Programa de Descentralización Impositiva (actualmente administran el 80 por ciento de los contribuyentes bimestrales).

Continuando con el tema de Ingresos Brutos, cabe señalar que el proyecto contempla alguna modificación al Régimen de Imposición a la Industrialización y Comercialización de Combustibles Líquidos y Gas Natural.

Como se recordará, el régimen ha sido convenido con el Gobierno Federal dada la particular situación impositiva del sector (Ley 23.966 y Ley 11.244). En el Pacto Federal que Vuestra Honorabilidad tuviera a bien ratificar, este sector permanece al margen de las reformas o modificaciones que se implementen.

Por ello, el proyecto sometido a vuestra consideración persigue el objetivo de adecuar esta imposición a la reforma que se propicia efectuar, pero sin apartarse del régimen legal mencionado.

Por otra parte, es conveniente aclarar que se propone modificar la imposición al sector industrializador, desgravándolo por su actividad principal y dándole un tratamiento equitativo con los restantes contribuyentes cuando ejerza actividades de comercialización minorista.

Vuestra Honorabilidad reconocerá en tal propuesta la posibilidad de mejorar el régimen de imposición a que se halla sometido el sector.

Para finalizar con Ingresos Brutos, se propone también mejorar la redacción de la exención de que gozan las transmisiones de radio y televisión, eliminando las controversias que se verifican con el desarrollo de otros medios de captación restringida a sus abonados.

La televisión por cable o similares, no resulta un sistema abierto a toda la población, debiendo eliminarse todas las dudas que puedan presentarse respecto a su imposición.

Finalmente, en el proyecto sometido a consideración se encuentra una disposición que, por su importancia, merece ser analizada en particular.

En efecto, para 1994 se propicia que los contribuyentes directos puedan presentarse en forma espontánea a la Dirección Provincial de Rentas a regularizar sus deudas impositivas anteriores al 1 de abril de 1.991, y cancelar las mismas por medio

de los Bonos de Consolidación de Deudas Ley 11.192, los que deberán ser tomados a la par.

De esta manera, el Estado Provincial, que ha consolidado sus deudas por conocidas razones de emergencia económica y social, permite ahora a sus contribuyentes cancelar compromisos incumplidos con los mismos títulos que entregará a sus acreedores, sin efectuar distinción entre suscriptores originales y tenedores.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.



CÁMARA DE DIPUTADOS
Provincia de Buenos Aires
Secretaría Legislativa - Información Legislativa