

Fundamentos de la

Ley 14983

HONORABLE LEGISLATURA:

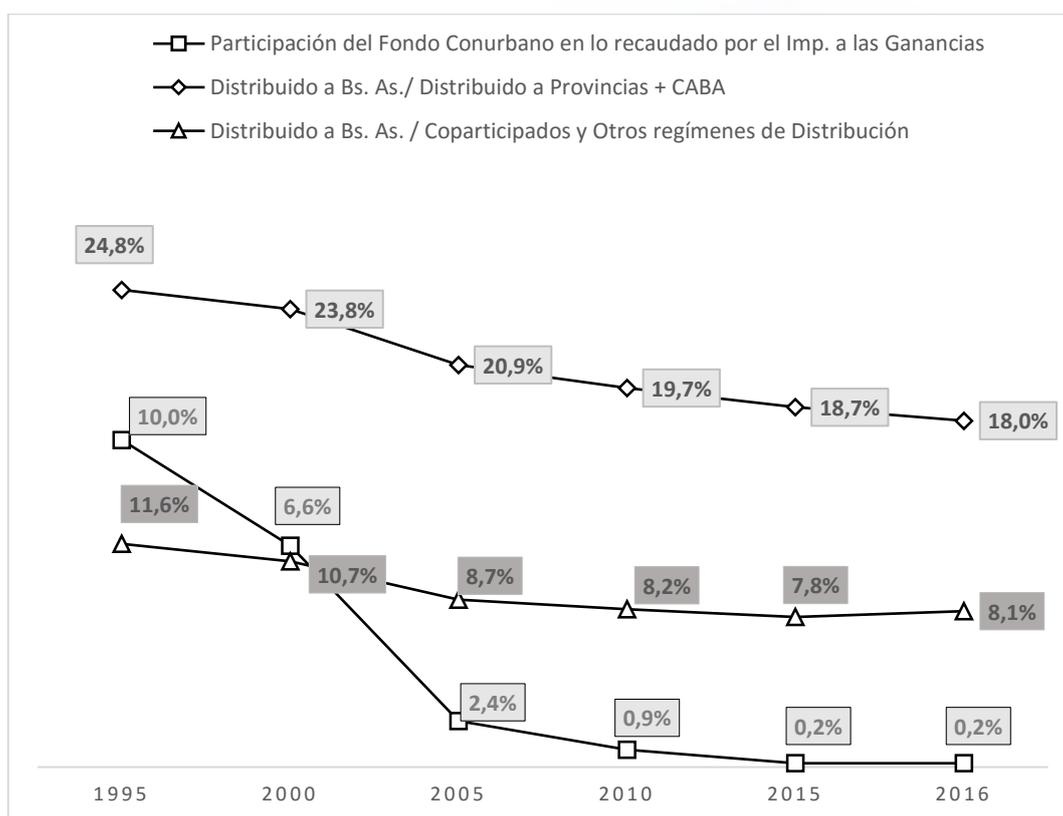
Se somete a consideración de Vuestra Honorabilidad el proyecto de ley que se adjunta para su sanción, mediante el cual se propician las medidas impositivas para el año 2.018.

Marco General

En el territorio de nuestra Provincia habita más del 38% de la población del país y se genera el 36% del producto bruto. Asimismo, aporta el 37% de los recursos que recauda la Nación pero actualmente recibe solo el 18% de los recursos a través de la coparticipación y el resto de los regímenes de distribución. Esta situación es consecuencia de distintas modificaciones que fueron sucediéndose a lo largo de tres décadas en el reparto de recursos tributarios de origen nacional entre las Provincias. Con la sanción de la Ley Nº 23.548 la provincia de Buenos Aires cedió puntos de la coparticipación que en el año 1.992 le fueron parcialmente compensados con la conformación del Fondo del Conurbano Bonaerense, nutrido con el aporte del 10% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias. Concomitantemente, se crea el Fondo de Infraestructura Social (4% de lo recaudado por Impuesto a las Ganancias) que se reparte entre las demás provincias según el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Posteriormente, en el año 1995 se sancionó la Ley Nº 24.621 que fijó un tope de \$650 millones para Buenos Aires, es decir que, de percibir el 10% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias (Fondo del Conurbano), la Provincia pasó a recibir ese monto y el excedente de la recaudación a repartirse entre el resto de las provincias. El congelamiento por las anteriores administraciones de dicho monto y el crecimiento de la recaudación del impuesto hicieron que nuestra Provincia recibiera en el año 2016 sólo el 0.15% de la recaudación de dicho impuesto, convirtiéndose en la jurisdicción que menos participa de un Fondo creado para compensarla. Como resultado final surge que del 14% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias (en 2.017 alrededor de \$60.526

millones) detraídos de la masa coparticipable para ser distribuido entre las provincias, la nuestra detraídos de la masa coparticipable para ser distribuidos entre las provincias, la nuestra sólo recibe \$650 millones.

Así la pérdida de participación en los recursos de origen nacional, derivó en el aumento de la presión tributaria sostenida en el Impuesto sobre Ingresos Brutos y de Sellos.



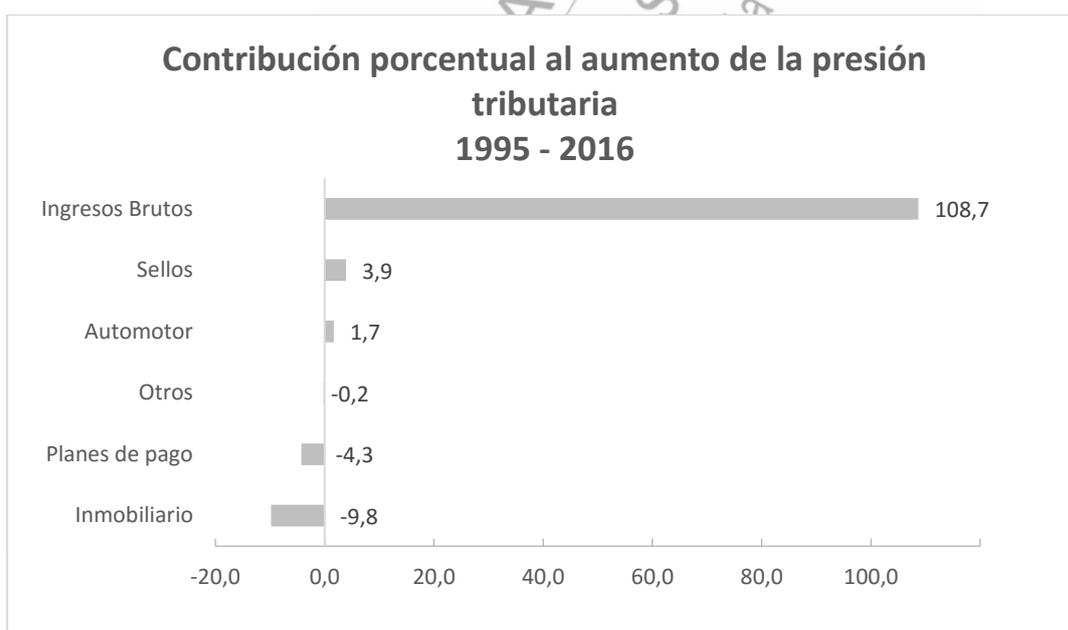
De esta manera, los recursos tributarios propios de la Provincia pasaron de ser el 50,4% del total de recursos tributarios en 1.995 a representar el 60,0% en 2.016. Este mayor esfuerzo recaudatorio por parte de la Provincia tuvo su correlato en la mayor carga fiscal que debieron soportar los bonaerenses que vieron aumentar la presión tributaria provincial en 3,0 p.p. del PBG.

Por su parte, en la estructura tributaria de la Provincia cobró mayor importancia la recaudación del Impuesto sobre Ingresos Brutos, cuyo efecto distorsivo se acrecienta a mayores alícuotas impositivas, que pasó de representar el 47,9% de los ingresos en 1.995 al 72,9% en el año 2.016, reduciendo la participación del Impuesto Inmobiliario del 17,0% al 6,0%, del Impuesto Automotor del 13,0% al 8,4% y del Impuesto de Sellos del 11,1% al 8,2% en dicho período.



Este cambio en la estructura tributaria de la Provincia se pone de manifiesto cuando se analiza la contribución de cada impuesto al aumento en la presión tributaria provincial. Así, el impuesto sobre los Ingresos Brutos explica el 108,7% del incremento de la presión tributaria en dicho período, mientras que el Impuesto Inmobiliario tuvo una contribución negativa de 9,8%. Este mayor peso del Impuesto sobre los Ingresos Brutos no sólo fue consecuencia de la actualización *pari passu* de la base imponible (mayores precios) sino también del aumento de las alícuotas. A modo de ejemplo puede mencionarse que las alícuotas de comercio minorista y mayorista se incrementaron desde 3,5% y 2,5%, respectivamente, en el año 1.995 hasta 5,0% a partir del año 2.013; la construcción desde el 2,5% en 1.995 al 4,0% desde el año 2.013. Por su parte, la industria de estar exenta a partir del año 1.994 (para la mayoría de las actividades) en virtud del "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", suscripto entre el Gobierno Nacional, las provincias y la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires el 12 de agosto de 1.993, ratificado por Ley Nº 11.463, pasa a estar gravada al 1,0% en el año 2.008 y luego al 1,75% a partir del año 2.013. Esto significa que la Provincia se apoyó más en un impuesto que grava la actividad económica en forma distorsiva, amparándose en su invisibilidad, disminuyendo la imposición sobre aquellos aplicados sobre la propiedad, que presentan menos distorsiones pero que al mismo tiempo dejan en claro el costo que debe afrontar cada contribuyente.

Por las razones expuestas, esta administración se propone trazar un sendero de disminución de la presión tributaria global haciendo hincapié en aquellos tributos que gravan la actividad económica, en especial el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y el de Sellos. Al mismo tiempo, resulta necesario modificar la composición de la estructura tributaria de la recaudación provincial, aumentando la participación de los impuestos patrimoniales, en particular el Impuesto Inmobiliario, que al gravar manifestaciones de la riqueza, no modifican las decisiones de producción o de consumo, reduciendo, de esta manera, la distorsión del sistema tributario provincial. Así, no sólo se liberan recursos para ser destinados a la producción y al consumo sino que además se hacen visibles los impuestos que pagan los vecinos de la provincia de Buenos Aires. En el mediano plazo esta administración propone reducir gradualmente la presión impositiva sobre las actividades económicas y aumentar la tributación sobre las manifestaciones de la riqueza, de forma tal que se conciban los incentivos adecuados para destinar los recursos a una mayor generación de actividad económica y crecimiento del empleo.



El reclamo por la restitución del Fondo de la Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense

El déficit de infraestructura que presenta nuestra Provincia y las necesidades de una población que se aglutina en la región metropolitana son motivos suficientes para reclamar los recursos necesarios para brindar los servicios que los vecinos de la Provincia se merecen. Por este motivo el Gobierno de la provincia de Buenos Aires, por iniciativa del Poder Ejecutivo, presentó una demanda ante la Corte Suprema de Justicia

de la Nación para que se declare la inconstitucionalidad del art. 104 inciso b) de la Ley de Impuesto a las Ganancias en la parte que establece el tope de \$650 millones anuales para el reparto del 10% de la recaudación de dicho tributo, a los fines que ésta perciba la totalidad del referido porcentaje. Subsidiariamente, en caso de no prosperar la mencionada pretensión, se solicita que se declare la inconstitucionalidad de la exclusión que sufre la provincia de Buenos Aires de la distribución del excedente de los \$650 millones y del reparto del 4% por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (art. 104 inc. b) y d)), por carecer dichas exclusiones de razonabilidad.

La restitución de esos recursos servirá para que la Provincia pueda llevar adelante las políticas sociales y de infraestructura requeridas sin caer en un desequilibrio presupuestario permanente. De esta manera, la mayor inversión en infraestructura social básica como la expansión de las redes cloacales y de agua potable redundará en un beneficio para la sociedad con su consecuente efecto positivo sobre otros componentes del gasto, como ser el de salud, dado que implicará la reducción de los riesgos de contraer enfermedades que demandan de la atención pública.

Reduciendo la presión tributaria sobre la actividad económica

Uno de los objetivos del Gobierno es el de reducir la pobreza y el camino para lograrlo es a través de la creación de empleo privado. Para ello, resulta necesario disminuir la elevada presión tributaria, en especial, en aquellos tributos que gravan la actividad económica como lo son el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y el Impuesto de Sellos. En este sentido, en el marco del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, nuestra Provincia adhirió al compromiso de “alivianar la carga tributaria de aquellos impuestos que presentan mayores efectos distorsivos sobre la actividad económica, estableciendo niveles de imposición acordes con el desarrollo competitivo de las diversas actividades económicas y con la capacidad contributiva de los actores”.

Como se expusiera anteriormente, el aumento observado en la presión tributaria consecuencia de la dilución del Fondo del Conurbano, estuvo sostenida fundamentalmente y, casi en exclusividad, en el incremento en la imposición sobre los Ingresos Brutos. Por ello, y con el fin de liberar los recursos necesarios para que el sector privado pueda dinamizar la actividad económica se propone en este proyecto de Ley Impositiva disminuir la carga tributaria a los sectores productivos.

Este impuesto, al gravar el ingreso bruto generado en cada etapa productiva, provoca una distorsión en los precios relativos finales de los bienes de acuerdo al diferente número de etapas productivas y al distinto valor agregado en cada una de ellas. Asimismo, produce incentivos a la integración vertical de las etapas productivas

en una firma, de manera tal de eludir el impuesto evitando una etapa de comercialización. En este sentido, una vasta literatura económica sobre tributación recomienda gravar con alícuotas bajas las primeras etapas productivas.

Por lo expuesto, para el año 2.018 se pone a consideración de esta Legislatura, en primer lugar, la unificación de los tratamientos de las alícuotas del Impuesto sobre los Ingresos Brutos independizándolos de la radicación de los establecimientos del contribuyente. Esta política tiene por objetivo remover las ineficiencias en la asignación de los recursos como consecuencia de los mayores costos las ineficiencias en la asignación de los recursos como consecuencia de los mayores costos que deben enfrentar aquellos sectores compradores de insumos o de bienes finales cuya producción no se realiza en el territorio de la provincia de Buenos Aires respecto de aquellos que no requieren de dicha provisión. De igual modo, se reducen los costos de fiscalización dado que se elimina la probabilidad de fraude en la declaración del lugar donde se realiza la producción, ya que este tipo de comportamientos requiere verificar las plantas de producción, sus procesos productivos, etc.

Asimismo, este proyecto aumenta la exención a las PyMES industriales ampliando el tratamiento promocional con alícuota cero a los contribuyentes con ingresos anuales inferiores a \$78 millones, alcanzando el beneficio a más de 22.000 PyMES. Se proyecta por otro lado, la reducción de la alícuota general de este impuesto sobre las actividades industriales estableciéndola en el 1,5%.

En este orden, con la vocación de dinamizar a aquellos sectores intensivos en el uso de mano de obra, de manera tal de aumentar el empleo en 38.000 empresas, se establece una importante reducción de la alícuota del sector de la construcción al 3%. Esta política está dirigida a completar los incentivos generados desde el Gobierno Nacional y provincial respecto de los créditos hipotecarios de manera tal que este instrumento resulte atractivo para la construcción de nuevas unidades inmobiliarias.

Como se expusiera en diversos estudios sobre la materia, el mercado de la carne vacuna en nuestro país presenta un importante grado de informalidad en las diferentes etapas de la cadena productiva y en la venta minorista, con la consecuente competencia desleal. Por esta razón, la AFIP creó el "Registro Fiscal de operadores de la Cadena de Producción y Comercialización de Haciendas y Carnes Bovinas y Bubalinas" (Resolución General Nº 3873 del 6 de mayo de 2.016). El objetivo de dicha resolución es formalizar el mercado, ya que para pertenecer al registro se deben cumplir las obligaciones fiscales. Además, estableció un pago a cuenta del Impuesto al Valor Agregado a percibir sobre establecimientos faenadores, los consignatarios de carnes y los matarifes (abastecedores y carniceros), los consignatarios directos de hacienda y todo otro usuario del servicio de faena que se preste en plantas faenadoras. En este

sentido, la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA) estableció una percepción en función dicho pago a cuenta (Resolución Normativa Nº 29/17). Asimismo, se trabajó en una mesa conjunta entre los gobiernos nacional y provincial con las cámaras que representan a los sectores de la cadena, donde se evidenciaron aumentos en la base tributaria. En la Ley Impositiva 2.017 se dispuso una alícuota del 0,5% del Impuesto a los frigoríficos y matarifes independientemente del nivel de facturación, verificándose un incremento en su base imponible razón por la cual, para continuar con dicha política de reducción de alícuotas con aumento de base imponible, se propone para el año 2.018 una alícuota del 2,5% para la venta minorista de carnes rojas, con el fin de coadyuvar a la disminución de la informalidad del sector.

Asimismo, con el fin de favorecer a los pequeños comerciantes se propone la elevación del límite máximo de facturación anual a dos millones de pesos (\$2.000.000), incorporando a 15.000 pequeños comercios a tributar la alícuota reducida de 2,5% en dicha actividad.

En lo que respecta al Impuesto de Sellos, en concordancia con lo expuesto respecto a la reducción de la alícuota del Impuesto sobre los Ingresos Brutos de la construcción, este proyecto de Ley impositiva presentada a esta Honorable Legislatura establece una reducción de la alícuota de este impuesto del 3,6% al 2,0% para gravar las escrituras de compra-venta de inmuebles, eximiendo del pago a aquellas destinadas a vivienda única, familiar y de ocupación permanente cuando la valuación del inmueble es inferior a \$962.000.

La imposición patrimonial

Como se expusiera anteriormente, el Impuesto Inmobiliario a lo largo de los años perdió terreno en su participación en la recaudación provincial pasando de representar el 17% en 1995 al solo el 6% en 2.016. Alternativamente, este hecho se visualiza como una contribución negativa al aumento en la presión tributaria del 9,8%, donde el Impuesto sobre los Ingresos Brutos explica 108,7% de los 3,0 p.p. de aumento de la presión tributaria provincial.

En este sentido, no sólo debe recorrerse el camino de la disminución de la presión tributaria provincial, para liberar recursos que queden disponibles para que el sector privado pueda dinamizar la economía de nuestra Provincia generando empleo de calidad, sino también aumentar la participación del Impuesto Inmobiliario en la recaudación provincial. En este caso, la capacidad contributiva del contribuyente se determina a través de un componente del patrimonio, como lo son los inmuebles, que tiene la particularidad de ser menos distorsivos ya que no produce efectos sobre el nivel

de actividad económica, dado que el impuesto a pagar por el contribuyente es el mismo independientemente del “esfuerzo productivo”.

En lo que respecta al Impuesto Inmobiliario Urbano, la mayor participación se logrará de manera equitativa entre los contribuyentes ya que se llevará a cabo mediante la aplicación del revalúo inmobiliario realizado por ARBA durante el año 2.016. El último revalúo de la tierra urbana de la provincia de Buenos Aires se realizó en el año 2.005 y tuvo aplicación impositiva a partir del año 2.007. La Ley de Catastro (Ley Nº 10.707) establece que los valores básicos de los inmuebles se efectuará por lo menos una vez cada diez (10) años, esto significa que las valuaciones fiscales de los inmuebles reflejan los precios de las propiedades de hace 12 años atrás, con un ajuste nominal por un coeficiente igual a 1,7606 a partir del año 2.011. En este tiempo transcurrido, los valores inmobiliarios sufrieron modificaciones no sólo por el aumento en el nivel general de precios sino también por la revalorización de determinadas zonas urbanas y sobre todo por el acceso a servicios de las zonas suburbanas.

Este atraso en la captura de los nuevos valores y su aplicación a la determinación del tributo produce inequidades entre los contribuyentes del impuesto, esto es, por un lado, vecinos de alta capacidad contributiva que pagan proporcionalmente menores impuestos que vecinos de alta capacidad contributiva que pagan proporcionalmente menores impuestos que vecinos de menor capacidad contributiva (inequidad vertical) y, por otro lado, vecinos de igual capacidad contributiva que pagan impuestos distintos (inequidad horizontal).

El revalúo que se presenta en este proyecto con nuevos valores catastrales involucra a la tierra de la planta urbana, incluida la country y a las accesiones de todas las plantas.

El criterio metodológico definido para la determinación de las valuaciones fiscales se sustenta en la utilización de valores básicos: metro cuadrado para la tierra urbana y metro cuadrado construido para edificios, referenciados al valor de mercado para la tierra y cómputo y presupuesto para accesiones y construcciones.

Como consecuencia de este rezago en las valuaciones fiscales de más de 10 años los nuevos valores fiscales de la planta urbana arrojaron un incremento promedio de 8,4 veces el valor fiscal actual, siendo el aumento promedio de la planta baldía de 15,8 veces respecto de actual valuación y el de la planta edificada de 8,1 veces.

Valuaciones fiscales urbanas actuales y valuaciones obtenidas por tipo de planta
Total provincia de Buenos Aires.

Planta	Cantidad de partidas	Valor fiscal actual (en mil de \$)	Nuevo valor obtenido (en mil de \$)	Aumento en cantidad de veces
Urbano baldío no country	1.680.410	16.846	408.111	23,2
Urbano baldío country	30.908	9.428	34.471	2,6
Urbano baldío total	1.711.318	26.274	442.582	15,8
Urbano Edificado no country	4.796.065	589.397	5.540.838	8,4
Urbano Edificado country	71.031	51.872	297.921	4,7
Urbano Edificado total	4.867.096	641.269	5.838.759	8,1
Total Urbano no country	6.476.475	606.243	5.948.949	8,8
Total Urbano country	101.939	61.300	332.392	4,4
Total planta urbana	6.578.414	667.543	6.281.341	8,4

Fuente :ARBA

No solamente se observan altos incrementos promedios en las valuaciones sino que se tiene también una elevada dispersión en los aumentos de las distintas partidas. Por este motivo, la confección de las nuevas tablas por tramo de valuaciones y alícuotas para la determinación del Impuesto Inmobiliario, correspondientes a la Planta Urbana Edificada y a la Planta Urbana Baldía, se realizó de manera tal de contemplar que el monto a pagar no sufriera aumentos desmesurados. Sin embargo, dada la dispersión en los incrementos valuatorios que se produjeron en las distintas partidas fue necesario incorporar límites porcentuales de aumento del impuesto.

De esta manera, en el caso de la Planta Urbana Edificada los incrementos porcentuales máximos del impuesto son progresivos ya que aumentan conforme se eleva el valor del inmueble, siendo del 40% para las valuaciones inferiores a \$586.669; del 50% para aquellas entre dicho valor y \$1.088.071; de 60% entre este último valor y

\$2.250.000, y cuando superen esta valuación, el tope máximo de aumento del impuesto 2.018 será de 75%.

Tramos de Valuación		Incremento máximo del impuesto
Desde	Hasta	
\$0	\$586.669	40%
\$568.669	\$1.088.071	50%
\$1.088.071	\$2.250.000	60%
más de \$2.250.000		75%

Por su parte, los incrementos porcentuales máximos del impuesto de las partidas pertenecientes a la Planta Urbana Baldía se establecen desde el 50% para las de menor valuación y el 100% para las de mayor valuación, de acuerdo al siguiente detalle:

Tramos de Valuación		Incremento máximo del impuesto
Desde	Hasta	
\$0	\$84.000	50,0%
\$84.000	\$201.000	60,0%
\$201.000	\$420.000	75,0%
Más de \$420.000		100,0%

Como resultado final, el aumento en el Impuesto Inmobiliario de la Planta Urbana, en promedio, asciende al 50%.

También se contempla la situación de aquellos propietarios cuya situación de ingresos requiere de cierta neutralidad respecto del Impuesto Inmobiliario como ser el caso de los jubilados y pensionados (inciso ñ) del artículo 177 del Código Fiscal). En este sentido, quedan exentos aquellos jubilados y pensionados propietarios de inmuebles con valuación fiscal inferior a \$5.000.000 que cumplan con el resto de los requisitos establecidos en el inciso ñ) del artículo 177 del Código Fiscal.

Las valuaciones fiscales de la tierra rural datan del año 2.012 y, como se comentara anteriormente, las de las accesiones son las relevadas en el año 2.005. A diferencia de la Planta Urbana, los edificios y mejoras de zonas rurales, el Impuesto se determina en forma separada de la tierra; esto es, tributan por una alícuota distinta. Para este componente del Impuesto Inmobiliario Rural, en función de los nuevos valores básicos relevados en el año 2.016, se propone una nueva escala de alícuotas por tramo de valuación fiscal, estableciéndose un incremento porcentual máximo del 60%.

Por su parte, en lo que respecta al componente tierra del Impuesto Inmobiliario Rural, se propone incrementar el coeficiente de base imponible de 0,5 a 0,75. Las alícuotas establecidas para la determinación del impuesto son las mismas pero con la corrección de los tramos en función del aumento del valor de la base imponible, de manera tal de que el aumento de base imponible no implique una mayor alícuota a tributar.

Finalmente, se propicia una serie de modificaciones en el Código Fiscal y en la Ley de Catastro Territorial (Ley Nº 10.707) para potenciar la Administración Tributaria y dotar a la misma de mejores herramientas de control, a fin de combatir la evasión fiscal.

A mérito de las consideraciones vertidas, es que se solicita de ese Honorable Cuerpo la pronta sanción del proyecto adjunto.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad

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