

Fundamentos de la Ley 15079

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 2019.

Marco General

A partir de los inicios de la década de 1990 comienza un proceso de centralización de recursos en el nivel nacional de Gobierno. Dicho proceso consistió en la afectación, en diferentes grados, de la recaudación de impuestos legislados a nivel nacional con participación del producido por parte de las provincias. En este sentido, se pueden mencionar la asignación del 11% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado y el producido del Impuesto sobre los Bienes Personales (90% Nación y 10% provincias), la afectación del 20% del Impuesto a las Ganancias y la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables con el fin de financiar las obligaciones previsionales. Con el correr de los años las afectaciones de tributos al financiamiento de erogaciones del Gobierno Nacional observaron distintas modificaciones tanto en la composición como en la afectación de nuevos impuestos.

Hacia fines del año 2015 las principales afectaciones de impuestos al financiamiento de las actividades del Gobierno Nacional eran las siguientes:

Impuesto	Afectación	Destino
Detracción de la masa de impuestos coparticipables	15%	ANSES
Impuesto a las Ganancias	\$120 millones + 20% \$20 millones + 2%	ANSES ATN
Impuesto al Valor Agregado	93,73% del 11%	ANSES
Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios	70%	Tesoro Nacional
Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y Gas	21%	ANSES
Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos	100%	ANSES
Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo). Componente impositivo	70%	ANSES
Impuesto Automotores Gasoleros	100%	ANSES

Las implicancias de este proceso se pueden percibir en el cambio de la participación del Gobierno Nacional en la recaudación tributaria federal¹ que pasa de ser el 48,7% en el año 1991 al 59,5% en el año 2015, ubicándose alrededor de un estable 60% durante los años posteriores al 2003, año a partir del cual tiene efecto pleno el "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos" (Ley Nº 25.570).

Este proceso de concentración de recursos en el Gobierno Nacional estuvo acompañado por una descentralización de responsabilidades de gasto en materia de servicios de educación y salud. Como consecuencia, se generaron déficits presupuestarios en el nivel provincial de Gobierno que condujo al aumento de la presión tributaria provincial.

En el caso particular de la provincia de Buenos Aires este hecho fue agravado con el congelamiento en \$650 millones que tuvo el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense. De esta manera, la provincia de Buenos Aires no solo vio disminuir sus recursos por vía de la distribución primaria (distribución de recursos de origen nacional entre la Nación y las provincias) sino también por el de la secundaria (distribución de recursos de origen nacional entre las provincias). Todo esto redundó en un aumento de la presión tributaria provincial para suplir esta pérdida de recursos de origen nacional sometiendo a los bonaerenses a un mayor esfuerzo tributario, ya que aportaban el 37% de la masa de recursos de origen nacional. El Impuesto sobre los Ingresos Brutos se convirtió en la principal fuente de ingresos tributarios provinciales que intentó suplir la pérdida de recursos antes señalada.

En el año 2016 comenzaron a delinearse las nuevas relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y las provincias para reconstruir el federalismo fiscal. Así, en el mes de mayo de dicho año, entre la Nación y 19 provincias, se firmó el acuerdo para un nuevo federalismo² por el cual se estableció un esquema de eliminación gradual de la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables que desde 1992 se destinaba a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), restituyéndose a las provincias 3 puntos porcentuales por año finalizando con dicha detracción en el año 2020.

La disminución de la participación del Gobierno Nacional en la distribución de recursos de origen nacional comienza a observarse en el año 2017, ya que en el año 2016 la Ley Nº 27.260 establece un gravamen extraordinario por la exteriorización de

¹ No se incluyen los recursos tributarios que gravan el comercio exterior ya que son potestad exclusiva del Gobierno Nacional.

² Por medio de la Ley 27.260 de Reparación Histórica, el Congreso de la Nación ratificó ese acuerdo.

bienes cuya recaudación se destinó al financiamiento de las erogaciones de la ANSES. No obstante, el efecto de esta asignación extraordinaria se vio amortiguada por la restitución de 3 puntos del 15% de la masa de impuestos coparticipables.

La demanda presentada por la provincia de Buenos Aires ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por iniciativa del Poder Ejecutivo, reclamando la restitución del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, generó las condiciones necesarias para que el resto de las jurisdicciones accedieran a la discusión de la distribución de los recursos de origen nacional. Como consecuencia de ello y acompañado de la voluntad del Gobierno Nacional de descentralizar los recursos, en noviembre del año 2017 la Nación, 21 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires acuerdan el Consenso Fiscal, donde se reconoce y repara, en parte, la discriminación sufrida por la provincia de Buenos Aires en el reparto de la renta federal. En el mismo se establece la derogación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (Ley Nº 20.628 t.o. 1997), por lo cual el 36% de la recaudación del gravamen (porcentaje del cual la PBA sólo recibía \$650 millones) pasan a formar parte de la masa coparticipable³ y estipula la afectación de la totalidad del Impuesto sobre los Créditos y Débitos Bancarios a la ANSES⁴. Como resultado de este cambio la provincia de Buenos Aires aumenta su participación en el total de recursos de origen nacional del 7,9% en 2017 al 9,4% en 2018.

Por su parte, el Estado Nacional asumió como compromiso compensar a aquellas provincias para las cuales los cambios antes mencionados generen pérdidas de recursos, en tanto que establece una reparación exclusiva para la PBA de \$21.000 millones para el año 2018 y \$44.000 millones para el 2019, siendo este monto ajustado conforme la inflación para los períodos posteriores.

Consenso Fiscal

Impacto en la provincia de Buenos Aires

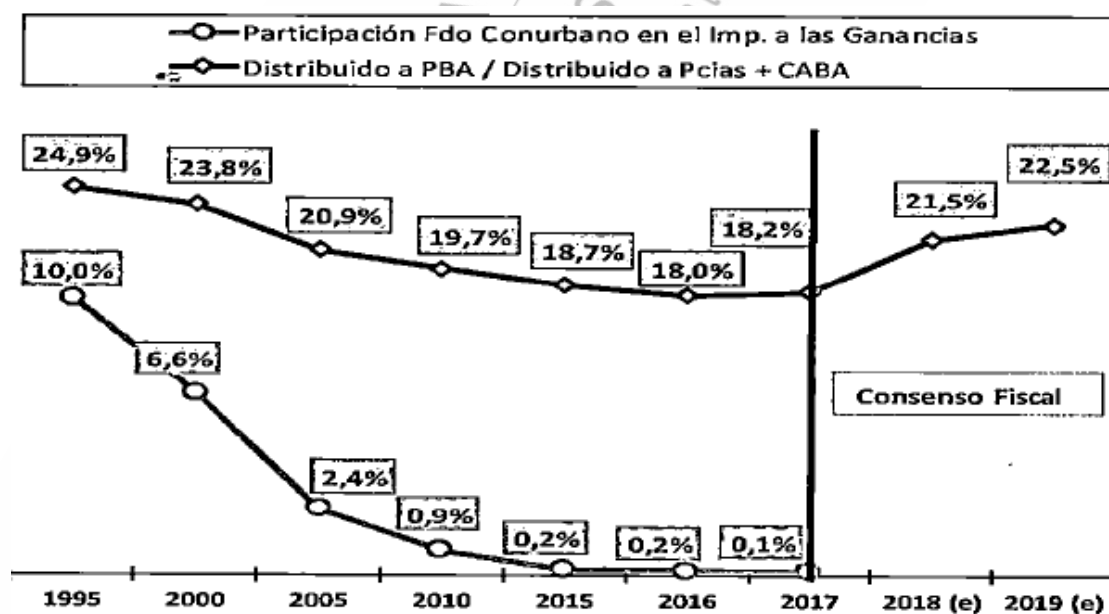
En millones de pesos

³ Con anterioridad a la firma del citado acuerdo, el 20% del Impuesto a las Ganancias se destinaba al Sistema Nacional de Previsión Social, del 10% se transferían \$650 millones a la PBA y el resto a las restantes provincias por medio de la Ley 23.548, el 2% componían el "Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias" y el 4% se distribuirá entre todas las jurisdicciones provinciales, excluida la de Buenos Aires conforme el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

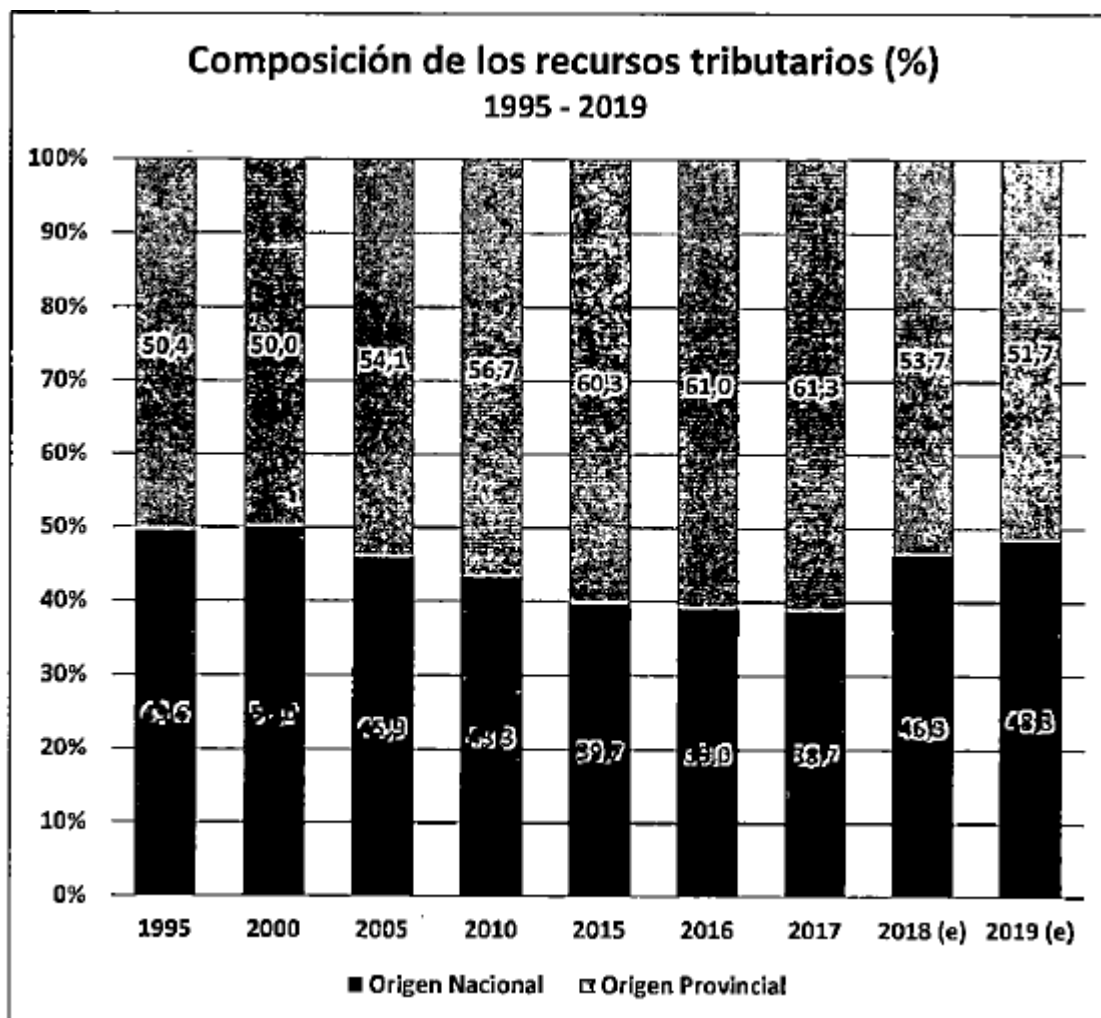
⁴ Hasta la firma del Consenso, el 30% de la recaudación del gravamen formaba parte de la masa coparticipable.

Medida	2018	2019
Modificaciones en Impuesto a las Ganancias	29.155,4	37.808,3
Modificaciones en Imp. Débitos y Créditos Bancarios	-7.815,0	-10.686,7
Compensación PBA	21.000,0	44.000,0
Impacto Consenso Fiscal en PBA	42.340,4	71.121,6

En este sentido, debe remarcarse que se estima que la adhesión por parte del estado bonaerense al Consenso Fiscal generará \$42.340,4 millones adicionales para el período fiscal 2018, monto que para el 2019 ascendería a \$71.121,6. Consecuentemente la participación de la Provincia en el total distribuido a las 24 jurisdicciones que componen el territorio Nacional por coparticipación federal de impuestos y regímenes especiales se elevaría del 18,2% en 2017 a 21,5% en 2018 y se ubicaría en 22,5% en 2019.



De esta manera la provincia de Buenos Aires consiguió a través del citado acuerdo una reparación histórica que si bien no resuelve en su totalidad la arbitrariedad a la que se ve sometida en la distribución de fondos coparticipables, consiste en un importante avance en pos de una distribución más acorde a las necesidades de su población y a la posibilidad de generar recursos propios a través de una estructura tributaria razonable



El Consenso Fiscal y la política tributaria provincial

El Consenso Fiscal buscó atenuar los efectos distorsivos que tiene sobre la actividad económica el Impuesto sobre los Ingresos Brutos obligando a las jurisdicciones provinciales a eliminar los tratamientos diferenciales basados en el lugar de radicación de las actividades económicas y a desgravar tanto los ingresos provenientes de las actividades de exportación de bienes⁵ como aquellos obtenidos a través de prestaciones de servicios cuya utilización efectiva se lleve a cabo en el exterior del país. Adicionalmente establece un cronograma de 5 años con alícuotas máximas por actividad económica comenzando en el periodo fiscal 2018, con el doble objetivo de reducir tanto los efectos nocivos del gravamen como así también disminuir los costos de cumplimiento de los contribuyentes debido a la mayor homogeneización de alícuotas entre jurisdicciones resultante de su aplicación.

⁵ Exceptuando a los vinculados con actividades mineras o hidrocarburíferas y sus servicios complementarios.

De esta manera, se introdujeron modificaciones en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos en el Período Fiscal 2018 en línea con el cumplimiento del consenso, de forma tal de generar una estructura del tributo que morigere los efectos distorsivos del mismo a través de la reducción de la imposición en las primeras etapas productivas y así evitar el efecto piramidación. Para ello se redujeron las alícuotas aplicadas a las actividades agropecuarias con ingresos anuales mayores a \$78 millones del 1,75% al 1,5% y de las actividades agropecuaria desarrolladas en inmuebles arrendados del 2% al 1%.

Con el mismo espíritu, aunque el Consenso Fiscal no lo establecía, la provincia de Buenos Aires eximió del pago del impuesto a los pequeños productores agropecuarios (facturación anual inferior a \$3 millones) y las industrias cuya facturación anual se encontraba entre \$52 y \$78 millones anuales (hasta el 2017 tributaban una tasa del 0,5%). En el mismo sentido, redujo la imposición a las industrias cuyos ingresos anuales superan los \$78 millones del 1,75% al 1,5%.

Consenso Fiscal

Impuesto sobre los Ingresos Brutos

Alícuotas máximas por actividad económica

Actividad (1)	Alícuotas IIBB				
	2018	2019	2029	2021	2022
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	1,50%	0,75%	exento	exento	exento
Pesca	1,50%	0,75%	exento	exento	exento
Explotación de Minas y Canteras	1,50%	0,75%	exento	exento	exento
Industria Manufacturera (2)	2,00%	1,50%	1,00%	0,50%	exento
- Industria Papelera	7,00%	6,00%	5,00%	4,00%	3,00%
Electricidad gas y agua (2)	5,00%	3,75%	2,50%	1,25%	exento
Construcción	3,00%	2,50%	2,00%	2,00%	2,00%
Comercio Mayorista, Minorista y	Sin				
Reparaciones	máximo	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Hoteles y Restaurantes	5,00%	4,50%	4,00%	4,00%	4,00%
Transporte	3,00%	2,00%	1,00%	exento	exento
Comunicaciones	5,00%	4,00%	3,00%	3,00%	3,00%
- Telefonía Celular	7,00%	6,50%	6,00%	5,50%	5,00%
Intermediación Financiera	sin				
	máximo	5,50%	5,00%	5,00%	5,00%
- Servicios financieros (3)	Sin				
	máximo	7,00%	6,00%	5,00%	5,00%
- Créditos Hipotecarios	exento	exento	exento	exento	exento

Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	6,00%	5,00%	4,00%	4,00%	4,00%
Servicios Sociales y de Salud	5,00%	4,75%	4,50%	4,25%	4,00%

(1) No están alcanzados por estos topes las actividades relacionadas con el juego, el tabaco y las bebidas alcohólicas, ni la venta.

No podrán incrementarse las alícuotas vigentes al 30/10/17 para las actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios, incluidas las actividades de refinería con expendio al público, las cuales quedarán exceptuadas del cumplimiento del cronograma de alícuotas máximas.

(2) Máximo 4% para residenciales.

(3) Máximo 7% para consumidores finales.

Por su parte, para cumplir con las alícuotas máximas establecidas en el Consenso Fiscal se redujo al 3% la imposición sobre taxis, remises, transporte marítimo y aéreo, quienes tributaban al 3,5%, 4% o 5% en función al nivel de facturación. Además, los Servicios de Telecomunicación disminuyen del 5,5% al 5% y los Servicios Financieros del 8% al 7%, cuando se trate de servicios prestados a consumidores finales. Finalmente, los Créditos Hipotecarios quedaron exentos del pago del impuesto cuando en 2017 tributaban el 1,5%.

Por otra parte, se disminuyeron las alícuotas del sector de la construcción del 4% al 3%, la de los comercios con facturación anual entre \$1,3 y \$2 millones del 3,5% al 2,5%, la de la venta de vehículos automotores del 3,5% al 2,5% y la de las comunicaciones telefónicas celulares del 7% al 6,5%. Finalmente, se estableció una alícuota uniforme del 2,5% para carnicerías, independizándolas del nivel de facturación.

El Consenso Fiscal también abordó los efectos distorsivos provocados por el Impuesto de Sellos, comprometiéndose las jurisdicciones adheridas a eliminar las alícuotas diferenciales en función al espacio territorial donde se desarrollen las actividades gravadas con dicho impuesto y a no incrementar la imposición sobre las transferencias de inmuebles y de automotores y a las actividades hidrocarburíferas. Para las restantes actividades estipula alícuotas máximas a partir de 2019 concluyendo en la eliminación del gravamen a partir del 1 de enero de 2022. Sin embargo, la Adenda al Consenso Fiscal firmada en el mes de septiembre de 2018, posterga por un año el cronograma original establecido para el Impuesto de Sellos.

En este sentido, la provincia de Buenos Aires en la Ley Impositiva 2018 eliminó las alícuotas diferenciales en función al domicilio de las actividades y redujo las alícuotas a las actividades de compra venta de inmuebles (del 3,6% al 2%) y a la venta de automotores nuevos (del 3% al 2,5%).

Con el fin de lograr una estructura tributaria más neutral respecto de las decisiones económicas y con mayor progresividad respecto de la distribución del ingreso, las reducciones en el peso del impuesto sobre los Ingresos Brutos y de Sellos estuvieron acompañadas por una mayor preponderancia del Impuesto Inmobiliario. De tal manera, se aplicó para el caso de las propiedades urbanas el revalúo realizado por ARBA durante el año 2016, de modo de actualizar tanto el nivel como la estructura de los valores fiscales, dado que las valuaciones utilizadas hasta el período fiscal 2017 para el cálculo del impuesto correspondían a valores del año 2005.

Adicionalmente, debe remarcarse el esfuerzo realizado por la Provincia al reducir, y en algunos casos eliminar, la carga impositiva contenida en los servicios públicos. El objetivo perseguido con esta política fue el de suavizar el impacto ocasionado por la actualización de las tarifas sobre los habitantes de la Provincia. De esta manera, en el transcurso del año 2018 se eliminaron tanto el impuesto al consumo de electricidad como su adicional, cuyas alícuotas estaban fijadas en 10% y 5,5%, respectivamente. Por su parte, se redujo del 0,06% al 0,001% la contribución especial que las empresas distribuidoras de energía eléctrica debían abonar a la Provincia, en tanto que se eliminó el componente que por tal motivo se debía tributar en los municipios (anteriormente fijada en el 6%). Por su parte, también se eliminó el impuesto al consumo de gas natural y/o licuado, concepto por el cual se tributaba una tasa del 9%. Por último, también se eliminó la contribución que los prestadores de servicios sanitarios de agua y cloacas debían abonar a los municipios, cuya alícuota estaba fijada en el 4%⁶.

La reforma tributaria implementada en la provincia de Buenos Aires a partir del año 2018 tiene como objetivo reducir la incidencia de gravámenes distorsivos, incrementando, a su vez, la progresividad del sistema tributario bonaerense, de modo de apuntalar el proceso iniciado por el Gobierno Nacional. La finalidad de la misma es revertir la tendencia verificada en el pasado en el que los impuestos provinciales constituían un obstáculo para el desarrollo económico y la generación de empleo, procurando la liberación de recursos a favor de sectores productivos, compensados tanto por una mayor imposición patrimonial como por una mayor participación en la distribución de los recursos de origen nacional. En el pasado, producto de la creciente discriminación en el reparto de los fondos federales, la provincia de Buenos Aires se financió por medio de una creciente imposición en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos a la vez que disminuyó la imposición en los gravámenes patrimoniales. Ambas medidas constituyeron tanto un obstáculo al desarrollo de actividades productivas como así

⁶ En el caso de eliminación de tributos cuyo producido tenía como destino a los municipios, se les otorga a los mismos la posibilidad de implementar gravámenes locales fijándoles como tope la alícuota del gravamen eliminado.

también generaron inequidades distributivas. De esta manera, el proceso iniciado en el ejercicio fiscal 2018 se orienta a revertir dichas características. Como prueba de ello, nótese que en el período fiscal 2015 el Impuesto sobre los Ingresos Brutos representaba el 74,2% de los tributos provinciales en tanto que para el Período Fiscal 2018 se estima que su participación caerá al 69,5%. Por su parte, la participación de los impuestos patrimoniales entre ambos períodos se estima que se incrementará del 12,6% en 2015 al 16,7% en el 2018.

La política tributaria 2019

En materia tributaria, los objetivos de la gestión están orientados a reducir la elevada presión tributaria con el fin de liberar recursos para que sean destinados al sector privado productivo de manera tal de generar empleo genuino. En este sentido, las modificaciones en política tributaria están dirigidas a modificar la estructura impositiva, disminuyendo los impuestos que gravan la actividad económica y aumentando la tributación patrimonial, con el fin de lograr mayor eficiencia económica y equidad distributiva.

En este orden de ideas se enmarca la adhesión al Consenso Fiscal donde uno de los puntos centrales que hacen a la política tributaria provincial radica en la reducción del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, en particular, en las primeras etapas productivas que es donde provoca las mayores distorsiones en los precios relativos.

Por estas razones y continuando con el cumplimiento del Consenso Fiscal, se pone a consideración de la Legislatura para el año 2019 una reducción de 1,5% a 0,75% de la alícuota de las actividades de producción primaria y extractivas.

En consonancia, se proponen los mismos tratamientos alícuotarios para aquellas prestaciones de servicios conexos con actividades primarias, extractivas y de la construcción, lo que implica una rebaja de alícuotas desde el nivel general de prestación de servicios.

Asimismo, y continuando con la rebaja iniciada en el 2018 en el marco del Consenso Fiscal, se establecen las alícuotas de las actividades relacionadas con la electricidad, el gas y el agua en el 3,75%, la de la construcción en el 2,5%, la del transporte en el 2% y la de las comunicaciones en el 4%.

Por su parte, en línea con la trayectoria definida por el Consenso Fiscal, se reduce la alícuota general de servicios del 5% al 4,5%, la de los alquileres del 6% al 5% y la de los servicios financieros del 8% al 7%.

Posteriormente, se propone emular la política tributaria y su correspondiente administración para la faena y procesamiento de la carne porcina que dio satisfactorios resultados en bovinos, esto es, una alícuota del 0,5%.

Se propicia regular expresamente el tratamiento que corresponde asignar en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos a aquellos sujetos que presten, a través de Internet, servicios digitales en general, en particular, a usuarios domiciliados en el territorio de la provincia de Buenos Aires, cuando se verifique la existencia de una "presencia digital significativa" en esta jurisdicción, a raíz del cumplimiento de los parámetros legales que aquí se proponen. De manera complementaria, se impulsa el establecimiento de los mecanismos que podrán ser implementados de acuerdo a lo que establezca la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires mediante la reglamentación pertinente, para asegurar el efectivo ingreso del tributo y facilitar el pago del gravamen por parte de los sujetos obligados.

En lo que respecta a la imposición al patrimonio inmobiliario, para el año 2019 se eleva para su consideración un aumento del mismo del 38% tanto para la planta urbana como la rural.

Por otra parte, se propicia la creación del Fondo de Progreso e Inclusión Social (FoPIS), destinado al financiamiento de programas de Salud, Educación y Desarrollo Social, cuya conformación se integrará con un aporte del 2% sobre todos los premios resultantes de las sucesivas apuestas sobre juegos de resolución inmediata (slots).

Se trata, por ende, de encauzar el hábito social hacia una doble finalidad: un aprovechamiento social de parte de la ganancia individual, dando cumplimiento al mandato contenido en la Constitución Provincial de restituir a la sociedad una parte de las ganancias obtenidas por el juego, y un ejercicio responsable del juego por parte del apostador, al verse constreñido a su ejecución bajo pautas previas y taxativas.

En lo que hace a la Administración Tributaria se propician distintas modificaciones al Código Fiscal con el fin de calibrar los procedimientos allí regulados.

Por último y de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 bis la Ley de Responsabilidad Fiscal Nº 13.295 y la Sección III del Consenso Fiscal (ratificado por Ley Nº 15.017), con el objetivo de homogeneizar las tasas retributivas de servicios que cobran los municipios y reducir en la medida de lo posible la carga tributaria de los habitantes de la provincia de Buenos Aires, se dispone que las tasas y/o bases imponibles correspondientes a los servicios facturados y recaudados por los gobiernos municipales no podrán tener un incremento mayor de 38% respecto de las aplicadas durante el ejercicio 2018.

Regulación del juego on-line en la Provincia

Actualmente existen una infinidad de sitios de internet (medios o dispositivos informáticos o electrónicos interactivos) no autorizados a través de los cuales se captan apuestas de juegos de azar de manera on-line. Estos sitios proliferan, no teniendo el

Estado cómo garantizar su transparencia ni el cobro efectivo de los premios anunciados por parte de los apostadores, sin posibilidad de brindarles protección alguna. Sumado a ello, cabe destacar que el propio Estado se ve perjudicado al no recaudar impuestos sobre los mismos para ser destinados, junto a las utilidades que surjan, a la comunidad a través de políticas efectivas de acción social y salud, entre otras.

De ello surge la necesidad por parte del Estado de asumir su control en busca del orden público, a través de la regulación normativa de los aspectos mencionados, es decir, dar un marco jurídico a las actividades de juegos y apuestas realizadas a través de sistemas informáticos, electrónicos o de telecomunicación que se realicen en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

Con fundamento en la normativa existente sobre la materia y haciendo hincapié en la problemática que se genera a raíz del avance y aplicación de las nuevas tecnologías a los juegos de azar, es que se proyecta su regulación. Se propone que la misma alcance incluso la modalidad de apuestas deportivas, no contempladas en la actualidad bajo ninguna forma de juego existente, motivo de la derogación de la Ley 25.295, a través del Decreto 95/2018.

En cuanto al contenido de la iniciativa, se propone avanzar sobre la definición del juego de azar (modalidad de apuesta on-line), los tipos de juegos, el reglamento, el circuito financiero, la modalidad licitación pública para contratar licencias (canon, plazos, etc.), las políticas de juego responsable, la distribución de las utilidades y el alcance jurisdiccional de los mismos.

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