

Fundamentos de la Ley 15174

HONORABLE LEGISLATURA:

Se somete a consideración de vuestra honorabilidad el proyecto de ley que se adjunta para su sanción, mediante el cual se propician una serie de medidas económicas y en materia de salud y para hacer frente a la pandemia.

1. Como es sabido, con fecha 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, luego de que el número de personas infectadas por COVID-19 a nivel global llegara a ciento dieciocho mil quinientos cincuenta y cuatro (118.554) y el número de muertes a cuatro mil doscientos ochenta y uno (4.281), afectando hasta ese momento a ciento diez (110) países.

El mencionado virus que causa el COVID-19 produce enfermedades respiratorias conociéndose que la principal vía de contagio es de persona a persona.

Desde entonces se ha constatado la propagación de casos del nuevo coronavirus COVID-19 en numerosos países de diferentes continentes, llegando a nuestra región y a nuestro país, suponiendo un riesgo para la salud pública que exige una respuesta inmediata y coordinada para contener la enfermedad e interrumpir la propagación y el contagio.

La evolución de la situación epidemiológica exigió una respuesta estatal inmediata, a través de medidas urgentes y eficaces, orientadas tanto a la contención de aquella situación como a la atención de sus consecuencias.

En tal contexto, cabe señalar que el Poder Ejecutivo Nacional, a partir de la declaración de pandemia por parte de la OMS, dictó el Decreto Nacional Nº 260/2020, mediante el cual amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley Nº 27.541 por el plazo de un (1) año desde la entrada en vigencia de la norma.

En el mismo sentido, en el ámbito local, mediante el Decreto Nº 132/2020, el Poder Ejecutivo declaró la emergencia sanitaria en territorio bonaerense por el término de ciento ochenta (180) días.

Resulta relevante destacar que la mencionada norma, en su artículo 3, suspendió la realización de todo evento cultural, artístico, recreativo, deportivo, social de participación masiva y, en forma consecuente, las habilitaciones otorgadas

por los organismos provinciales para la realización de eventos de participación masiva, cualquiera sea su naturaleza.

Con posterioridad, el Poder Ejecutivo Nacional mediante Decreto Nº 297/2020 estableció, para todas las personas que habitan en el país o se encontraran en él, la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, durante el cual todas las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en el lugar en que se encontraran, desde el 20 y hasta el 31 de marzo inclusive del corriente año, fecha que ha sido sucesivamente prorrogada mediante los Decretos Nº 325/2020, Nº 355/2020, Nº 408/2020 y 459/2020, encontrándose actualmente extendida hasta el 24 de mayo.

El citado decreto instruyó a las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios a dictar las medidas necesarias para implementar lo dispuesto en él, sin perjuicio de otras medidas que deban adoptar, en ejercicio de sus competencias propias.

En consonancia con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional, este gobierno provincial adoptó diversas medidas tendientes a proteger la salud de las y los bonaerenses y, al mismo tiempo, garantizar la prestación de servicios esenciales a cargo del Estado Provincial.

Corresponde señalar que, aún antes de la declaración de emergencia sanitaria en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, y en atención a las recomendaciones del Ministerio de Salud de la Nación, la Provincia dispuso por Decreto Nº 127/2020 una licencia excepcional para todas aquellas personas trabajadoras del sector público provincial que hayan ingresado a la República Argentina, desde los países con casos confirmados de coronavirus (COVID-19), haciéndose extensiva por medio de su reglamentación, a las personas trabajadoras del sector público provincial que convivan con alguna de las personas alcanzadas por el Decreto Nº 127/2020 y posteriormente ampliadas a distintos grupos de personas.

En ese sentido, por Decreto Nº 165/2020 se declaró asueto administrativo en el ámbito de la Administración Pública Provincial los días 20, 25, 26, 27 y 30 de marzo del corriente; exceptuando del mismo al personal jerarquizado superior, al personal sin estabilidad que se desempeñaba en los cargos de director/a general, director/a provincial, director/a o sus equivalentes, de todos los regímenes estatutarios vigentes, a las trabajadoras y trabajadores de los distintos organismos de la Administración Pública cuyos servicios con desplazamiento sean expresamente requeridos en los términos del artículo 6 del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 297/2020, al personal dependiente de las policías de la provincia de Buenos Aires y del Sistema de Atención Telefónica de Emergencia del Ministerio de Seguridad, al

personal del Ministerio de Salud, incluyendo los establecimientos hospitalarios, al Servicio Penitenciario Bonaerense, al personal del Sistema de Atención Telefónica para Mujeres en Situación de Violencia de Género del Ministerio de Mujeres, Políticas de Géneros y Diversidad Sexual, al personal dependiente del Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia, y todo aquel personal, sin distinción de escalafón, que preste servicios que, por su naturaleza, no sea posible interrumpir en el marco del estado de emergencia sanitaria.

Por su parte, el Decreto Nº 203/2020 suspendió, desde el 1 hasta el 12 de abril, el deber de asistencia al lugar de trabajo, a todo el personal de la Administración Pública Provincial, cualquiera sea su modalidad de contratación y/o régimen estatutario, estableciendo la figura de “trabajo domiciliario” desde el lugar de aislamiento, cuando la naturaleza de las prestaciones lo permitieran, exceptuando al personal del sector público provincial convocado para garantizar servicios y actividades esenciales y/o no interrumpibles siempre que su prestación, por su naturaleza, no pueda ser brindada desde el lugar de aislamiento.

En ese marco, y en virtud de las recomendaciones efectuadas por el Ministerio de Salud de la Provincia, mediante Decreto Nº 180/2020, se dispuso prorrogar, desde el 28 de marzo hasta el 15 de abril de 2020, el plazo de la suspensión dispuesto por el artículo 3 del Decreto Nº 132/2020.

En ese sentido, se facultó a las/os ministras/os secretarías/os, el secretario general, las y los titulares de los organismos de la Constitución, el asesor general de Gobierno, y los titulares de los organismos descentralizados de la Administración Pública Provincial a establecer guardias mínimas y rotativas presenciales, que complementen el trabajo llevado a cabo desde los hogares por la planta de personal, a los fines de garantizar el cumplimiento de las actividades propias de las distintas reparticiones.

Posteriormente, en virtud de la reunión mantenida por teleconferencia con los gobernadores y las gobernadoras del país y con el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la cual se evaluaron la implementación y los efectos de las medidas de aislamiento social y preventivo y obligatorio, mediante Decreto Nº 355/2020, de fecha 12 de abril de 2020, el presidente de la Nación Argentina dispuso prorrogar nuevamente la vigencia del Decreto Nº 297/2020 hasta el 26 de abril inclusive.

El mencionado decreto establece, asimismo, que el jefe de Gabinete de Ministros, previa intervención de la autoridad sanitaria nacional, puede, a pedido de los gobernadores y las gobernadoras, o del jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, exceptuar del cumplimiento del aislamiento social, preventivo y

obligatorio, al personal afectado a determinadas actividades o servicios, o a las personas que habiten en áreas geográficas específicas y delimitadas, siempre que medien las siguientes circunstancias: a) que el gobernador, la gobernadora o el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lo requiera por escrito, previa intervención y asentimiento de la máxima autoridad sanitaria local, en atención a la situación epidemiológica respectiva; y b) que junto con el requerimiento, se acompañe el protocolo de funcionamiento correspondiente, dando cumplimiento a las recomendaciones e instrucciones sanitarias y de seguridad nacionales y locales.

Como consecuencia de ello, por Decreto Nº 255/2020, se prorrogó la vigencia del Decreto Nº 203/2020, con las modificaciones allí previstas, y del plazo de la suspensión dispuesta por el artículo 3 del Decreto Nº 132/2020, desde el 16 hasta el 26 de abril del corriente.

La mencionada norma, además, estableció el uso obligatorio de elementos de protección que cubran nariz y boca por parte de todas las personas que permanezcan o circulen en transporte público de pasajeros, transporte privado cuando haya dos o más personas y en todos los espacios cerrados de acceso público (v.gr. oficinas públicas, locales comerciales, etc.) dentro del territorio de la provincia de Buenos Aires.

A efectos de complementar la habilitación conferida al jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, mediante del Decreto Nº 355/2020, reglamentada por la Decisión Administrativa Nº 524/2020, en el ámbito local se dictó el Decreto Nº 262/2020 mediante el cual se reglamentó el desarrollo de las actividades y servicios exceptuados de las medidas de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” y de la prohibición de circular del Decreto Nº 297/2020.

A su turno, el Poder Ejecutivo Nacional mediante Decreto Nº 408/2020, bajo ciertas condiciones, que los gobernadores y gobernadoras de provincias podrán decidir excepciones al cumplimiento del “aislamiento social, preventivo y obligatorio” y a la prohibición de circular, respecto del personal afectado a determinadas actividades y servicios, en departamentos o partidos de sus jurisdicciones, previa autorización de la autoridad sanitaria local y siempre que se dé cumplimiento, en cada departamento o partido comprendido en la medida, a los requisitos exigidos por los parámetros epidemiológicos y sanitarios dispuestos en la norma.

A efectos de ejecutar la medida nacional en el ámbito local, se dictó el Decreto Nº 282/2020, que aprobó la reglamentación para el desarrollo de las actividades y servicios exceptuados de las medidas de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” y de la prohibición de circular del Decreto Nº 297/2020, en los términos

del Decreto Nº 408/2020 y prorrogó, hasta el 10 de mayo, la vigencia del artículo 3 del Decreto Nº 132/2020, prorrogada por Decreto Nº 203/2020.

A su vez, determinó el procedimiento para que los municipios soliciten al Estado Provincial la excepción al cumplimiento del “aislamiento social, preventivo y obligatorio” y a la prohibición de circular, respecto del personal afectado a determinadas actividades y servicios.

A tenor de lo dicho, se autorizó al ministro de Jefatura de Gabinete de Ministros a suspender las salidas de esparcimiento dispuestas en el artículo 8 del mencionado decreto nacional, con el fin de proteger la salud pública y teniendo en consideración la cantidad de habitantes de los distintos municipios de la provincia de Buenos Aires y las eventuales solicitudes que realicen los intendentes e intendentas.

Posteriormente, mediante Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 459/2020 se prorroga nuevamente, hasta el día 24 de mayo de 2020 inclusive, la vigencia del Decreto Nº 297/2020 y de toda la normativa complementaria dictada respecto del “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, desde la entrada en vigencia del Decreto Nº 297/2020. En virtud de la experiencia recogida y con el fin de continuar controlando el impacto de la pandemia en cada jurisdicción y, al mismo tiempo, habilitar en forma paulatina la realización de nuevas actividades productivas, el decreto referido promueve avanzar hacia la implementación de diversas medidas que atiendan las diferentes situaciones locales que se han manifestado de manera distinta a lo largo del país. En ese sentido, el Decreto Nacional Nº 459/2020 determina diferentes procedimientos para decidir excepciones al “aislamiento social, preventivo y obligatorio” y a la prohibición de circular del personal afectado determinadas actividades y servicios, siempre que se verifiquen positivamente los parámetros epidemiológicos y sanitarios que se establecen con base científica, dependiendo si el partido en el que se desarrollan supera o no los quinientos mil (500.000) habitantes o se encuentra en el Área Metropolitana de Buenos Aires, conforme artículo 5 del referido decreto, o si la actividad cuenta con protocolo autorizado por la autoridad sanitaria nacional aprobado como anexo del Decreto Nº 459/2020.

Como consecuencia de ellos, mediante Decreto Nº 340/2020, se procedió a adecuar la normativa provincial en la materia, estimándose pertinente, para su mejor implementación, aprobar una reglamentación unificada para el desarrollo de las actividades y servicios exceptuados de las medidas de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” y de la prohibición de circular del Decreto Nacional Nº 297/2020 y sus normas complementarias, derogando, en consecuencia, los Decretos Nº 262/2020 y Nº 282/2020. Asimismo, se prorrogó lo dispuesto en el

Decreto Nº 203/2020 y el artículo 3 del Decreto Nº 132/2020, hasta el día 24 de mayo del corriente año.

Es importante destacar que todos los decretos fueron oportunamente comunicados a ambas cámaras, conforme indican los textos en su parte dispositiva. Asimismo, se destaca que, como es habitual, los decretos son de plena disponibilidad para la comunidad tanto mediante su publicación oportuna en el Boletín Oficial, como mediante su difusión en el portal de normas (www.normas.gba.gob.ar), habiéndose desarrollado un acceso que compila la información normativa relevante como forma de facilitar el acceso a la información por parte de la ciudadanía.

2. En el presente proyecto de ley, se somete a consideración de los legisladores y legisladoras un conjunto de normas dictadas en el contexto de la emergencia antes detallada, a efectos de su consideración y eventual ratificación, contemplando, al mismo tiempo, un marco normativo de actuación, por parte del Poder Ejecutivo, mientras permanezca vigente la emergencia declarada, en atención a la urgencia e inmediatez que demanda la adopción de las medidas previstas para superar el estado excepcional.
3. Asimismo, además de las medidas referenciadas, a efectos de evitar la propagación del nuevo coronavirus y ejercer adecuadamente las funciones a cargo del Poder Ejecutivo, deviene necesario atender las consecuencias económicas y sociales que se manifiestan en este contexto, teniendo presente el agravamiento de la situación que justificara oportunamente la declaración de emergencia social, económica, productiva y energética y de los contratos del sector público, mediante la Ley Nº 15.165.

En este sentido, el escenario socioeconómico previo a la pandemia por COVID-19 ya constituía un desafío *per se*. Respecto a la actividad económica, la Provincia acumulaba dos años continuos de caída en el producto bruto interno, totalizando un -4,5% de disminución entre 2017 y 2019. En el sector industrial, se observó una caída de -0,6% en enero de 2020 respecto al mismo mes del año anterior, que continuaba la tendencia negativa observada a lo largo de los dos años anteriores.

En lo referido al contexto social, al segundo semestre de 2019 el 38,9% de los bonaerenses se encontraban bajo la línea de la pobreza en los aglomerados urbanos, 10 puntos porcentuales superior al del último semestre de 2017. Esto significa que aproximadamente 2,1 millones de bonaerenses habían caído en la pobreza durante los últimos dos años, alcanzando a 5,6 millones en total. Algo similar sucedió con la tasa de indigencia, la cual alcanzaba al 7,9% de los bonaerenses, mostrando un crecimiento de 3,7 puntos entre 2017 y 2019, lo que

representa un aumento de 808.000 personas. En suma, el 44% y el 53% de las personas bajo la línea de pobreza e indigencia respectivamente se encuentran en la provincia de Buenos Aires.

Por último, la desocupación en la Provincia ascendía al 10,5%, siendo más alta que el promedio nacional de 8,9%. Esto implica que en la Provincia hay al menos 715.000 desocupados en zonas urbanas, lo que representa el 59,8% de desocupados del país, a pesar de que la Provincia solo cuenta con el 51% de la población urbana nacional.

En este contexto el impacto de la pandemia por COVID-19 agravó tendencias preexistentes y sumó un impacto negativo generalizado. En el caso de la construcción se observa una fuerte contracción, con los despachos de cemento en la provincia de Buenos Aires presentando una caída acumulada de -21,5% desde el comienzo del año y una baja de -39,5% para el mes de marzo. Por su parte, la demanda de gasoil registró en el tercer mes del año una baja de -29,2% anual y los patentamientos de autos una caída record de -90% en el mes de abril.

El deterioro de la actividad económica está teniendo un importante correlato en los recursos provinciales, tanto de origen provincial como nacional. En este punto es importante destacar que la mayor parte de los recursos corrientes son impuestos vinculados a la actividad económica: Ingresos Brutos que representa el 36% de los ingresos tributarios totales y el 27% de los ingresos corrientes y la coparticipación federal de impuestos que representa el 32% de los ingresos tributarios totales y el 24% de los ingresos corrientes.

Además, en virtud del aislamiento mencionado, en abril la recaudación se redujo un 21% en términos reales respecto al mismo mes de 2019. En su conjunto, entre los meses de marzo y junio se espera una disminución de la recaudación de más del 23% l. a. real. Para todo el año, con las medidas tomadas a la fecha, se espera una caída en los recursos tributarios del 1,2% del PBG. Si bien la Provincia recibió asistencia del gobierno nacional por \$8.942 M en concepto de aportes del tesoro nacional y prevé asistencia adicional por aproximadamente \$6.000 M en el marco del Decreto Nro. 352/20 "con el objetivo de sostener el normal funcionamiento de las finanzas provinciales y cubrir las necesidades ocasionadas por la epidemia de Covid-19" tal como se menciona en los considerandos. Sin embargo, estos ingresos extraordinarios no llegan a compensar las pérdidas antes mencionadas, dado que representan solo el 12% de las mismas. Asimismo, es importante reforzar que estos ingresos son para destinar exclusivamente a los gastos adicionales asociados a la pandemia y para cubrir las dificultades financieras a las que tenga que hacer frente la Provincia por la caída de los recursos.

La recaudación de los municipios, fuertemente dependiente de coparticipación por Ley Nº 10.559, se vio impactada de forma análoga a los ingresos provinciales. Entre los meses de marzo y junio, este monto caería 23% respecto a la estimación previa, haciendo necesario un apoyo financiero extraordinario por parte de la Administración Central Provincial para afrontar sus gastos corrientes. Para todo el año, estos recursos perderían 15% de su poder adquisitivo en comparación con 2019.

A las dificultades asociadas a la caída de la recaudación, se suman las mayores exigencias de gasto debido al COVID-19. El sistema de salud público está incrementando aceleradamente la inversión en equipamiento e insumos médicos y en personal de apoyo; así, los gastos adicionales del Ministerio de Salud implicaron, hasta el momento, un esfuerzo fiscal para la Provincia de \$6.435 M y no se pueden descartar nuevos refuerzos presupuestarios para paliar los efectos del COVID-19. Estos gastos extraordinarios tienen como correlato la aceleración de la ejecución de su presupuesto, que al día de la fecha viene comprometiendo gastos a un ritmo de 56% i. a.

Por otra parte, a través del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad se está brindando la cobertura necesaria para asistir a las familias más vulnerables, cuyos ingresos se vieron afectados como consecuencia del aislamiento. Una de las medidas tomadas fue rediseñar el Programa de Servicio Alimentario Escolar, entregando bolsones a las familias para asegurar las prestaciones y cubrir sus necesidades nutricionales. Esto conllevó una inversión adicional en el mes de abril de \$1.138 M y se prevé un gasto adicional idéntico en el mes de mayo. Sumado a esto, la Provincia, a través de Tesoro, ha brindado ayuda financiera a los municipios por un monto total de \$5.589 M y, además, se creó el Fondo Especial de Emergencia Sanitaria para la Contención Fiscal Municipal por \$8.000 M, ampliable a \$12.000 M para hacer frente a las contingencias sanitarias y a los gastos corrientes en el marco de una merma de recaudación en las finanzas locales, fuertemente dependientes de la coparticipación automática establecida en la Ley Nº 10.559. En conjunto, estas medidas implicaron hasta el momento un incremento del gasto de casi 3,7% medido sobre el gasto corriente primario descontado el gasto en salarios, y se espera que se amplíe en lo inmediato.

Considerando todos los efectos mencionados previamente, el resultado final será una ampliación de los déficits públicos. Para 2020 se estima que el resultado económico primario pase a ser deficitario, alcanzando el 0,4% respecto a los recursos corrientes netos de coparticipación a municipios. Por su parte, el déficit

primario se agravará en la misma cuantía respecto los recursos totales alcanzando un 7%.

En resumen, la principal fuente de financiamiento de la Provincia se ve fuertemente deteriorada como consecuencia de la pérdida de recaudación y es solo parcialmente compensada con recursos extraordinarios de la Nación, a la vez que el gasto muestra una aceleración resultando en un resultado neto negativo en las cuentas públicas.

4. Por tales motivos y con el objeto de poder asistir a los municipios en esta crisis sanitaria, económica y social, resulta pertinente suspender y modificar, por un tiempo determinado, algunas previsiones de la Ley de Responsabilidad Fiscal, con el objeto de ampliar las posibilidades de financiamiento y actuación de las comunas.
5. En este orden de ideas, se propicia la modificación del inciso f) del artículo 207 del Código Fiscal -Ley Nº 10.397 (Texto Ordenado 2011) y modificatorias-, el cual refiere a la exención del pago del Impuesto sobre los Ingresos Brutos respecto de las operaciones y/o servicios realizados entre las cooperativas constituidas conforme con la Ley Nacional Nº 20.337 y sus asociados en el cumplimiento de su objeto social, como asimismo los respectivos retornos.

El objetivo de la reforma impulsada en esta instancia es reestablecer el texto del beneficio, según se hallaba regulado hasta la entrada en vigencia, recientemente, de la Ley Nº 15.170 -Impositiva 2020- (conforme arts. 113 y 116 de la misma).

En virtud de ello, la modificación propuesta permite que el beneficio alcance a las operaciones de las cooperativas cuya actividad sea la venta al por mayor de productos farmacéuticos, veterinarios, cosméticos y de perfumería.

En igual sentido, la situación extraordinaria generada por la emergencia sanitaria, el aislamiento social, preventivo y obligatorio y sus directas consecuencias en la economía, requiere de un plexo de medidas excepcionales como la reprogramación del vencimiento original de determinadas obligaciones impositivas, y la asignación de todos los efectos jurídicos que implica el cumplimiento en término para quienes observen tales deberes dentro del nuevo plazo que se prevé en la presente iniciativa legislativa.

Por su parte, mediante la Ley Nº 15.079 -Impositiva para el ejercicio 2019- se introdujeron en los artículos 184 bis a 185 quinquies del Código Fiscal, modificaciones en el impuesto sobre los Ingresos Brutos relativas al tratamiento de los servicios digitales prestados por sujetos no residentes en el país, pero con presencia digital significativa.

Al comenzar a regir las obligaciones derivadas de ese nuevo plexo normativo, con fecha 1 de enero del año 2019, no se encontraban desarrolladas por la

Administración de ese momento los sistemas y herramientas necesarias que la gestión y el contralor de tales obligaciones demandaban.

La imprevisión manifiesta sobre la complejidad inherente a la materia, fueron posponiendo la entrada en vigencia de la norma indicada. Por ese motivo, es de toda razonabilidad y equidad, disponer en esta instancia la extinción de pleno derecho de las deudas por el impuesto y todos sus accesorios, devengados hasta la entrada en vigencia de la presente, a fin de no generar perjuicios a los sujetos obligados por dichas normas.

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