



Expte. 12-S-16

DICTAMEN DE MINORIA

Honorable Cámara:

Las Comisiones de Finanzas, de Vivienda..., de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se establece el Sistema de Ahorro para el Fomento de la Inversión en Viviendas Casa de Ahorro. Modificación del Código Civil y Comercial de la Nación; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

TITULO I

FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA Y REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA

ARTÍCULO 1.- En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 75, inciso 11 de la Constitución Nacional, el valor de la moneda extranjera en términos reales deberá ser nominado por ley en moneda de curso legal a un tipo de cambio real competitivo. Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a establecer la paridad real de inicio de la moneda extranjera. Las modificaciones que se introduzcan en la paridad real de la moneda extranjera con posterioridad deberán ser fijadas por ley, debiendo requerir el Congreso de la Nación a estos efectos, el asesoramiento del Banco Central de la República Argentina. El Banco Central de la República Argentina asesorará al Congreso de la Nación sobre el valor de la moneda extranjera, en base a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), organismo desconcentrado del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) estará a cargo de un director, que será designado por el Poder Ejecutivo Nacional, con acuerdo de cuatro quintas partes de los miembros del Senado. El director será designado por seis años y será inamovible. Podrá ser destituido solamente con previo acuerdo del Senado,



*H. Cámara de Diputados de la Nación
Comisión de Finanzas*

*2016- AÑO DEL BICENTENARIO DE LA
DECLARACIÓN DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL”*

con las mismas mayorías requeridas para su nombramiento. Responderá ante el Congreso Nacional, el que fijará por ley el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), para la elaboración del Índice de Precios al Consumidor - Nivel General (IPC), según normas internacionales generalmente aceptadas, de acuerdo con los criterios técnicos del Fondo Monetario Internacional. El Poder Ejecutivo Nacional dispondrá la publicación en el Boletín Oficial de las tablas diarias de conversión del valor de la moneda extranjera en moneda de curso legal, calculado por el Banco Central de la República Argentina sobre la base de las variaciones del Índice de Precios al Consumidor - Nivel General (IPC) que publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

ARTÍCULO 2.- Modifícanse los artículos 765, 766, 1390 y 2189 del Código Civil y Comercial de la Nación, los que quedarán redactados en la siguiente forma:

ARTICULO 765.- Concepto. La obligación es de dar dinero si el deudor debe cierta cantidad de moneda, determinada o determinable, al momento de constitución de la obligación. Si por el acto por el que se ha constituido la obligación, se estipuló dar moneda que no sea de curso legal en la República, la obligación debe considerarse como de dar cantidades de cosas y el deudor puede liberarse dando el equivalente en moneda de curso legal en las condiciones cambiarias que permitan al acreedor obtener la satisfacción total de su crédito en la moneda designada dentro de las 24 horas hábiles subsiguientes.

ARTICULO 766.- Indexación. El deudor y el acreedor son libres de pactar cláusulas de indexación que consideren conveniente con el propósito de asegurar la equivalencia de las prestaciones en los contratos a plazo.

ARTICULO 1390.- Depósito en dinero. Hay depósito de dinero cuando el depositante transfiere la propiedad al banco depositario, quien tiene la opción de restituirlo, si el depósito se constituyó en moneda extranjera, en la moneda nacional al tipo de cambio



*H. Cámara de Diputados de la Nación
Comisión de Finanzas*

*2016- AÑO DEL BICENTENARIO DE LA
DECLARACIÓN DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL”*

vigente en el mercado libre de cambios, a simple requerimiento del depositante, o al vencimiento del término del preaviso convencionalmente previsto.

ARTÍCULO 2189.- Especialidad en cuanto al crédito. El monto de la garantía o gravamen debe estimarse en dinero. La especialidad queda cumplida con la expresión del monto máximo del gravamen, el que podrá calcularse bajo cláusulas de indexación. El crédito puede estar individualizado en todos los elementos desde el origen o puede nacer posteriormente; más en todos los casos, el gravamen con más los importes resultantes de la eventual indexación, lo mismo que los intereses y costas del proceso de ejecución constituyen el máximo de la garantía real por todo concepto. El acto constitutivo debe prever el plazo al que la garantía se sujeta, que no puede exceder de cuarenta años, contados desde ese acto. Vencido el plazo, la garantía subsiste en seguridad de los créditos nacidos durante su vigencia.

ARTÍCULO 3.- Deróganse los artículos 7, 8, 9 y 10 de la Ley N° 23.928, así como también las modificaciones a esta ley dispuestas por la Ley N° 25.561.

ARTÍCULO 4.- Desdóblanse las funciones del peso argentino, el que por una parte seguirá vigente como moneda para los pagos corrientes, y por la otra parte, las funciones de unidad de cuenta y reserva de valor serán asumidas por la Unidad de Cuenta Estable, UCE, cuyo contenido es el valor resultante de aplicar la variación del Índice de Precios al Consumidor -Nivel General.

ARTÍCULO 5.- El Banco Central de la República Argentina calculará diariamente el valor de la UCE en base al asesoramiento técnico del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

ARTÍCULO 6.- En cumplimiento del artículo 75, inciso 11 de la Constitución Nacional el valor de la moneda extranjera deberá ser nominado por ley en UCEs conforme a los lineamientos fijados en el art. 1 de esta ley. La paridad de inicio así como las modificaciones que se introduzcan en el futuro en su paridad serán fijadas por ley con asesoramiento al Congreso por parte del Banco Central de la República Argentina.



ARTÍCULO 7.- Los depósitos a plazos fijo constituidos en pesos en entidades financieras a noventa días o más, serán convertidos en forma automática en UCEs por la entidad que los recibe, al momento de su imposición, sin necesidad de petición del depositante.

ARTÍCULO 8.- Los títulos, bonos y demás títulos valores que emita el Estado en pesos a plazos mayores a noventa (90) días, serán en todos los casos, nominados en UCEs.

ARTÍCULO 9.- Se podrán pactar en UCEs todo tipo de obligaciones civiles, comerciales, laborales, administrativas, impositivas o de cualquier otra índole, así como créditos hipotecarios, prendarios, bonos, obligaciones u otros títulos valores, cualquiera fuere el destino o el plazo de la operación. Las obligaciones contratadas en pesos o en moneda extranjera antes de la sanción de esta ley, continuarán con su régimen originario.

ARTÍCULO 10.- Si la obligación estuviera nominada en UCEs, el deudor cumple entregando la cantidad de pesos que resulte de multiplicar las cantidades adeudadas de UCEs por el valor de dicha unidad al momento del pago.

ARTÍCULO 11.- El Congreso Nacional dispondrá la publicación en el Boletín Oficial, de las tablas diarias de conversión del valor de la UCE en pesos corrientes calculado por el Banco Central de la República Argentina sobre la base del índice del costo de la vida, nivel general que publica el INDEC.

ARTÍCULO 12.- En las convenciones colectivas de trabajo que se celebren en el futuro, los salarios y sueldos podrán, a voluntad de las partes, ser convertidos a UCEs a la paridad vigente a la fecha de promulgación de la presente ley, a partir de la cual los valores correspondientes se ajustarán a la paridad vigente al tiempo de acreditación de cada pago a fin de garantizar al trabajador el mantenimiento del poder adquisitivo de su salario. En tal caso, dicho valor regirá hasta la siguiente convención colectiva de trabajo. Todo ello sin perjuicio de las modificaciones en UCEs que se convengan al renovarse cada convención colectiva de trabajo. Los salarios y sueldos de trabajadores no comprendidos en convenciones colectivas de trabajo, podrán, a voluntad de las partes,



*H. Cámara de Diputados de la Nación
Comisión de Finanzas*

*2016- AÑO DEL BICENTENARIO DE LA
DECLARACIÓN DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL”*

ser nominados en UCEs, a fin de mantener el poder adquisitivo del salario. Ello, sin perjuicio de las variaciones en UCEs que acuerden periódicamente las partes.

ARTÍCULO 13.- Las prestaciones del régimen previsional público comprendidas en la Ley N° 26.417 se convertirán a UCEs a la paridad vigente a la fecha de promulgación de la presente ley, a partir de la cual los valores correspondientes se ajustarán a la paridad vigente al tiempo de acreditación de cada pago a fin de garantizar al beneficiario el mantenimiento del poder adquisitivo.

ARTÍCULO 14.- Las cuotas y pensiones alimentarias, judiciales o extrajudiciales, serán expresadas en UCEs.

ARTÍCULO 15.- Los impuestos, tasas, contribuciones y multas que actualmente están expresados en montos fijos y no en porcentajes, serán convertidos a UCEs a la paridad vigente a la fecha de promulgación de la presente ley. El mínimo no imponible y las escalas progresivas del impuesto a las ganancias serán expresados en UCEs para garantizar su actualización automática. El punto de partida para este cálculo anual será el de la ley de actualización del mínimo no imponible, cargas de familia y las escalas del impuesto a las ganancias que se sancionen en el año 2016 y regirán a partir del 1 de enero de 2017. Los balances de las empresas serán ajustados por inflación a la paridad UCE a partir del 1 de enero de 2017.

ARTÍCULO 16.- Los ajustes o indexaciones de cualquier naturaleza están exentos del impuesto a las ganancias.

ARTÍCULO 17.- Las disposiciones de este título comenzarán a regir a partir del primer día del mes siguiente al mes en que el Poder Ejecutivo declare normalizado el INDEC. Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a postergar en hasta sesenta (60) días la fecha de aplicación de las disposiciones mencionadas en estos artículos.



TÍTULO II

BANCARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA, ELIMINACIÓN DE LA ECONOMÍA SUBTERRANEA Y REGISTRACIÓN DE 4 MILLONES DE TRABAJADORES ADICIONALES

ARTÍCULO 18.- Derógase el impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios creado por la Ley N° 25.413 y sus modificaciones a partir del 1 de enero de 2018.

ARTÍCULO 19.- Incorpórase como segundo, tercer y cuarto párrafo del artículo 285 del Código Civil y Comercial de la Nación, los siguientes:

No surtirán efectos entre partes ni frente a terceros los pagos totales o parciales de sumas de dinero superiores a pesos diez mil (\$ 10.000.-) de poder adquisitivo al 31 de diciembre de 2015, o su equivalente en moneda extranjera, que no sean efectuados, conforme a alguno de los procedimientos que se indican a continuación:

1. Depósitos en cuentas de entidades financieras.
2. Giros o transferencias bancarias.
3. Cheques o cheques cancelatorios.
4. Tarjeta de crédito, compra o débito.
5. Factura de crédito.

El monto de pesos diez mil (\$ 10.000.-) se actualizará en base a la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y se convertirá a UCEs.

Además, los pagos que no sean efectuados de acuerdo a lo dispuesto en este artículo tampoco serán computables como deducciones, créditos fiscales y demás efectos tributarios que correspondan al contribuyente o responsable, aun cuando éstos acrediten la veracidad de las operaciones.



*H. Cámara de Diputados de la Nación
Comisión de Finanzas*

*2016- AÑO DEL BICENTENARIO DE LA
DECLARACIÓN DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL”*

ARTÍCULO 20.- Sustitúyase el artículo 124 del Capítulo IV de la Ley N° 20.774 y sus modificaciones por el siguiente:

Las remuneraciones en dinero debidas al trabajador deberán pagarse, bajo pena de nulidad, en cheque a la orden del trabajador para ser cobrado personalmente por este o quien él indique o mediante la acreditación en cuenta abierta a su nombre en entidad bancaria o en institución de ahorro oficial. Dicha cuenta especial tendrá el nombre de cuenta sueldo y bajo ningún concepto podrá tener límites de extracciones, ni costo alguno para el trabajador y el empleador, en cuanto a su constitución, mantenimiento o extracción de fondos en todo el sistema bancario, cualquiera fuera la modalidad extractiva empleada. La autoridad de aplicación podrá disponer que en determinadas actividades, empresas, explotaciones, establecimientos o en determinadas zonas o épocas, el pago de las remuneraciones en dinero debidas al trabajador se haga exclusivamente mediante en efectivo y con el control y supervisión de funcionarios o agentes dependientes de dicha autoridad. El pago que se formalizare sin dicha supervisión podrá ser declarado nulo.

ARTÍCULO 21.- A fin de facilitar el acceso universal de los habitantes de nuestro país a los servicios bancarios, el Banco Central de la República Argentina deberá flexibilizar los requisitos exigibles para la apertura de cuentas bancarias y la imposición en plazos fijos o cuentas especiales de ahorro. No obstante ello, tratándose de ciudadanos argentinos, nativos o naturalizados, los únicos requisitos exigibles para la apertura de cuentas bancarias, constitución de plazos fijos o otras cuentas especiales de ahorro serán la exhibición del documento de identificación personal, expedido por autoridad argentina, y la constancia de la Clave Única de Identificación Tributaria (C.U.I.T.) o la Clave Única de Identificación Laboral (C.U.I.L.), expedida por la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Asimismo, el Banco Central de la República Argentina deberá disponer la ampliación del horario de atención al público desde las 9 horas hasta las 19 horas como mínimo, para



*H. Cámara de Diputados de la Nación
Comisión de Finanzas*

*2016- AÑO DEL BICENTENARIO DE LA
DECLARACIÓN DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL”*

facilitar la realización de operaciones bancarias vinculadas a cuentas corrientes, cajas de ahorro, tarjeta de débito y plazos fijos.

ARTÍCULO 22.- El Ministerio de Educación y Deportes de la Nación Argentina implementará un programa práctico de alfabetización bancaria en todas las escuelas primarias y secundarias del país, con el objeto de concientizar a todos los habitantes respecto de la aplicación de los instrumentos bancarios y la importancia decisiva de la bancarización en el pleno empleo y en el crecimiento del salario real.

ARTÍCULO 23.- Las disposiciones de este título entrarán en vigencia desde el día de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 24.- De forma.



Expte. 12-S-16

INFORME

Honorable Cámara:

En este proyecto de ley se actualizan los proyectos presentados con anterioridad con expediente N° 1513 del 2016 y 3099 del 2016 y en los mismos se propone movilizar el ahorro nacional dentro del país y facilitar la vuelta del capital fugado para acrecentar el ahorro nacional y destinarlo a las actividades productivas, particularmente a la construcción de viviendas. El estímulo al ahorro nacional y a la vuelta de capital fugado se efectúa mediante el establecimiento de un régimen de moneda indexada a la chilena con un tipo de cambio real competitivo promotor de nuestras exportaciones y del empleo. Y luego se propone cerrar el círculo bancarizando nuestra economía de manera tal de dar un golpe de gracia a la economía negra y reforzar más aún la disponibilidad de ahorros en nuestra economía.

El régimen propuesto constituye un cambio radical del régimen económico del país dentro de los cauces constitucionales. En la actualidad los argentinos ahorran principalmente en dólares y otras monedas extranjeras. Esta anomalía contribuye a la fuga de capitales en perjuicio de la economía nacional. Se trata de poner fin a la misma. Es bien sabido que las causas de la fuga de capitales son tres. La primera es la sobrevaluación cambiaria; cuando nuestra moneda está sobrevaluada, el dólar está barato y es natural que el público se incline a comprar dólares precisamente por la oportunidad de su bajo precio y la posibilidad real y concreta de una devaluación futura, ya que las sobrevaluaciones no son sostenibles en el tiempo. La segunda causa de la fuga es la existencia de una recesión en la economía local; cuando hay recesión las oportunidades de inversiones rentables en el país escasean, y la mejor alternativa es comprar dólares, fugarlos y esperar. La tercera causa de la compra de dólares y su sustracción de la economía local es la necesidad de evadir el impuesto inflacionario en



pesos. Las tres causas son conjuradas y atacadas por la aplicación conjunta de medidas aquí propuestas.

Bajo los lineamientos de este proyecto se estimula a los que proyectan comprar dólares, a abandonar esa intención, y colocarlos en un depósito en UCEs o en bonos indexados en pesos, y de esta manera quedarán alcanzados con una triple protección: contra la posibilidad de la inflación desde que la UCE está indexada con el índice del costo de la vida; contra una devaluación desde que el tipo de cambio también estará indexado con el índice del costo de la vida; y finalmente también esos ahorristas habrán efectuado una buena inversión desde que la tasa de interés de los depósitos bancarios en UCE será probablemente más alta que la tasa de los depósitos en dólares en Estados Unidos. También en este proyecto se incentiva fuertemente la vuelta del capital fugado del país, sin perjuicio de los impuestos que haya que pagar y otras restricciones vinculadas al blanqueo dispuesto por la ley número 27260.

Los ahorros se materializarían en depósitos a plazo fijo nominados en UCEs, en entidades comprendidas en el régimen de la Ley N° 21.526 y sus modificaciones; También mediante la utilización de los dólares o divisas extranjeras para la suscripción de títulos públicos, bonos y demás títulos valores, emitidos por el Estado, bajo ley argentina y jurisdicción nacional, nominados en UCEs, que tendrán las demás condiciones financieras que se determinen al momento de su emisión. La nominación en UCEs de los depósitos a plazo fijo, así como también de los títulos públicos señalados, implica su conversión a pesos y posteriormente su indexación por aplicación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Implica también, como explicamos antes, que el inversor estará en una excelente situación, ya que, por una parte, el valor de su inversión en pesos indexados por la UCE conserva su valor en dólares, pero, además, ganará un interés en UCE que seguramente será mayor que el que se podría haber devengado en dólares, si esos fondos hubiesen permanecido en el exterior sin exteriorizarse ni repatriarse.

Consideramos que, en el caso de verificarse déficits fiscales en los próximos años, estos podrían ser financiados con el ahorro genuino por la vía de la colocación de títulos públicos, bonos y demás títulos valores emitidos por el Estado Nacional, sujetos a jurisdicción nacional y nominados en UCEs, es decir, en pesos indexados por la variación



*H. Cámara de Diputados de la Nación
Comisión de Finanzas*

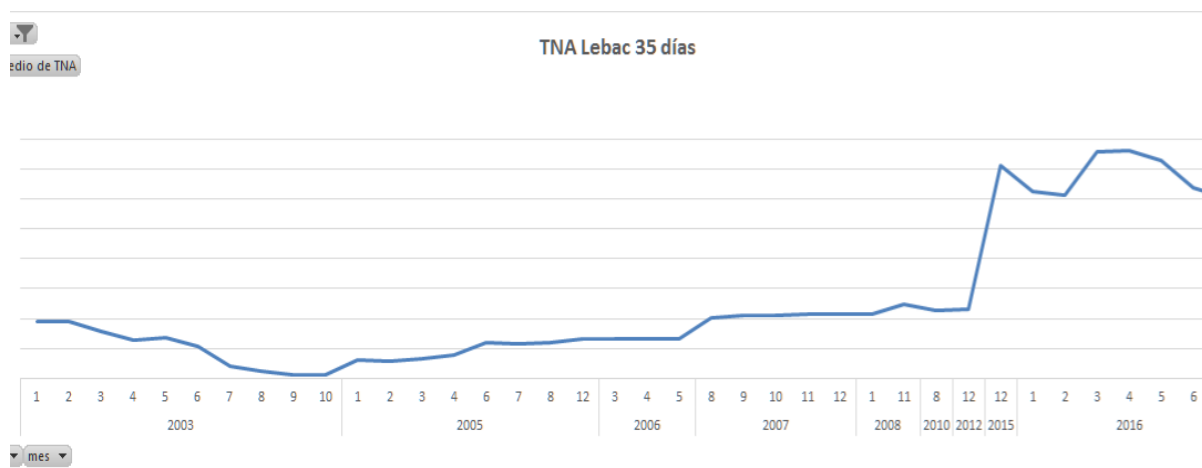
*2016- AÑO DEL BICENTENARIO DE LA
DECLARACIÓN DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL”*

del índice de precios al consumidos (IPC). La emisión de los referidos títulos públicos, en las condiciones señaladas, permitiría que el Gobierno Nacional o los gobiernos provinciales obtengan fondos mediante el endeudamiento local y sometan dicha emisión a jurisdicción nacional. De esta manera, se eliminan los riesgos y perjuicios de exponer nuevamente nuestro país a la jurisdicción extranjera, con pronunciamientos judiciales arbitrarios emitidos y originados en la prórroga de jurisdicción, en clara contraposición con las sabias previsiones contenidas en el artículo 116 de la Constitución Nacional. Recientemente, los argentinos pudimos sufrir y observar los efectos perniciosos que han generado pronunciamientos judiciales cuestionables de tribunales norteamericanos, originados en la imprudente decisión unilateral adoptada por nuestro país de prorrogar jurisdicción para dirimir controversias en materia de deuda pública, resignando soberanía nacional hacia otro Estado. Estos riesgos se evitan con el régimen previsto en este proyecto de ley.

Estas medidas fomentarán que los capitales que se exterioricen y reingresen al país se canalicen hacia el desarrollo económico y así se descarten la inversiones de carácter meramente especulativas como las que se derivan de las altas tasas de interés en dólares que el país sufre con motivo de la sobrevaluación cambiaria y la paridad de interés cubierta. Estas especulaciones financieras dañinas quedan imposibilitadas por la fijación del tipo de cambio indexado. Este punto es de particular vigencia actual. Y puede ser ilustrado con el gráfico siguiente que muestra las tasas de interés en LEBACS. Las Lebacs son títulos de deuda pública que emite el Banco Central para comprar base monetaria y así restringir el crecimiento de esta a cambio de incrementar el crecimiento de la deuda pública y provocar un fuerte aumento de las tasa de interés, precisamente por el menor creciminento de la cantidad de moneda que la emisión de lebacs implica. El problema radica en que la suba de las tasas de interés provoca una valorización excesiva del peso lo cual torna no competitivas a la industria nacional y todas las actividades económicas del interior del país, desde la produccción y exportación de vinos hasta a las de limones y yerba etc, y exceptuando la producción de soja, trigo y maíz en la pampa húmeda. De esta manera el mejor negocio en la Argentina es la llamada “bicicleta financiera”, es decir en traer dolares, convertirlos a pesos, comprar Lebacs para despues volver a dólares y asi ganar una tasa del 2% mensual en dólares equivalente a mas de un 30 % anual en esa moneda, la tasa mas alta del mundo. Este



negocio es tan atractivo y deslumbrante que paraliza el resto de la actividad económica. La oferta de dolares acentúa mas la sobrevaluación cambiaria, la cual provoca un mar de desempleo. Este panorama es de libro de texto¹. Es el modelo de Mundell- Fleming bajo tipo de cambio flotante. Este modelo que no es mas que el conocido modelo keynesiano, pero adaptado a la economía abierta y es aceptado por todas las universidades del mundo. Este modelo predice que bajo tipo de cambio fluctuante, la politica monetaria restrictiva provoca sobrevaluacion cambiaria y desempleo. Y además predice que el déficit fiscal en caso de tipo de cambio fluctuante no es expansivo de la economia, sino que también provoca sobrevaluación cambiaria, es decir que tendríamos sobrevaluación cambiara y recesión al cuadrado.



¿Qué podemos hacer para evitar la bicicleta financiera? Lo propuesto en este proyecto de ley. Lo mejor es indexar el tipo de cambio con el índice del costo de la vida como lo hace este proyecto. De esta manera, al que traiga dólares al país, le convendría invertirlos en la economía real y en la creación de empleos y no en la “bicicleta financiera”. El mismo modelo de Mundell-Fleming, de libro de texto, predice que con tipo de cambio fijo, el déficit fiscal es expansivo y tiene un efecto multiplicador de los empleos. Claro está que debe haber una política creíble y, esta misma, seria de reducción del propio déficit fiscal para ir reduciendo gradualmente la tasa de inflación. Incidentalmente, esta política de indexación del tipo de cambio llamada de “crawling peg” y reducción gradual del déficit fiscal fue aplicada con gran éxito durante la presidencia del Dr. Arturo Umberto Illía en 1964 y 1965. En esos dos años la tasa de crecimiento del PBI y del empleo fue cercana al 9% por año. En cambio, la política de restricción monetaria, altas

¹ Eduardo Conesa, “Macroeconomía y Política Macroeconómica”, Sexta edición, Editorial La Ley, Capítulos 38, 39 y 40, Pags 543 y siguientes.



tasas de interés y sobrevaluación cambiaria fue aplicada en 1977-81 y en 1991-2001 con los resultados que todos conocemos:

La emisión de títulos públicos indexados por parte del Estado Nacional posibilitaría que el Gobierno Nacional cuente con fondos para financiar obras públicas de infraestructura de gran impacto social y económico. Dichas obras permitirán mejorar las condiciones de vida y remontar los índices de pobreza que tanto laceran a nuestro país. Las obras se constituirán en un legado de desarrollo para las futuras generaciones que estarán en condiciones de pagar el interés del endeudamiento en razón de que recibirán el beneficio de las obras. Además, las sumas depositadas quedarían resguardadas de los efectos inflacionarios, sin perjuicio de que éstas generen un rendimiento para el ahorrista y, al mismo tiempo, que las entidades financieras cuenten con una enorme masa de depósitos, posibilitando que éstas puedan expandir la cartera de préstamos a las pymes a bajas tasas de interés y crear además importantes carteras de préstamos hipotecarios a largo plazo y bajas tasas de interés reales para la vivienda. Nótese que la oferta de préstamos, con un costo financiero moderado, permitiría expandir el empleo en nuestra economía, principalmente, en el sector de la construcción, industria creadora de empleos por excelencia, sin necesidad de recurrir a fideicomisos rellenos con gasto público.

Asimismo, el régimen propuesto en este proyecto de ley actualiza la iniciativa presentada el 11 de abril de este año, bajo el título "OBLIGACIONES MONETARIAS, CREACION DE LA UNIDAD DE CUENTA ESTABLE Y REACTIVACION DE LA ECONOMÍA". (Proyecto de Ley 1513-2016). En la actualidad, en nuestro país la cartera de préstamos bancarios sobre el PBI asciende al catorce por ciento (14%) aproximadamente. Con la adopción del sistema propuesto - similar al implementado y vigente actualmente en Chile²-, los préstamos bancarios sobre el PBI podrían sobrepasar el ciento nueve por ciento (109%), como en Chile, con lo cual la cartera de préstamos de los bancos a las pymes y a las familias en nuestro país también se podría multiplicar por ocho en términos reales lo cual implicaría, entre otros efectos, un apoyo masivo a la construcción de viviendas en todo el país que contribuiría a materializar el anunciado propósito de pobreza cero, todo ello con escaso impacto en el gasto público.

² Ver al respecto "La Moneda Virtual" de Guillermo Laura y Ergasto Riva, Prólogo de Eduardo Conesa, Pluma Digital Ediciones 2012



Cabe insistir además que el regreso y reinserción del capital nacional a la economía argentina, bajo los lineamientos previstos, no provocará sobrevaluación cambiaria debido a que el tipo de cambio estaría indexado con el IPC. En efecto, por una parte la adopción de una Unidad de Cuenta Estable (UCEs), esto es, la indexación de la moneda local, y por otra parte, la implementación de un tipo de cambio real fijo para la valuación de la moneda extranjera, generarán las condiciones macroeconómicas propicias para evitar la utilización del mercado cambiario con fines meramente especulativos. Más aún la adopción de un tipo de cambio real competitivo, y la reinserción de capitales que aquí se promueve, tampoco generarán inflación ya que dichos fondos se asignarán prioritariamente al ahorro por la vía de los depósitos a plazo fijo o de los títulos públicos. Nótese que la inflación en sí no tiene un efecto pernicioso mayor. Todos economistas académicos afirman que determina la malignidad de la inflación es el defasaje de los precios relativos. Concretamente, el perjuicio principal de todo proceso inflacionario radica principalmente en el retraso o adelanto que la inflación genera en los precios relativos de los bienes y servicios y la consiguiente deficiente asignación de recursos entre las distintas actividades económicas. Está claro entonces que la indexación es consistente con un aumento general de precios parejo pero declinante, es decir con el gradualismo en la lucha contra la inflación, siempre en el entendimiento que su causa más importante es el déficit fiscal, el que debe eliminarse gradualmente y lo antes posible.

La vuelta de capitales aquí propuesta se complementa con el programa de bancarización de la economía contenido en el Título II del presente proyecto de ley. El desarrollo de la economía argentina requiere de un sistema bancario profundo y sólido que esté en condiciones de financiar el crecimiento, brindando crédito genuino, abundante, y de coste y plazo compatible con los plazos de maduración de cada tipo de inversión. El lamentable bajo nivel de bancarización de nuestro país a la fecha, uno de los más bajos del mundo, puede ser revertido fácilmente si se aprueba el conjunto de medidas legislativas que aquí se proponen.

Dicho proceso requerirá cuatro condiciones; La primera es que el dinero se encuentre depositado en los bancos. Para que exista crédito bancario, el primer requerimiento es



que previamente haya ahorro bancario. Cuando el público pierde el hábito de mantener el dinero en los bancos y lo retira para realizar sus pagos en efectivo, los bancos carecen de la materia prima indispensable para efectuar préstamos, y los préstamos se vuelven escasos y caros. En una economía altamente bancarizada, la mayor parte de los movimientos de dinero deben hacerse dentro del circuito bancario. El dinero pasa de una cuenta a otra, pero siempre dentro del sistema, sin que se produzcan filtraciones que interrumpan el proceso del multiplicador de los depósitos. Un proceso profundo de bancarización requiere el sostenido crecimiento de los depósitos y la permanencia de los mismos dentro del sistema.

La segunda condición es el fluido funcionamiento del multiplicador bancario que permita al sistema en su conjunto prestar varias veces el dinero depositado. Una vez depositado el dinero en los bancos, la segunda etapa del proceso de bancarización es que no se retire el efectivo. La bancarización permite maximizar el fenómeno de expansión múltiple de los depósitos bancarios. La reserva fraccionaria hace que los bancos conserven un encaje ínfimo para hacer frente a los depósitos. De esta forma, cada peso de alta potencia que se incorpora al sistema bancario integra la base monetaria y posibilita multiplicar la oferta de dinero tantas veces como lo permite el encaje o efectivo mínimo. Esto es lo que se denomina multiplicador de los depósitos bancarios. En la Argentina, hasta ahora, la escasa bancarización obligó a una enorme expansión de la base monetaria con fuerte impacto inflacionario y crédito prácticamente inexistente para el largo plazo.

La tercera condición del programa de bancarización propuesto es crear una moneda de cuenta estable (UCE), para garantizar al ahorrista el mantenimiento del poder adquisitivo. La erosión del poder adquisitivo en los depósitos de baja movilidad por efecto de la inflación disuade a los agentes económicos y los induce a buscar otras opciones que les permitan conservar el valor. Así, aparece la compra de dólares y la fuga de capitales, la cual es desalentada con esta propuesta.

Para alcanzar un alto grado de bancarización es necesario un programa coherente que remueva los factores que desalientan el uso del sistema. El programa de bancarización propuesto en el Título II del presente proyecto de ley sugiere la implementación de



medidas simultáneas tendientes a producir un rápido cambio de ciertos hábitos que hoy se encuentran fuertemente arraigados en la sociedad. Algunos de estos hábitos se originan en normas legales que constituyen barreras insalvables para que el sistema bancario pueda prestar sus servicios con alcance universal y con bajos costos de transacción que permitan su fluído funcionamiento como palanca de crecimiento.

En primer lugar, y como condición esencial, se propone la eliminación del impuesto a los créditos y débitos bancarios a partir del 1 de enero de 2018. Este impuesto, creado mediante la ley N° 25.413, es el principal obstáculo que encontramos para alcanzar una profunda bancarización de nuestra economía y no es más que una solución cortoplacista que aspira a recaudar impuestos en lo inmediato, comprometiendo el futuro recaudatorio al premiar fuertemente la economía negra, creando una competencia desleal en perjuicio de quienes cumplen con la ley impositiva. Asimismo, se sugiere la adopción de medidas que faciliten la bancarización universal y gratuita, tales como la eliminación de los costos bancarios vinculados a la apertura de cuentas bancarias; la simplificación de los trámites de apertura de las cuentas bancarias; y la extensión del horario bancario para la realización de determinadas operaciones bancarias y a la facilitación del servicio de posnets. Consideramos que la bancarización propuesta convertiría a la banca en un servicio de carácter universal, al alcance aún de los más pobres. Nótese que existe una clara correlación entre la bancarización, el desarrollo social, el crecimiento económico y desarrollo financiero. Los altos porcentajes de bancarización alcanzados por los países desarrollados se apoyan en el uso del dinero bancario en todos los estratos de la población.

Además, se propone incorporar al Código Civil y Comercial de la Nación las normas que establecen la obligatoriedad de efectuar determinados pagos, mediante procedimientos que requieren intervención bancaria (vgr. depósitos en cuentas de entidades financieras, giros o transferencias bancarias, cheques o cheques cancelatorios, tarjeta de crédito, compra o débito, y factura de crédito). Cabe señalar que las normas ya dictadas en tal sentido, y contenidas en la Ley N° 25.345 y sus modificaciones, no han sido lo suficientemente eficaces, en cuanto a promover la bancarización. Para superar esta limitación, se propone que por ley la AFIP y los fiscos provinciales no reconozcan gastos que no estén bancarizados, excepto los muy menores, con lo cual el operador en negro



tendría que pagar altísimas tasas de impuesto a las ganancias e IVA. Queda claro entonces que con este proyecto de ley, no solamente se crea un incentivo fundamental para la repatriación de capitales y su incorporación al circuito económico nacional y se desincentiva su salida al exterior, sino que por la vía de la bancarización forzada se elimina la economía subterránea y de esta manera se posibilita el aumento considerable de la futura recaudación fiscal. En pocas palabras, este proyecto de ley traerá capitales al país, impedirá futuras fugas y combatirá eficazmente la economía no registrada, y con ello posibilitará el aumento de la recaudación y la eliminación del déficit fiscal. Y además posibilitará que la deuda pública sea de jurisdicción nacional.

En síntesis, consideramos que con la adopción de este esquema triple de medidas macroeconómicas de repatriación de capitales, de moneda y de tipo de cambio indexados, cerrando con la bancarización forzada de la economía, se conforma un sistema económico coherente para promover el empleo de manera efectiva y lograr con fuerte crecimiento del PBI, de las exportaciones, de las importaciones y de la recaudación fiscal en un contexto de creciente estabilidad de precios. Si el PBI crece sin sobrevaluación cambiaria, el empleo registrado y en blanco se incrementará en la misma proporción, permitiéndose así alcanzar la viabilidad del sistema jubilatorio futuro con la incorporación a la economía registrada de cuatro millones de trabajadores ahora no registrados, tendiendo así a acercarnos a la ansiada meta de pobreza cero.

En este proyecto de ley se considera que el llamado proyecto de las UVI, unidades de vivienda, no es positivo, ya que deroga la indexación de manera tímida y solamente para dar lugar a un régimen de hipotecas para la financiación de la compra vivienda única por parte de las familias. La timidez del sistema de las UVIS se funda en que en nuestro país existe un prejuicio equivocado contra la indexación proveniente del régimen nefasto de la circular 1050 del 1 de abril de 1980 del Banco Central de la República Argentina. Infortunadamente, en abril del año 1980, el Banco Central de la República Argentina estaba en manos de economistas que en su ideologismo monetarista superficial crearon un mecanismo perverso que el público identificó erróneamente con la indexación. Los economistas del Banco Central estaban embelesados con el sistema del eurodólar vigente en Londres y admiraban las supuestas bondades de las tasas de interés libres, determinadas en el mercado monetario por la oferta y demanda de fondos prestables en



el circuito bancario. Infortunadamente, la tasa de interés de corto plazo en nuestro país no era tan libre pues estaba determinada a niveles altísimos por encajes impuestos por el propio Banco Central con su restricción de la oferta monetaria, y por la sobrevaluación del peso determinada por la "tablita cambiaria", también impuesta desde el Banco Central, por la otra. A esas dos determinantes de altas tasas de interés habría que agregar tres más: la demanda de fondos que proveniente de las letras de tesorería que emitía el propio gobierno, los enredos de la cuenta de regulación monetaria, y sobre todo las expectativas de una alta inflación del orden del 100% anual vigente en ese entonces. Con respecto a este último punto, es bien sabido que la tasa de interés libre siempre tiende a ubicarse algo arriba de la tasa esperada de inflación: es la famosa ley de Fisher. En nuestro país hacia 1980, los economistas directivos del Banco Central, como afirmamos antes, eran admiradores del sistema de la "tasa de interés libre de corto plazo" vigente en el mercado del euro-dólar en Londres. La llamada "tasa LIBOR". Como la inflación en dólares en Estados Unidos estaba alrededor del 10% anual, la tasa de interés libre en el mercado de dólares de Londres debía estar alrededor del 12% anual, y se reajustaba de acuerdo la oferta y demanda de fondos prestables en el mercado londinense cada tres meses. El equilibrio en los contratos de préstamo en el mercado monetario londinense en dólares se obtenía ingeniosamente: si bien por una parte la inflación reducía el capital adeudado en perjuicio de los acreedores y beneficiando a los deudores, por otra parte el aumento de la tasa de interés por arriba de la tasa de inflación beneficiaba a los acreedores, y, además, el promedio del plazo del préstamo se acortaba, lo cual también beneficiaba a los prestamistas. El sistema funcionaba bien en el mercado interbancario de Londres con la inflación menor del 10% anual. Debe aclararse sin embargo que el Banco de Inglaterra no fomentaba los préstamos en dólares para la economía interna de ese país. Adentro de Inglaterra regía rigurosamente la libra esterlina. El fomento de los préstamos en dólares a la tasa variable LIBOR, se hacía afuera del país, para financiar desde Londres el comercio internacional en dólares, y préstamos a extranjeros en dólares. Este sistema se tornó ridículo, sin embargo, cuando se lo aplicó en Buenos Aires en pesos cuando la inflación era del 100%, pues en tal caso la tasa de interés debía ser del 130% anual por lo menos, y el promedio ponderado del plazo del préstamo se acortaba considerablemente, todo lo cual apretaba a los deudores con un sistema de pinzas infernal. Pero esto no es indexación, es otro animal completamente diferente. En todo caso es un reajuste letal de deudas sobre la



base de la tasa de interés. Lo cierto es que en nuestro país quedó un tendal de deudores arruinados con ejecuciones judiciales y bancarias. Como el público no entendía bien ese sistema infernal de repotenciación de deudas, quedó establecido en la opinión pública que la indexación era muy malsana. Pero es que la 1050 no establecía la indexación sino el sistema de reajuste de deudas sobre la base de la tasa de interés del mercado de eurodólar pero en pesos en un contexto totalmente distinto e inapropiado. Por eso es que el Código dirigido originalmente por los distinguidos juristas Lorenzetti-Highton-Kamelmajer, rechazó la indexación y prefirió el "sinalagma" contractual implícito en la dolarización. Pero se trata de una confusión. En la verdadera indexación, el capital se reajusta con el índice del costo de la vida, y al eliminarse el factor inflacionario en el préstamo por la misma indexación, la tasa de interés pasiva baja al 2% anual por la gran oferta de fondos prestables, y la activa baja al 4%, más o menos, para poder colocar esos fondos en préstamos, todo esto manteniendo los préstamos con plazos larguísimos, que no se acortan por la inflación, como en la 1050, pues el factor inflacionario es eliminado de cuajo del contrato. Reiteramos, del confuso rechazo de la opinión pública argentina a la indexación proveniente de la falta de comprensión de la naturaleza de la 1050 proviene la timidez del proyecto UVI. Pero la indexación parcial para favorecer a un solo sector es peor aún que la prohibición de la indexación total. Si se la permite la indexación, debe hacerse sin cortapisas. Por eso es que en éste proyecto se modifica totalmente el artículo 766 del código civil que prohíbe la indexación y también se derogan las disposiciones de la ley de convertibilidad y su derogatoria que también prohíben la indexación. El inconveniente del proyecto de la UVI radica en que fomenta solamente un tipo de ahorro: el que se dedica a la financiación de viviendas. El ahorro también debe dirigirse a otros sectores estratégicos que lo necesitan para su propio crecimiento económico, por ejemplo para el desarrollo industrial de las pymes, o al desarrollo las empresas pymes agropecuarias, todas ellas actividades creadoras de empleo a lo largo y a lo ancho de todo el país. Un contratista que debe entregar una obra en dos años, por ejemplo, también puede necesitar indexación. Gran parte del engorro y la corrupción en las obras públicas y en los procesos licitatorios se debe a que no existe una indexación automática. Al prohibirse la indexación no queda otro remedio que la contratación en dólares, pero las oscilaciones del valor del dólar en el mercado de cambios suelen ser astronómicas y el álea de los contratos inmensa. Tampoco se ven razones de justicia para negar la indexación de los salarios en las convenciones colectivas



de trabajo, por ejemplo, si hay acuerdo de las partes. Existen muchas otras actividades prioritarias que también necesitan del apoyo del ahorro privado, y no solamente la construcción de viviendas. Por ello, al privilegiar el ahorro indexado y los pagos de las hipotecas solamente para viviendas, es claro el proyecto UVI fomenta una distorsión en asignación de los recursos económicos del país y es víctima del espejismo de la 1050. En Chile todas las obligaciones a mas de tres meses se pactan en unidades de fomento indexadas y el sistema funciona perfectamente e incluso ha permitido bajar substancialmente la tasa de inflación. Por ejemplo del 500% anual en 1973 a 31% en 1980, a 8,20% anual en 1995 y a 2,9% anual en el 2010. Lo que ocurre es que la indexación de los depósitos a plazo fijo a mas de tres meses otorga a los ciudadanos una forma muy fácil de evadir el pago del impuesto inflacionario. Y finalmente, esto decide al gobierno a tener finanzas públicas equilibradas porque le resulta casi imposible engañar al público emitiendo moneda. Para incrementar la afluencia de ahorro privado para la vivienda y para otras actividades se debe “bancarizar” la economía forzadamente, como propone este proyecto. Esto es que todos los pagos de la economía se hagan obligatoriamente por la vía bancaria, y que solamente queden para efectuarse por medio de billetes las transacciones muy menores. La bancarización permitiría atacar la evasión impositiva, lo cual daría pie a su vez para ampliar la base de tributación y bajar las tasas de impuestos en general para toda la actividad económica. Ello redundaría en un mayor crecimiento económico. La misma bancarización reforzaría aun más el afluencia de fondos hacia los bancos. La superabundancia de fondos prestables determinaría considerables bajas adicionales en las tasas de interés reales lo cual, a su vez, redundaría en un tipo de cambio real competitivo que daría un fuerte impulso a la exportación y a la sustitución eficiente de importaciones, amén del crecimiento de la construcción de viviendas. Todo ello permitirá aumentar la demanda de trabajo y eliminar el amenazante desempleo y subempleo que hoy enfrenta la Argentina con un millón de desempleados buscando trabajo, 4 millones de trabajadores en negro y 4 millones de desempleados desahuciados. Con la bancarización forzada que proponemos desaparecería la economía subterránea, que no paga impuestos y convive cerca del delito. En síntesis, si se decidiera a bancarizar la economía habría que tomar cinco medidas legislativas clave propuestas en este proyecto de ley:



*H. Cámara de Diputados de la Nación
Comisión de Finanzas*

*2016- AÑO DEL BICENTENARIO DE LA
DECLARACIÓN DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL”*

Primero derogar el impuesto al cheque, que como ya se dijo, implica un subsidio a la economía negra, ya que con tal de evadir legalmente este impuesto, una gran parte de los pagos se hacen por fuera del sistema bancario.

La segunda medida sería obligar que todas las obligaciones de más de 10000 pesos se paguen por cheque o por la vía bancaria, como tarjetas de débito o crédito.

La tercer medida consiste en que por ley, la AFIP debería rechazar todas deducciones de gastos de las empresas, incluso Pymes, cuyos pagos no se hagan por la vía bancaria, excepto, por supuesto, las transacciones menores de 10.000 pesos.

Cuarto, por ley habría que obligar a todos los comercios a tener posnets e incluso subsidiar la compra de estos utensilios por parte de los pequeños negocios.

Y quinto obligar a los bancos a abrir sucursales en todos los barrios y regiones mas apartadas del país, incluyendo a los pueblos mas pequeños de mas de 2000 habitantes.

Con estas cinco medidas desaparecería la economía negra y se integrarían al mercado casi la totalidad de los 8 millones de personas entre trabajadores en negro, desempleados, e incluso los desahuciados que hoy ya no buscan trabajo porque se cansaron de hacerlo. Todo ello con un gran auge de la industria de la construcción y con dirección hacia la solución del problema de la vivienda y el objetivo de pobreza cero y la viabilidad del sistema jubilatorio de reparto.

Por ultimo cabe señalar que en las discusiones preliminares del proyecto UVI varios colegas diputados señalaron con razón que la indexación del proyecto UVI solo servía para proteger la integridad de los préstamos bancarios, es decir, que protegía a los capitalistas y no a los trabajadores. Ello no ocurre con este proyecto porque también permite la indexación de los salarios en los convenios colectivos de trabajo y la indexación de cualquier convenio laboral con tal de que ambas partes estén de acuerdo. Este proyecto es superior al proyecto UVI también porque adopta como base para la indexación el IPC que tiene una desviación estándar menor y no el índice de la industria de la construcción que está cuestionado por los grandes saltos que registra.



*H. Cámara de Diputados de la Nación
Comisión de Finanzas*

*2016- AÑO DEL BICENTENARIO DE LA
DECLARACIÓN DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL”*

Por lo demás, este proyecto se complementa con nuestro proyecto de impuesto al valor venal de la tierra libre de mejoras en todo el país registrado en esta Cámara de diputados con el número 4765 del 2016. Se trata de un impuesto altamente progresista y productivista que puede verse en la página web “www.diputadoconesa.com”, impuesto que reemplazaría a ingresos brutos en todas las provincias. El impuesto a los ingresos brutos es un impuesto nocivo en cascada que se piramida aumentando artificialmente los precios en un 6%. Su eliminación, en consecuencia aumentaría los salarios reales de los trabajadores en un 6%.