



## PROYECTO DE LEY

**El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...**

### **LEY DE RESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE INDEXACIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA, BALANCES, CRÉDITOS Y DEUDAS.**

**ARTÍCULO 1°.** - Deróganse el artículo 10° de la Ley N° 23.928 y el artículo 4° de la Ley 25.561.

**ARTÍCULO 2°.** - Derógase el artículo 39° de la Ley N° 24.073.

**ARTÍCULO 3°.** - A los efectos de las actualizaciones de los valores previstas en la Ley N° 11.683 (texto ordenado en 1978 y sus modificaciones) y en las normas de los tributos regidos por la misma, los coeficientes de actualización que deberán aplicarse se calcularán teniendo en cuenta el Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

**ARTÍCULO 4°.** - Lo dispuesto en los artículos 2° y 3° regirá a partir de su publicación en el Boletín Oficial y tendrán efectos:

a) En la Ley de Impuesto a las Ganancias –Ley N° 20.628 (t.o. en 1998 y sus modificatorias), exclusivamente para los períodos fiscales o ejercicios comerciales que se inicien a partir del 1° de enero de 2018;

b) En la Ley de Impuesto al Valor Agregado –Ley N° 20.631 (t.o. en 1997 y sus modificatorias)-, solamente para los hechos imponible, generadores de débito o crédito fiscal, según el caso, que se perfeccionan a partir del primer día del mes siguiente a la fecha de su publicación en el Boletín Oficial. También tendrán los mismos efectos los casos no previstos en este artículo.



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

**ARTÍCULO 5°.** - Derógase toda normativa que se oponga a lo establecido en esta ley.

**ARTÍCULO 6°.** - Las disposiciones de la presente ley entrarán en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial y tendrán los efectos que en cada caso se indican en el artículo 4°.

**ARTÍCULO 7°.** - De forma.



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

## FUNDAMENTOS

La Ley de Restablecimiento de Mecanismos de Indexación en Materia Tributaria y de Valores, Créditos y Deudas que se proyecta tiene por objeto propender el equilibrio y la estabilidad a largo plazo de los precios relativos de la economía y eliminar las distorsiones que durante años provocó el rígido esquema de nominalismo monetario del régimen de convertibilidad del austral, y luego del peso, establecido por la Ley N° 23.928 y que, a la fecha, se encuentra vigente.

El plan económico oportunamente propuesto por el suscripto se caracteriza por propulsar un tipo de cambio alto y estable en el tiempo que garantice la asignación de capitales hacia los sectores más productivos de la economía, mejorando la competitividad a largo plazo y permitiendo la inserción y diversificación de los productos nacionales a los mercados internacionales, estimulando la producción con valor agregado, el empleo de calidad y alta capacitación y, en definitiva, el desarrollo económico de nuestro país. Para tales propósitos, el sistema de precios necesita acompañar este proceso a través de una estructura que evite distorsiones permanentes entre los mismos.

Por esta razón, se entiende necesaria la salida del sistema de nominalismo monetario que impera en nuestro país desde el régimen de convertibilidad instaurado por la Ley N° 23.928, a los efectos de remover las distorsiones de precios relativos que el mismo provoca.

En esta línea, el presente proyecto de Ley, a su vez, se orienta a eliminar las distorsiones creadas por el nominalismo en materia tributaria.

A manera de ilustración, a través de la reforma propiciada se restablecería el mecanismo de ajuste por inflación en el Impuesto a las Ganancias, el cual en la actualidad no resulta aplicable de conformidad con el plexo normativo vigente.

Al respecto, en su momento, en el marco de un creciente proceso inflacionario, la Ley N° 21.894 (B.O. 01/11/78) y con posterioridad la Ley N° 23260 (B.O. 11/10/85) modificaron el Título VI de la Ley del Impuesto a las Ganancias N° 20628 (t.o. por



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

el dto. 649/97), incorporando un mecanismo de ajuste por inflación para la determinación de la ganancia neta imponible conforme surge de los artículos 94 a 98 de la ley del gravamen. Este ajuste se aplicaba exclusivamente respecto de los sujetos indicados en la norma: empresas, sociedades y explotaciones comerciales (de conformidad con el artículo 49 incisos a, b y c).

La Ley N° 23.928 (B.O. 28/3/91), en el marco de un conjunto de medidas destinado a poner fin al proceso inflacionario en nuestro país, estableció un régimen de convertibilidad de la moneda local. Como medida complementaria dispuso en su artículo 10: "Derógase, con efecto a partir del 1° del mes de abril de 1991, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios". Seguidamente dispone que "Esta derogación se aplicará aún a los efectos de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, no pudiendo aplicarse ni esgrimirse ninguna cláusula legal, reglamentaria, contractual o convencional –inclusive convenios colectivos de trabajo- de fecha anterior, como causa de ajuste en las sumas de Australes que corresponda pagar, sino hasta el día 1° de abril de 1991, en que entra en vigencia la convertibilidad del Austral."

Por otra parte, cabe agregar que el artículo 13 de la ley 23.928 establece que "...la presente ley es de orden público. Ninguna persona puede alegar en su contra derechos irrevocablemente adquiridos. Derógase toda otra disposición que se oponga a lo en ella dispuesto."

A su vez, la Ley N° 24073 (B.O. 13/4/92), artículo 39, dispuso que: "A los fines de las actualizaciones de valores previstas en la ley 11.683, texto ordenado en 1978 y sus modificaciones y en las normas de los tributos regidos por la misma, no alcanzados por las disposiciones de la ley 23928, las tablas e índices que a esos fines elabora la Dirección General Impositiva para ser aplicadas a partir del 1° de abril de 1992 deberán, en todos los casos, tomar como límite máximo las variaciones operadas hasta el mes de marzo de 1992 inclusive. En idéntico sentido se procederá respecto de las actualizaciones previstas en el Código Aduanero..."

En consecuencia, el mecanismo de ajuste por inflación contemplado en el Título VI de la Ley del Impuesto a las Ganancias, careció con posterioridad al 31/3/92 de



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

operatividad, ello al impedir la norma precedentemente transcrita, computar las variaciones en el índice producidos con posterioridad a la referida fecha.

Por su parte, la Ley N° 25.561 (B.O. 07/01/02), dictada luego de la crisis del año 2001 y que derogó el régimen de convertibilidad del peso, estableció en su artículo 4° una modificación al citado artículo 10 de la Ley N° 23.928, conforme al siguiente texto:

"Mantiénense derogadas, con efecto a partir del 1° de abril de 1991, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de deudas, impuestos, precios o tarifas de bienes obras o servicios. Esta derogación se aplicará aún a los efectos de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, no pudiendo aplicarse ni esgrimirse ninguna cláusula legal, reglamentaria o contractual o convencional -inclusive convenios colectivos de trabajo- de fecha anterior, como causa de ajuste en las sumas de pesos que corresponda pagar".

Ante el mandato expreso del plexo normativo glosado, queda vedado todo mecanismo de indexación de la economía y, obviamente, toda actualización de valores en materia tributaria.

Al respecto, en principio, nuestro Máximo Tribunal receptó favorablemente el imperativo legal, por ejemplo, en la causa "Santiago Dugan Trocello" -, entre muchas otras.

Sin embargo, con el correr del tiempo la CSJN matizará su postura a partir del fallo "Candy S.A. c/ AFIP y otro s/ acción de amparo" –Expte C. 866. XLII, sentencia del 3/7/09-, en la que se reclamaba el restablecimiento del mecanismo de ajuste por inflación impositivo en el Impuesto a las Ganancias. Dicha causa había tenido sentencia favorable para el accionante en primera instancia. El Juez Federal (subrogante) de la Provincia de Catamarca, hizo lugar a la acción de amparo y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad del artículo 39 de la Ley N° 24.073, del artículo 4° de la Ley N° 25.561, del Decreto N° 214/02 y de toda otra norma legal o reglamentaria de cualquier órgano estatal nacional, en tanto impiden a la actora aplicar el ajuste por inflación impositivo. Asimismo, ordenó al Organismo a recibir la liquidación del impuesto correspondiente al ejercicio fiscal comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2002 con aplicación del mencionado



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

instituto correctivo. El Tribunal de Alzada –Cámara Federal de Apelaciones de la Provincia de Tucumán- confirmó la sentencia. Contra esta decisión la AFIP interpuso el Recurso Extraordinario y la CSJN revocó la sentencia recurrida, sin perjuicio de lo cual hizo lugar, por mayoría, al amparo interpuesto por considerar acreditado el supuesto de confiscatoriedad.

En este sentido, la CSJN destacó que no corresponde declarar la inconstitucionalidad de la citada normativa en tanto y en cuanto impiden aplicar el ajuste por inflación impositivo, pues, en la medida en que las normas referidas han sido dictadas por el Congreso de la Nación, órgano al que el texto constitucional atribuye el ejercicio del poder tributario y fue respetado el procedimiento legislativo que estatuye el artículo 52 de la Norma Suprema, no puede alegarse una violación al principio de reserva de ley tributaria, conclusión ésta que no se modifica por el mero hecho de que haya existido un período en el que se observó un sensible proceso inflacionario

En lo atinente a la doctrina sentada en "Candy" por el Máximo Tribunal, respecto a los parámetros a considerar para verificar la existencia de confiscatoriedad, corresponde resaltar las siguientes conclusiones que a continuación se pasarán a glosar.

Por un lado, en el considerando 14, señala que "...como ya se ha señalado, si bien el mero cotejo entre la liquidación de la ganancia neta sujeta al tributo efectuada sin el ajuste por inflación, y el importe que resulta de aplicar a tal fin el referido mecanismo no es apto para acreditar una afectación al derecho de propiedad (confr. causa "Santiago Dugan Trocello" citado), ello no debe entenderse como excluyente de la posibilidad de que se configure un supuesto de confiscatoriedad si entre una y otra suma se presenta una desproporción de magnitud tal que permita extraer razonablemente la conclusión de que la ganancia neta determinada según las normas vigentes no es adecuadamente representativa de la renta, enriquecimiento o beneficio que la ley del impuesto a las ganancias pretende gravar.

Por otra parte, indicó que "...se ha señalado de manera invariable que, para que la confiscatoriedad exista, debe producirse una absorción por parte del Estado de



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

una porción sustancial de la renta o el capital (Fallos: 242:73 y sus citas; 268:56; 314:1293; 322:3255, entre muchos otros)”.

“En ese sentido, el Tribunal también ha afirmado que en razón de las cambiantes circunstancias del país -e incluso bajo las mismas circunstancias- la diversa relación de determinadas especies de impuestos con el bienestar general, derivada de la clase de riqueza o actividad gravada, entre otros factores, puede justificar que la determinación del límite varíe en más o en menos. Dicho límite no es absoluto sino relativo, variable en el tiempo y aun susceptible de diferenciaciones en un mismo tiempo (Fallos: 210:855, 1208)”.

Exteriorizado este criterio, el Máximo Tribunal procedió a analizar la prueba pericial contable de la cual señaló que a partir de los “...datos que surgen de sus estados contables (...) se comparó la liquidación del impuesto efectuada sin el ajuste por inflación, y la suma que correspondería abonar por el tributo en caso de aplicarse tal mecanismo de ajuste, criterio que, de conformidad con la doctrina de Fallos: 328:2567 no es idóneo, por sí mismo, para acreditar la afectación al derecho de propiedad alegado por la actora.”

“Sin perjuicio de ello, del mencionado informe también se desprende que, de no recurrirse en el período fiscal finalizado el 31/12/02 al mecanismo correctivo cuya aplicación se discute en la causa, es decir, si se determina el impuesto a las ganancias sin aplicar el ajuste por inflación, la alícuota efectiva del tributo a ingresar no sería del 35% sino que representaría el 62% del resultado impositivo ajustado correspondiente al ejercicio 2002, o el 55% de las utilidades -también ajustadas- obtenidas por la actora durante el ejercicio de ese mismo año, porcentajes éstos que excederían los límites razonables de imposición.”

“Que la jurisprudencia de esta Corte no ha tenido la oportunidad de fijar los límites de confiscatoriedad en materia de impuesto a las ganancias. En razón de ello, y en atención a que las características particulares que presenta el tributo difieren de las propias de otras gabelas examinadas en anteriores fallos (vgr. impuesto sucesorio -Fallos: 234:129; 235:883-; contribución territorial -Fallos: 206:214, 247; 209:114; 210:172 y 239:157-; ahorro obligatorio -Fallos: 318:676 y 785-, en los que se fijó un 33% como tope de la presión fiscal) el criterio para la determinación del



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

límite de afectación del derecho de propiedad en el caso no puede estar férreamente atado a los parámetros fijados en aquellos precedentes.”

Por lo tanto, concluyó que “...la prohibición de utilizar el mecanismo de ajuste del Título VI de la ley del impuesto a las ganancias resulta inaplicable al caso de autos en la medida en que la alícuota efectiva a ingresar de acuerdo con esos parámetros insume una sustancial porción de las rentas obtenidas por el actor - según cabe tener por acreditado con la pericia contable- y excede cualquier límite razonable de imposición, configurándose así un supuesto de confiscatoriedad.”

En atención a lo precedentemente señalado, a manera de síntesis, se entiende que la reinstauración del ajuste por inflación impositivo establecido en el Título VI de la ley sustantiva, junto con la habilitación para la actualización de los quebrantos impositivos del artículo 19 de la norma, no sólo restablecería razonablemente los balances de los sujetos alcanzados por estos institutos, sino que, además, eliminaría la litigiosidad sobre esta materia.

Por su parte, la reinstalación de los mecanismos de indexación mejoraría la progresividad del gravamen sobre las personas de existencia visible al permitir actualizar las deducciones por cargas de familia, el mínimo no imponible, las deducciones del inciso b) del artículo 81 y los tramos de la escala del artículo 90 (cfr. lo establecido en los artículos 23, 25, 81 inc. b) y 90 de la Ley de Impuesto a las Ganancias),

Asimismo, se restablecen las actualizaciones previstas, esencialmente, en la Ley de Procedimiento Tributario –Ley N° 11.683 (t.o. en 1998 y sus modificatorias)-, la Ley de Impuesto al Valor Agregado –cfr. artículo 47 de la Ley N° 20.631 (t.o. en 1997 y sus modificatorios).

En consecuencia, por las razones precedentemente indicadas, en el presente proyecto de ley se establece la derogación del artículo 10 de la Ley N° 23.928 y del artículo 39 de la Ley N° 24.073 y de toda normativa que se oponga a lo establecido en la norma proyectada. También se estatuye un tratamiento diferenciado en sus efectos según se trate de impuestos de ejercicio –v. gr. Impuesto a las Ganancias-, patrimoniales o que incidan sobre el consumo.





*H. Cámara de Diputados de la Nación*

A su vez, se establece que, a los efectos de las actualizaciones de los valores previstas en la normativa tributaria, los coeficientes de actualización que deberán aplicarse se calcularán teniendo en cuenta el Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Motiva esta modificación a las particulares características de este índice, el cual incluye en su elaboración a la totalidad de bienes de la economía (transables o comercializables y no transables o no comercializables). Este punto es de vital importancia puesto que la indexación con el índice de precios al por mayor implica indexar solamente con los precios de los bienes importables y exportables, es decir, con los precios de productos transables internacionalmente. Al respecto, es bien sabido que el índice de precios al por mayor nominal refleja con bastante exactitud las variaciones en el tipo de cambio nominal. Por otra parte, sabemos que el tipo de cambio real puede ser representado por el cociente entre los precios de los bienes transables internacionalmente sobre el precio de los bienes no transables a nivel internacional. En otros términos, el tipo de cambio real  $TCR = IPM / IPC$  (índice de precios al por mayor sobre el índice de precios al consumidor).

En nuestro país, el tipo de cambio real, a su vez, ha estado sujeto a fuertísimas oscilaciones que a lo largo de los años han perjudicado enormemente las posibilidades de desarrollo económico del país. En los últimos 70 años, nuestro país ha sufrido cuatro grandes sobrevaluaciones cambiarias, la primera en 1949 – 1955, la segunda en 1978 – 1981, la tercera en 1990 – 2001 y la cuarta en 2011 – 2017. El gráfico 2 adjunto, nos permite visualizar estas fuertes oscilaciones que han convertido a la economía argentina en una suerte de ruleta rusa. Los empresarios ya están advertidos de este riesgo que les revela la experiencia histórica y esta es una de las causas por las que la tasa de inversión en relación al PBI en la Argentina actualmente es la más baja de América Latina y alcanza a solamente el 15% del PBI. La baja tasa de inversión, a su vez, está íntimamente relacionada con el creciente atraso económico de la Argentina en el concierto de las naciones.

Para evitar las grandes variaciones del índice de precios al por mayor conectadas a las del tipo de cambio nominal es que este proyecto de ley adopta para la indexación impositiva al índice de precios al consumidor, que contiene dentro de sí una mayor canasta de precios que incluye bienes transables y no transables. La

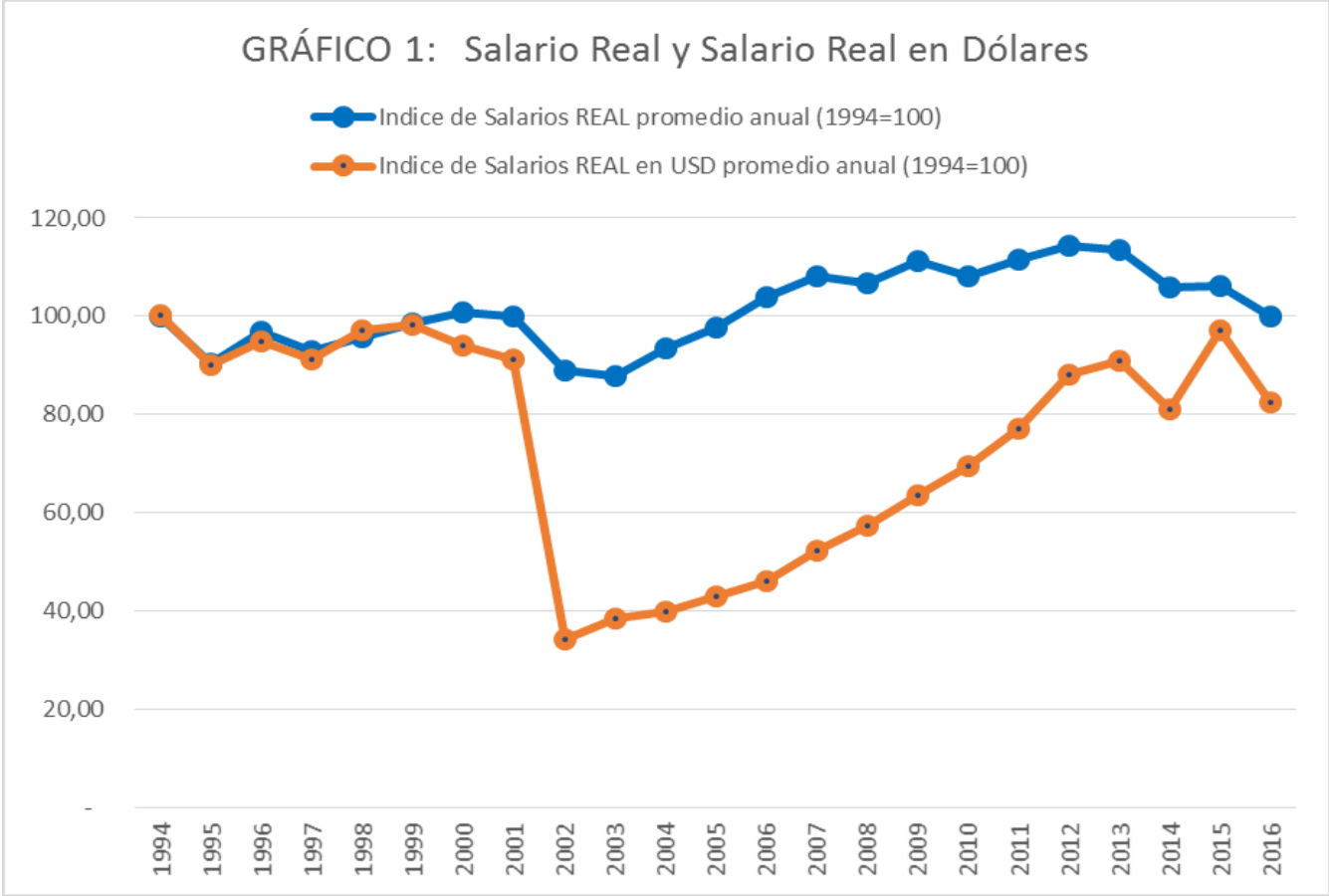


*H. Cámara de Diputados de la Nación*

adopción del índice de precios al consumidor guarda consistencia con otros proyectos de ley presentados por este diputado, tales como el proyecto de ley de la Unidad de Cuenta Estable de fecha 11/8/2016 y Número 5034-D-2016, el proyecto de ley de Estabilización y Desarrollo de fecha 1/11/2016 y Número 7686-D-2016, el proyecto de ley de Promoción de las Exportaciones Defensa de la Industria Nacional y Eliminación del Déficit Fiscal de fecha 13/7/2017 y Número 3873-D-2017. En todos estos proyectos se propone indexar el tipo de cambio nominal con el índice de precios al consumidor. De esta manera, las diferencias entre el IPM y el IPC resultarán completamente menores.

Frecuentemente se plantea en nuestro país la necesidad de bajar el “costo laboral”. Se repite a diestra y siniestra que las inversiones extranjeras no vienen a la Argentina porque el costo laboral es muy alto en relación al de otros países en desarrollo. Esto es lo mismo que decir que las inversiones extranjeras no vienen a la Argentina porque el tipo de cambio real es muy bajo. Cuando se destaca la cuestión de los altos costos laborales como el gran inconveniente para invertir en el país, en realidad, se nos está diciendo que la Argentina debe devaluar su moneda en términos reales. Una devaluación en términos reales del 100%, por ejemplo, equivale a bajar los costos laborales en dólares un 50%.

No cabe duda que las leyes laborales argentinas tornan riesgoso y costoso contratar trabajadores, sobre todo cuando esos costos se miden en dólares. Precisamente, por esta razón, es que el tipo de cambio real en la Argentina debe ser muy alto, ya que las leyes laborales son casi imposibles de cambiar y la reducción de costos que de todas maneras se lograría cambiándolas, no son significativas. Al respecto, debe tenerse presente que tanto los empresarios extranjeros como los nacionales calculan el costo laboral en dólares, pero a los trabajadores no les interesa el salario en dólares sino el poder adquisitivo del salario nominal en pesos, es decir, el salario nominal deflacionado por el índice de precios al consumidor. El salario real en pesos, como se demuestra en el gráfico 1 que sigue, no guarda relación con el salario en dólares. Por ello es que al insistir en la reducción de los costos laborales, el país entra en un callejón sin salida. Ello no significa que las leyes laborales no deban ser mejoradas para evitar abusos que normalmente no alientan los trabajadores sino que inspiran los abogados laboristas.

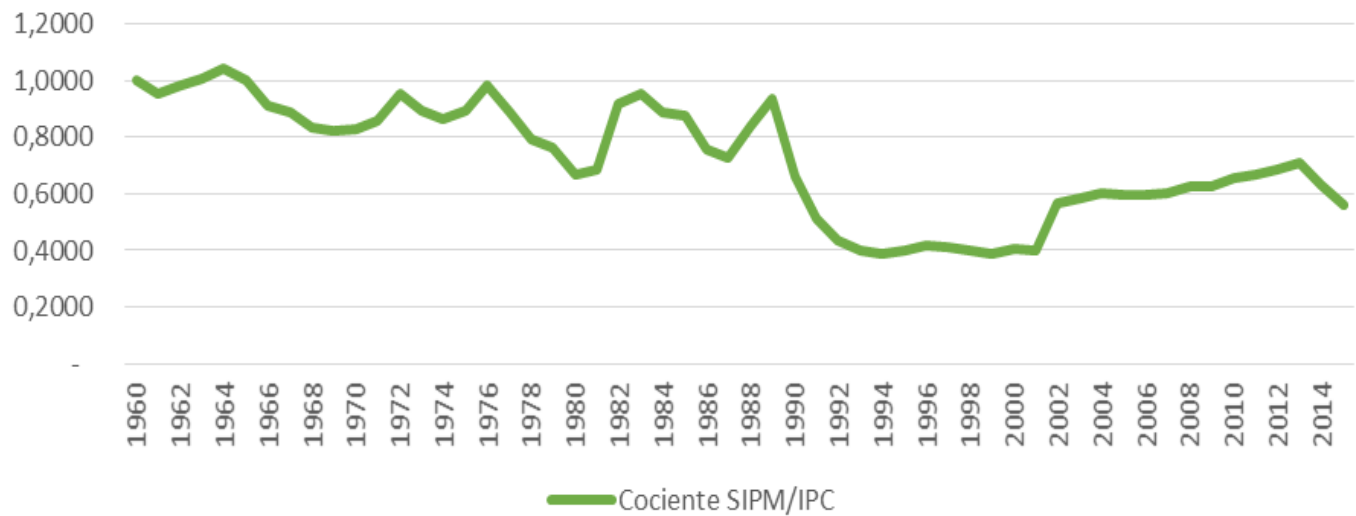


Como una mayor evidencia en respaldo de estas consideraciones, agregamos un segundo gráfico con el cociente del índice de precios al por mayor sobre el índice de precios al consumidor que refleja en parte las grandes variaciones del tipo de cambio real en nuestro país.



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

Gráfico 2: Cociente SIPM/IPC



En cuanto al costo fiscal de las reformas que propiciamos debe tenerse en cuenta que la inflación determina impuestos confiscatorios, especialmente en el impuesto a las ganancias, el que si bien tiene una tasa máxima del 35% para las empresas, en la práctica, al no poder deducirse las amortizaciones indexadas de bienes de capital ni ajustar los inventarios, resulta en muchos casos en una alícuota efectiva del 60% de las utilidades. Precisamente este factor también está conectado con la baja tasa de inversión que registra nuestro país. Y ésta tasa baja de inversión determina un crecimiento cero como el que hemos obtenido los últimos seis años. Por el contrario, si los balances de las empresas se indexan, la tasa de retorno de las inversiones aumentará, la inversión en relación al PBI también y por ende el crecimiento del PBI. A causa de ello aumentará la recaudación fiscal porque la elasticidad de la recaudación fiscal en relación con el PBI es de alrededor de 1.5; es decir que por cada 1% de aumento del PBI, la recaudación aumentará el 1.5%. Así se podría cerrar rápidamente la brecha fiscal, máxime teniendo en cuenta las consideraciones sobre el tipo de cambio competitivo y los derechos de exportación a las materias primas que el mismo posibilita. También por el fuerte impacto fiscal de un moderado impuesto uniforme sobre las importaciones del 10%. Todo ello está explicado y analizado en detalle en los proyectos de ley de este Diputado citados anteriormente. En cuanto a la reducción del gasto público, hemos demostrado que la proporción del gasto público en relación al PBI disminuye drásticamente cuando el tipo de cambio es elevado. Esto se demuestra en la regresión que sigue y en el gráfico 3 dónde en el eje vertical tenemos el logaritmo



del gasto público consolidado en relación al PBI y en el eje horizontal el logaritmo del Tipo de Cambio Real. Este gráfico confirma que cuando el Tipo de Cambio es más elevado, la participación del gasto público en el PBI disminuye.<sup>1</sup> El tipo de cambio alto a su vez estimula la demanda de trabajo por parte del sector privado y ello permitiría al Estado transferir gradualmente al sector privado la enorme planta de empleados públicos innecesarios y con ello consolidar el déficit cero, alcanzar el superávit fiscal y el desarrollo económico sin inflación.

**REGRESION DEL TIPO DE CAMBIO REAL CONTRA LA PARTICIPACION DEL GASTO PÚBLICO EN EL PBI**

. regress log\_GtoPublico log\_TCR D

Source	SS	df	MS	Number of obs =	23
Model	.461458397	2	.230729199	F( 2, 20) =	62.23
Residual	.074150886	20	.003707544	Prob > F =	0.0000
Total	.535609283	22	.024345876	R-squared =	0.8616
				Adj R-squared =	0.8477
				Root MSE =	.06089

log_GtoPub~o	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
log_TCR	-.6261911	.0593667	-10.55	0.000	-.7500279 -.5023543
D	-.4335637	.04135	-10.49	0.000	-.5198184 -.347309
_cons	-.6834276	.0370492	-18.45	0.000	-.7607108 -.6061444

<sup>1</sup> Debe hacerse la salvedad de algunos puntos a la izquierda del gráfico, representados por la variable Dummy, con los cuales se explican las privatizaciones masivas a precio de regalo de las Empresas del Estado, que tuvieron lugar en el decenio de los noventa.



GRÁFICO 3:

