



Colegio de Graduados
en Ciencias Económicas
de Rosario

21,22,23
OCTUBRE
2020

XVIII JORNADAS NACIONALES TRIBUTARIAS, PREVISIONALES, LABORALES Y AGROPECUARIAS



Potenciando la profesión frente a **nuevos paradigmas**

PAUTAS DE RELATORÍA

ÁREA TRIBUTARIA

Propuestas para un sistema tributario que incentive el desarrollo económico y social

- 1- Complejidad del sistema tributario actual: Simplificación y límites a la imposición. El rol del Estado dentro del marco constitucional y la búsqueda de razonabilidad, eficiencia y equidad.**

El régimen tributario de nuestro país, en sus tres niveles: nacional, provincial y municipal resulta complejo, ineficiente, inequitativo, anárquico y regresivo; y muy lejos está de constituir un sistema tributario coordinado, ordenado y que respete los principios básicos de la tributación dentro un estricto marco de constitucionalidad.

Todas las características mencionadas hacen que tenga un marcado sesgo antiproduktivo, que aleja a la inversión empresaria y, como consecuencia, a la generación de genuinos puestos de trabajo formal.

Es complejo, desde ya, puesto que lo integran 165 gabelas, de las cuales solo 11 (9 de ellas nacionales) aportan el 90% de la recaudación. Queda expuesto claramente, entonces, que existen 154 tributos que interfieren sensiblemente en el desarrollo de la actividad económica y sólo contribuyen con el 10% de la recaudación.

Resulta ineficiente e inequitativo por cuanto la existencia de tantos tributos no solo eleva la presión fiscal a niveles intolerables, sino que produce una lógica reticencia en la sociedad para encarar nuevas actividades económicas, invertir en nuevos negocios e incorporar personal en relación de dependencia. A su vez, la inequidad es manifiesta cuando ante similares manifestaciones de riqueza o de rentas, el tratamiento tributario resulta diferente en virtud de





Colegio de Graduados
en Ciencias Económicas
de Rosario

21,22,23
OCTUBRE
2020

XVIII JORNADAS NACIONALES TRIBUTARIAS, PREVISIONALES, LABORALES Y AGROPECUARIAS



Potenciando la profesión frente a **nuevos paradigmas**

la aplicación de exenciones parciales, deducciones especiales sólo para ciertos sujetos y hasta acordadas de la propia CSJN (caso impuesto a las ganancias en la justicia).

Por otro lado, la regresividad es consecuencia de la aplicación de impuestos al consumo a elevadas tasas (IVA, internos, ingresos brutos), que, a su vez, constituyen la columna vertebral de la recaudación tributaria; mientras que la anarquía está presente en la proliferación de regímenes de retención y percepción de tributos nacionales, provinciales y municipales, que se aplican no solo “*en la fuente*” (Ej: SIRCREB, sobre depósitos bancarios), sino que, a través de la designación de una exagerada e injustificada cantidad de agentes de retención y percepción intervienen en forma superpuesta sobre una misma operación.

Consideramos que debemos lograr un verdadero sistema tributario, simple, con pocos tributos, que se coordine entre los tres niveles de Estado, con características de coherencia, progresividad, respeto a los derechos y garantías constitucionales de los contribuyentes, y que apunte al desarrollo económico y social, con el claro objetivo de incentivar la actividad.

De lograrse, se obtendrían inmediatamente dos claros beneficios: se crearían empleos de calidad que mejorarían la calidad de vida de los ciudadanos; y el Estado aumentaría su recaudación de una forma ordenada e inteligente.

En este marco y con estos objetivos, consideramos que es un momento ideal para plantearnos una verdadera reforma tributaria que lleve a cumplir los ambiciosos objetivos expuestos, cuyo producto sea de aplicación en las próximas décadas.

La coyuntura que hoy nos toca vivir a nivel mundial marcada por la pandemia generada por el llamado COVID-19 ha contribuido no sólo a resaltar la endeblez de nuestro sistema económico y social para enfrentarla, sino también a valorar el desarrollo de los servicios tecnológicos que nos permiten interactuar virtualmente en estas épocas de aislamiento.



www.cpcesfe2.org.ar



Colegio de Graduados
en Ciencias Económicas
de Rosario

21,22,23
OCTUBRE
2020

XVIII JORNADAS NACIONALES TRIBUTARIAS, PREVISIONALES, LABORALES Y AGROPECUARIAS



Potenciando la profesión frente a **nuevos paradigmas**

En base a lo expuesto, entendemos que los trabajos que se presenten en esta área debieran contener propuestas que apunten a lograr un sistema tributario más simple en los tres niveles de Estado, con una reducción significativa de la cantidad de impuestos y tasas; y que reúna características de razonabilidad, coherencia y respeto a los principios básicos de la tributación. Tales trabajos no deben focalizarse en el análisis de aspectos parciales de los tributos actualmente en vigencia ni en cuestiones vinculadas a su aplicación, sino en propuestas de una nueva estructura tributaria para la cual sí puede tomarse la experiencia y los resultados que surgen de la legislación actual.

Uno de los aspectos a analizarse será, a juicio del autor, la estructura tributaria que mejor se relacione con la capacidad contributiva del sujeto.

¿Resulta conveniente que la imposición a la renta se convierta en el ingreso tributario principal para el Estado? ¿Qué características debería reunir? ¿Dentro de ella, debe darse preeminencia a la imposición a las empresas o a las personas? ¿Deben gravarse las rentas financieras? ¿En caso afirmativo, de qué manera? ¿Y las ganancias de capital?

¿Es razonable la imposición a los patrimonios? En su caso, ¿resulta adecuado darle preeminencia a ésta como ingreso tributario principal? ¿De qué modo sería equitativa y respetuosa de la capacidad contributiva del sujeto? ¿Alcanzaría al capital empresario o sólo al patrimonio individual? ¿Resulta razonable gravar en forma diferenciada los bienes situados en el exterior?

Finalmente, ¿debe mantenerse la imposición a los consumos? ¿Cuál sería su mejor estructura para evitar la regresividad?

Dentro del análisis que se formule, resulta muy importante también abordar el tratamiento que se le debe otorgar a las Pymes y a los pequeños contribuyentes.





Colegio de Graduados
en Ciencias Económicas
de Rosario

21,22,23
OCTUBRE
2020

XVIII JORNADAS NACIONALES TRIBUTARIAS, PREVISIONALES, LABORALES Y AGROPECUARIAS



Potenciando la profesión frente a **nuevos paradigmas**

Resulta válido en todas las circunstancias analizar el efecto extrafiscal de estos tipos de imposición.

Complementariamente deberían analizarse, dentro de la estructura propuesta, qué tipo de medidas tributarias activas pueden favorecer el desarrollo productivo y social.

¿Son válidos los incentivos a la inversión productiva y al desarrollo tecnológico a través de deducciones impositivas, desgravaciones, amortizaciones aceleradas, créditos de impuesto, cómputos como pagos a cuenta, etc.?

Dentro del análisis de una nueva estructura tributaria orientada al desarrollo económico y social, adquiere particular trascendencia el favorecimiento de las exportaciones para la generación de un robusto mercado externo que genere las divisas que hoy resultan tan escasas en nuestro país.

En esa línea, debería analizarse de qué modo puede contribuirse mediante la política fiscal a incrementar las ventas al exterior partiendo de la realidad actual que parece no favorecerlas al aplicárseles en la mayoría de los casos las mal llamadas “retenciones”, que no son más que derechos de exportación que resultan absolutamente regresivos y, en el caso de los *commodities*, trasladables en forma inversa.

¿Qué medidas fiscales pueden favorecer las exportaciones? ¿Los reembolsos y reintegros son una herramienta adecuada? ¿Y el reestablecimiento de deducciones que en algún momento estuvieron vigentes (10% del valor FOB, en ganancias)?

Serán muy valoradas propuestas que, dentro de las estructuras impositivas que se planteen, contribuyan a este objetivo.

Dentro de todo el análisis que tendrá a su cargo esta comisión, no pueden omitirse de considerar las potestades tributarias establecidas en nuestra Constitución, que hacen que el impuesto a las ganancias que recauda el Estado Nacional fuera creado en el año 1932 bajo la





Colegio de Graduados
en Ciencias Económicas
de Rosario

21,22,23
OCTUBRE
2020

XVIII JORNADAS NACIONALES TRIBUTARIAS, PREVISIONALES, LABORALES Y AGROPECUARIAS

Potenciando la profesión frente a **nuevos paradigmas**



denominación de impuesto a los réditos y como un tributo de emergencia. Argumento que ha sido renovado permanentemente y permite que siga con vida al día de hoy.

De allí que este aspecto deberá ser considerado al elaborar las propuestas, a efectos de analizar alternativas de imposición que permitan cumplir con la distribución de potestades contenida en nuestra Carta Magna, sin eludirlas con emergencias permanentes.

Por último, si hablamos del diseño de un sistema tributario no podría dejar de hacerse referencia a la administración tributaria, la que debe reunir características de agilidad y eficiencia.

Para ello, podrán plantearse opciones para su simplificación estructural, evitándose el gigantismo burocrático; la simplificación de procedimientos y presentaciones, de modo de que no se produzcan superposiciones en el aporte de información; la necesidad de un sistema informático ágil y dinámico que se limite a favorecer las presentaciones en el marco de la legislación vigente, que no “interprete” ni “legise” a su modo, y que tampoco aplique “sanciones” indirectas a través de bloqueos sistémicos.

2- El contexto actual de la financiación de las provincias y sus municipios. Necesidad de armonización, unificación y coordinación interjurisdiccional.

Los aspectos centrales que hacen al financiamiento de los distintos niveles de gobiernos, a partir de las competencias tributarias que poseen, nos remite necesariamente, a la consideración del federalismo fiscal.

En un estado federal con más de un nivel de gobierno autónomo surge imperiosamente la necesidad de diagramar un modo de distribución de fuentes impositivas que le garantice a cada uno de dichos órdenes de gobierno la fuente de recursos suficientes para el cumplimiento de sus cometidos.





Colegio de Graduados
en Ciencias Económicas
de Rosario

21,22,23
OCTUBRE
2020

XVIII JORNADAS NACIONALES TRIBUTARIAS, PREVISIONALES, LABORALES Y AGROPECUARIAS



Potenciando la profesión frente a **nuevos paradigmas**

Las reformas fiscales han consolidado el unitarismo fiscal. La disposición transitoria sexta que obliga a sancionar un régimen de coparticipación antes de la finalización de 1996, jamás fue debatida a pesar de que ya han transcurrido dos décadas desde su vigencia.

Actualmente, la Nación recauda aproximadamente el 75% de los ingresos tributarios de los tres niveles de gobierno, el régimen de coparticipación federal se ha desvirtuado íntegramente, no solo como consecuencia de los sucesivos pactos y acuerdos suscriptos por las partes contratantes y por disponerse de asignaciones específicas de los recursos coparticipables, sino por el incumplimiento de la manda constitucional que exige la sanción de un nuevo régimen.

En ese contexto, sin dudas que la organización de su régimen fiscal federal es un buen ejemplo de cómo un mal diseño institucional se consolida en el tiempo, sin que puedan formarse las voluntades suficientes para forjar un cambio.

Las provincias también parecen desconocer el actual marco legal, creando impuestos análogos a los coparticipables, permitiendo el accionar arbitrario de muchos de sus municipios, sin miras a crear pautas unificadoras en la recaudación de los tributos a su cargo, sino que muy por el contrario crean, en forma diaria, innumerables regímenes de pago a cuenta que desvirtúan la verdadera esencia y finalidad de los tributos que recaudan.

Los municipios no parecen tener freno, salvo cuando después de muchos años de litigio con las empresas interviene la Corte Suprema de Justicia declarando la inconstitucionalidad de muchas de las tasas que se pretenden cobrar.

Como señala Garat, hay consenso en interpretar que la sociedad en su conjunto, demanda respuestas en esta materia, a dos grandes interrogantes: ¿Cómo se proveen más y mejores bienes y servicios públicos y con qué grado de presión tributaria? y ¿cómo se alcanza la





Colegio de Graduados
en Ciencias Económicas
de Rosario

21,22,23
OCTUBRE
2020

XVIII JORNADAS NACIONALES TRIBUTARIAS, PREVISIONALES, LABORALES Y AGROPECUARIAS



Potenciando la profesión frente a **nuevos paradigmas**

"igualdad de oportunidades" en todo el Territorio Nacional a que hace referencia el texto constitucional?

En definitiva, tanto por razones políticas como jurídicas, o económico - financieras, plantear hoy el debate en torno de la coordinación tributaria en nuestro Estado Federal, supone algo más que discutir un nuevo sistema de coparticipación federal.

El cuadro actual de situación es el inverso al que corresponde a la Constitución, la cual establece que las provincias tienen poderes amplios y la Nación, limitados. Es decir, nuestro federalismo actual nos muestra que somos un país unitario, y autoritario; vivimos al margen de las normas, pretendiendo arreglar los problemas diseñando nuevas normas.

Es imperativo que las provincias reasuman resueltamente sus potestades tributarias, se reasignen recursos tributarios a éstas a fin de garantizar sus autonomías financieras en el marco de un verdadero federalismo fiscal.

A través de los años se han establecido diferentes mecanismos de armonización tributaria entre la Nación y las provincias, por un lado, y entre estas entre sí, por el otro.

Así las cosas, el régimen de coparticipación vigente establecido por la Ley 23.548 contiene pautas de armonización de impuestos provinciales y tasas municipales. Vale la pena remarcar que el mismo, conforme indica la cláusula constitucional sexta es transitorio. Señala esta disposición que "Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 2 del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación. La presente cláusula no afecta los redamos administrativos o judiciales en





Colegio de Graduados
en Ciencias Económicas
de Rosario

21,22,23
OCTUBRE
2020

XVIII JORNADAS NACIONALES TRIBUTARIAS, PREVISIONALES, LABORALES Y AGROPECUARIAS



Potenciando la profesión frente a **nuevos paradigmas**

trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias”.

La nueva ley de coparticipación a dictarse aparece como una situación propicia para introducir cambios al régimen con el objetivo de armonizar la tributación local.

En esta línea de pensamiento de armonizar los tributos, vale la pena mencionar que la Nación y la provincias han suscripto varios acuerdos que intentaron transitar este largo camino. Entre ellos, podemos citar: a) “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”, al que adhirieron todas las jurisdicciones provinciales. El citado pacto fue aprobado por el Decreto (PEN) 1807/1993 y ratificado por el Decreto (PEN) 14/1994, de conformidad a lo previsto por la ley nacional 24.307, artículo 33; b) El Consenso Fiscal cuyo texto fue aprobado por el Congreso de la Nación por medio de la sanción de la ley 27.429 (y sus modificaciones del 2018 y 2019).

No tememos dudas en afirmar que también se necesita una urgente readecuación y armonización en materia de regímenes de retención, percepción y recaudación del Impuesto sobre los ingresos brutos. La actual situación de estos resulta insostenible por parte de los contribuyentes y responsables, quienes se ven sometidos a presentar dedaraciones juradas con permanentes saldos a su favor, originados en estos regímenes. Debemos recordar que los órganos del convenio multilateral intentaron dar un principio de solución a esta temática.

Por último, vale la pena mencionar que muchos municipios no han tomado debida cuenta de que las tasas municipales son una especie tributaria que está vinculada a la prestación de un servicio. Cabe traer a colación la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación recaída en la causa Laboratorios Raffo c/ Municipalidad de Córdoba. Y en este sentido sobran ejemplos para citar, de tasas municipales no vinculadas a la prestación de un servicio público. Algunos municipios han establecido regímenes de retención y/o percepción de tasas municipales sobre sujetos a los cuales no se les presta ni se les prestará ningún servicio, debido a que no se





Colegio de Graduados
en Ciencias Económicas
de Rosario

21,22,23
OCTUBRE
2020

XVIII JORNADAS NACIONALES

TRIBUTARIAS, PREVISIONALES, LABORALES Y AGROPECUARIAS

Potenciando la profesión frente a **nuevos paradigmas**

encuentran radicados y/o con local en su ámbito geográfico. Y nos preguntamos ¿Qué mecanismos establece la legislación para discutir estas normas en el plano administrativo y/o judicial?



www.cpcesfe2.org.ar