



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA
SECRETARIA DE CIENCIA Y TECNOLOGIA E INSTITUTOS DE INVESTIGACIONES

Resumen Ampliado

Jornadas Anuales

“Investigaciones en la Facultad”

Ciencias Económicas y Estadística



Apellido/s y nombre/s:

Beren Teresa,

Maldonado Lucrecia.

Instituto de Investigaciones, Escuela de Contabilidad.

TITULO¹: PACTOS, ACUERDOS Y CONSENSOS FISCALES. IMPACTO EN LA RECONFIGURACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN SUBNACIONAL.

Resumen

Entre 1992 y 2021, en Argentina se firmaron 11 pactos fiscales, bajo diferentes denominaciones. Han tenido como finalidad abordar las problemáticas surgidas en la relación fiscal entre la Nación y las provincias. En la mayoría de estos acuerdos se hace mención a la necesidad y el compromiso de aprobar una nueva Ley de Coparticipación Federal, un objetivo que hasta la fecha no se ha alcanzado.

En palabras de la Corte Suprema de Justicia de la Nación constituyen manifestaciones positivas del llamado federalismo de concertación, inspirado en la búsqueda de un régimen concurrente en el cual las potestades provinciales y nacionales se unen en el objetivo superior de lograr una política uniforme en beneficio de los intereses del Estado Nacional y de las provincias (Fallos: 322:1781).

Este proyecto profundiza el estudio de los acuerdos celebrados en el período 2018-2022, conocidos como Consenso fiscal 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021. En todos estos pactos, los compromisos relacionados con cuestiones tributarias se centran en temas de administración tributaria y legislación fiscal.

A nivel nacional, se asumieron compromisos de modificar impuestos con el propósito de mejorar la masa coparticipable con las provincias. Estos cambios se proponen, luego de transitar un período de gran litigiosidad entre las distintas jurisdicciones, y se promulgaron de acuerdo a los términos acordados.

A nivel sub-nacional, al igual que en los pactos fiscales anteriores, el objetivo principal es modificar el impuesto sobre los ingresos brutos, un tributo significativo en términos recaudatorio, indirecto, plurifásico y considerado distorsivo por vasta doctrina. El Consenso fiscal 2017 busca lograr una disminución generalizada de alícuotas en un período de varios años, objetivo que fue postergado en acuerdos posteriores. El Consenso fiscal 2021 vigente, ya no contempla una disminución de alícuotas, sino que establece tasas máximas por actividad. Además, pretende imponer una conceptualización uniforme de hecho imponible en todas las jurisdicciones, lo cual excede lo dispuesto por la Constitución Nacional y la ley de Coparticipación Federal de Impuestos.

En el impuesto de sellos, se producen avances importantes en la propuesta de reducciones paulatinas de alícuotas, pero el Consenso fiscal 2021 abandona el compromiso de eliminación de este tributo y regula diferentes alícuotas máximas.

¹ Trabajo elaborado en el marco del Proyecto (Código del proyecto), titulado: "Tributación sub-nacional y federalismo fiscal en Argentina", dirigido por la CPN Teresa Beren



En el caso de los tributos provinciales directos como el impuesto inmobiliario y el impuesto a las patentes de automotores, las diferentes versiones del consenso fiscal buscan fortalecerlos, pero en el caso del impuesto inmobiliario, cediendo cierto grado de control al gobierno federal mediante los criterios de valoración del tributo.

A lo largo de los años se observa una evolución gradual en el precepto constitucional definido como base del sistema federal y que dispone que las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal. La validación de los pactos, acuerdos y consensos fiscales constituye evidencia de esta evolución.

Asimismo, no se aprecia una convicción sólida por parte de las provincias en cuanto a la necesidad de modificar el impuesto sobre los ingresos brutos. Desde la década del 90 se plantea de manera recurrente, aunque en ocasiones de forma contradictoria, la importancia de modificar este impuesto debido a sus características estructurales. A la fecha, no se han logrado cambios relevantes; su recaudación aumenta en importancia, llegando a representar el 75% de los ingresos tributarios de recaudación propia en las provincias.

Palabras clave:

Tributación sub-nacional - Federalismo fiscal - Coordinación fiscal

Abstract:

Between 1992 and 2021, Argentina signed 11 fiscal pacts under different names. Their primary purpose has been to address the issues arising from the fiscal relationship between the Nation and the provinces. In most of these agreements, there is a mention of the necessity and commitment to approve a new Federal Coparticipation Law, an objective that has not been achieved to date.

In the words of the Supreme Court of the Nation, they constitute positive manifestations of the so-called conciliation federalism, inspired by the pursuit of a concurrent regime in which provincial and national powers unite in the higher goal of achieving uniform policies for the benefit of the National State and the provinces (Judgments: 322:1781).

This project delves into the study of the agreements concluded between 2018-2022, known as the Fiscal Consensus of 2017, 2018, 2019, 2020, and 2021. In all these pacts, commitments related to tax matters focus on tax administration and fiscal legislation.

At the national level, commitments were made to modify taxes with the purpose of enhancing the revenue share with the provinces. These changes are proposed after a period of great litigation between the different jurisdictions and were enacted according to the agreed terms.

At the subnational level, similar to previous fiscal pacts, the primary objective is to amend the Gross Income Tax, a significant revenue, indirect, multi-stage tax, and widely considered distortionary. The Fiscal Consensus of 2017 seeks to achieve a generalized reduction in tax rates over several years, a goal that was postponed in subsequent agreements. The current Fiscal Consensus of 2021 no longer includes a reduction in tax rates but establishes maximum rates by activity. Moreover, it aims to impose a uniform conceptualization of the taxable event in all jurisdictions, which goes beyond what is stipulated in the National Constitution and the Federal Coparticipation Law.

In the case of stamp duties, there have been significant advances in the proposal for gradual reductions in tax rates, but the Fiscal Consensus of 2021 abandons the commitment to eliminate



this tax and regulates different maximum rates.

For direct provincial taxes, such as property tax and vehicle registration tax, different versions of the fiscal consensus aim to strengthen them, but in the case of property tax, yielding some degree of control to the federal government through the tax valuation criteria.

Over the years, there has been a gradual evolution in the constitutional precept defined as the basis of the federal system, which states that the provinces retain all powers not delegated by the Constitution to the federal government. The validation of fiscal pacts, agreements, and consensus is evidence of this evolution.

Furthermore, there is no strong conviction on the part of the provinces regarding the need to amend the Gross Income Tax. Since the 1990s, the importance of amending this tax due to its structural characteristics has been recurrently and sometimes contradictorily emphasized. To date, no significant changes have been achieved, and its revenue has gained importance, representing up to 75% of the provinces' own tax revenue.

Keywords:

Subnational taxation - Fiscal federalism - Fiscal coordination

Objetivos:

Reflexionar acerca del federalismo fiscal en Argentina y su evolución reciente en el ámbito de los recursos tributarios.

Analizar el impacto que los diversos pactos, acuerdos o consensos fiscales tienen en la configuración de la tributación sub nacional.

Metodología y análisis de datos considerados en la investigación:

En este trabajo centrado en la construcción del marco teórico del proyecto, se utiliza una metodología empírica e interpretativa. Es decir, se basa ante todo, en el proceso de recolección y análisis de normas que sustentan la relación fiscal Nación-Provincias, dando un tratamiento original a datos secundarios de acuerdo a las pautas del método científico. Es interpretativa, pues se realiza una descripción propia y valoración de los datos enfocándose en ciertos aspectos de acuerdo a la información recabada.

Problemas planteados, principales hipótesis y resultados:

Los cambios vertiginosos que vive la sociedad ponen en debate de forma permanente el rol de los estados, el alcance de su actividad y por ende su financiamiento. En los estados modernos, la actividad de las haciendas públicas en sus diferentes niveles es financiada de forma significativa a través de los sistemas tributarios.

Éstos y sus modelos de gestión difieren según la organización política de cada estado. En los estados federales o descentralizados, tanto el gasto público como los ingresos se distribuyen en haciendas multinivel.

En Argentina coexisten junto al gobierno central veinticuatro jurisdicciones sub-nacionales y más de 2200 municipios, todos ellos con poder tributario relativamente definido.

Desde una perspectiva sub-nacional, sus veinticuatro jurisdicciones financian las políticas públicas en gran medida a través de tributos provinciales de recaudación propia o de



transferencias recibidas del gobierno nacional por impuestos que la Nación recauda y coparticipa.

Este poder de imposición distribuido y en algunos casos compartido entre diferentes niveles de gobierno requiere de coordinación entre el gobierno central y los sub-nacionales y entre éstos últimos. Esta coordinación es fundamental para asegurar un grado significativo de autonomía fiscal y para fortalecer la capacidad de gestión del estado; también requiere evaluar el desempeño de la tributación sub-nacional, la sub-utilización de tributos directos y el rol adquirido por los tributos indirectos, entre otros aspectos.

Como se advierte y desde una óptica sub-nacional aparecen diversos aspectos a explorar para contribuir a mejorar su institucionalidad fiscal y fortalecer el modelo de federalismo fiscal en Argentina.

Hipótesis:

Las competencias tributarias sub nacionales establecidas en la Constitución Nacional se encuentran afectadas por diversos pactos, acuerdos y consensos fiscales firmados entre el gobierno nacional y provincias.

El incumplimiento del mandato constitucional de una nueva ley convenio de coparticipación federal de impuestos y los diversos pactos, acuerdos y consensos impulsados por el gobierno federal y acompañados por gran parte de los gobiernos provinciales han reconfigurado la tributación sub-nacional en Argentina.

Resultado preliminar:

Debilitamiento del federalismo fiscal por incumplimiento del mandato constitucional de una nueva ley convenio de coparticipación federal de impuestos y a través de los diversos pactos, acuerdos y consensos fiscales firmados por el gobierno federal y acompañados por gran parte de los gobiernos provinciales.

Consolidación de un sistema tributario a nivel sub-nacional de carácter regresivo, con predominio del impuesto sobre los ingresos brutos.

Delegación a Nación de normas de valoración en materia del principal tributo directo, el impuesto inmobiliario.

Descripción de la novedad y relevancia del trabajo:

Este trabajo pretende analizar la evolución reciente de las normas que sustentan el federalismo fiscal en Argentina, desde la perspectiva de los recursos tributarios propios de los diferentes niveles de gobierno.

Se elabora un marco actualizado del federalismo fiscal en Argentina, circunscripto a uno de sus aspectos determinantes: las fuentes de financiamiento de los distintos niveles de gobierno, con énfasis en los tributos sub-nacionales.

Referencias bibliográficas:

Cetrángolo, O., Jiménez, J.P.(2004) Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes. Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social. Naciones Unidas- CEPAL. Santiago de Chile.

Hernández, J.M.(2012). Unitarismo fiscal, coparticipación impositiva y violación de la Constitución, La Voz del Interior, Córdoba. Recuperado de:



UNR

<https://www.lavoz.com.ar/opinion/unitarismo-fiscal-coparticipacion-impositiva-violacion-constitucion/>

Hernández, A. (2016), *Los fallos de la CSJN sobre los reclamos provinciales de San Luis, Santa Fe y Córdoba por detracciones a la masa coparticipable y la confirmación de una jurisprudencia federalista*. Revista de la facultad, Vol. VII, Nro2, nueva serie II. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/24443>

Hualde, Alejandro. (2015). El federalismo argentino después de la reforma constitucional de 1994. Nueva Epoca. .

Jarach, D.(2013), *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, 4ª edición, Buenos Aires, Argentina, Ed. Abeledo Perrot.

Ley 23548 de Coparticipación Federal de impuestos, pactos fiscales, acuerdos y consensos fiscales con su legislación aprobatoria.

Luqui, J.C.(1993), *Derecho Constitucional tributario*, Buenos Aires, Ed. Depalma.

Oficina de Presupuesto del Congreso (2020), *Federalismo fiscal en Argentina. Evolución reciente y perspectiva histórica*. Disponible en: <https://www.opc.gob.ar/politica-tributaria/federalismo-fiscal-en-la-argentina-evolucion-reciente-en-la-perspectiva-historica/>

Sevilla Segura, J.V. (2004). *Política y Técnicas Tributarias*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Sciara, A. (2012). La cuestión fiscal federal: una visión nacional desde la provincia de Santa Fe. Disponible en: <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/la-cuestion-fiscal-federal-una-vision-nacional-desde-la-provincia-de-santa-fe/>

Sciara, A.; Ameriso, C.; Beren, T.; Goytia, M.; Maceratessi, G.; Ocaranza, A.; Orellano, J. (2004). *Financiamiento de los gobiernos locales en la provincia de Santa Fe*. Novenas Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística. Disponible en: <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/7833>

Spisso, Rodolfo R. (2000). *Derecho Constitucional Tributario*, 2ª edición actualizada y ampliada; Ediciones Depalma, Buenos Aires.