



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



Coronel, María Silvia

Instituto de investigación Teóricas y Aplicadas, Escuela Contabilidad

EL NUDO GORDIANO DE LA FISCALIDAD EN ARGENTINA: ALGUNAS PROPUESTAS BÁSICAS¹

Resumen:

El federalismo fiscal argentino se encuentra en crisis desde hace al menos veinticinco años, es decir desde que en 1994 la reforma de nuestra Constitución Nacional indicó la obligación de dictar una ley de coparticipación que lo asegure. Desde entonces no sólo no se ha cumplido con el mandato constitucional, sino que han fracasado todos los intentos de concertación a través de pactos o consensos fiscales. Las provincias han asumido en ese período la prestación de servicios transferidos por la Nación (educación, salud) sin la debida transferencia de ingresos. Muy por el contrario, sólo se ha apelado indiscriminadamente a nuevos tributos locales, aumento de alícuotas de los existentes, impuestos travestidos de tasas en los Municipios, regímenes salvajes de percepciones y pagos a cuenta que originan cuantiosos saldos a favor de dificultosa recuperación. Ante este panorama, no sólo los gobiernos locales se desempeñan con incertidumbre económica y jurídica, toman empréstitos a futuro a través de la acumulación de saldos a favor y acuden al clientelismo político a través de las dádivas del gobierno nacional de turno, sino que los contribuyentes realizan su actividad interjurisdiccional con altísima inseguridad jurídica respecto al pago de sus obligaciones a los entes locales, tanto provinciales como municipales.

En este marco tampoco está claramente definido y asentado el tema de las autonomías municipales que planteó la reforma constitucional de 1994, por lo cual el panorama tributario se complejiza en exceso e impide la planificación tributaria en el marco de proyectos de inversión locales o internacionales que resulten trazables y sustentables en el tiempo.

Ya es hora que empecemos a enfrentar los viejos problemas con nuevas soluciones, reconociendo el hecho fáctico que indica que las utilizadas en el pasado han fracasado y resultaron meras manifestaciones ilusorias de buena voluntad. Para ello este trabajo propone uno de varios puntos de vista distintos a los pasados, proponiendo basarse en el núcleo duro de nuestra Constitución Nacional, lo cual implica aceptar que quienes la forjaron tuvieron, al menos, una mayor claridad de pensamiento y visión a futuro que nuestros contemporáneos. A partir de este, paradójicamente, "nuevo" enfoque, se propone constituir un punto de partida para el debate que tan largamente se ha pospuesto con los indeseables efectos que advertimos.

Palabras claves: federalismo fiscal- Constitución Nacional- economías regionales- seguridad jurídica - crecimiento económico sustentable - tributos locales - reforma fiscal - competencias tributarias - ley de coparticipación - pactos fiscales - consenso fiscal - actividad interjurisdiccional

¹Este trabajo se elaboró en el marco del Proyecto: 80020180300105UR, Titulado "Redefinir el Federalismo Fiscal Argentino: Desafíos y Oportunidades", dirigido por Aquel, Sandra Silvana. Integrantes del equipo de investigación que actuaron como colaboradores del presente trabajo: Almada, Lorena, Di Paolo, Horacio, Chiani, Martín, Casella, María Elena, Fernández de Luco, Diego.



Abstract:

Se propone iniciar un proceso que resuelva el problema no solucionado del federalismo fiscal en la Argentina, postulando un nuevo punto de vista basado en el núcleo duro de nuestra Constitución Nacional y con visión de futuro que garantice un crecimiento económico sustentable, mejore la seguridad jurídica y facilite la potencialización de las economías regionales. En tal sentido se formula una posible reformulación del sistema tributario argentino de modo de cumplir con el mandato constitucional que garantice un efectivo federalismo político y por ende fiscal.

Keywords:

fiscal federalism - National Constitution - regional economies - legal security - sustainable economic growth - local taxes - tax reform - tax powers - law of co-participation - fiscal agreements - fiscal consensus - interjurisdictional activity

Objetivo General

Diseñar un nuevo modelo tributario que contemple la descentralización tributaria como base para una nueva ley de coparticipación.

Diseñar un nuevo modelo tributario, en favor del medio ambiente, a través de la formulación de recomendaciones de política tributaria.

Objetivos Específicos

- a) Definir el rol del Estado (competencias, servicios y funciones en términos del artículo 75 inc. 2º de la Constitución Nacional) lato sensu (Nación, Provincias y Municipalidades), lo que dará la cuantía general de los recursos necesarios.
- b) Una vez definidos los roles de cada nivel y determinada la cuantía general de los recursos necesarios, definir la estructura tributaria de cada nivel y/o las transferencias inter niveles a fin de evitar una distribución no igualitaria.
- c)_ Analizar los tributos vigentes nacionales, provinciales y municipales con el fin de reformularlos, incorporando la finalidad extrafiscal en forma directa sobre los insumos, procesos y productos generadores de la fuente de contaminación, promoviendo incentivos fiscales sobre los procesos productivos que se adapten al desarrollo sustentable esperado para el próximo milenio.
- d) Establecer políticas tributarias conforme las reglas constitucionales de la imposición, procurando una base consensuada entre la Nación, las provincias y sus municipios. La combinación de políticas, evitará distorsiones en las condiciones de competencia o tratamientos discriminatorios en el libre acceso al mercado.
- e) Detectar los tributos que no encuadran dentro del actual marco legal, y que son análogos a los coparticipables.
- f)_ Diseñar pautas unificadoras en la recaudación de los tributos, a los fines de coordinar los actuales regímenes de pago a cuenta que desvirtúan la verdadera esencia y finalidad por la cual fueron creados.
- g) Proponer un "Pacto Federal Ambiental" a suscribir por la Nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Provincias, que sirva de marco normativo para reglar y coordinar las



potestades de los distintos niveles de gobierno y los criterios de tributación e incentivos a implementar, así como la forma de su coparticipación.

Metodología y análisis de datos considerados en la investigación

El presente trabajo se enmarca en un proceso de investigación aplicada, más concretamente del tipo explicativa de los fenómenos históricos ocurridos en el ámbito tributario durante los últimos veinticinco años, teniendo como eje principal el fenómeno denominado Federalismo Fiscal en la República Argentina. El tipo de investigación fue no experimental, con aplicación preponderantemente del método sintético.

Problemas planteados, principales hipótesis y resultados

Los principales problemas planteados son:

1. Reconocer si el federalismo fiscal está relacionado con una definición política para el país.
2. Aceptar que antes que nada debemos asumir dicha definición política ante todo.
3. El proceso de globalización: reconocer las necesidades y dinámicas del mundo actual y su proyección futura, así como las necesidades propias de Argentina y la forma de encararlas con vistas al futuro.
4. Una vez asumidas estas definiciones políticas como sociedad en su conjunto, analizar cuál es el mejor sistema tributario en cuanto a definición de competencias y al objeto de la imposición.
5. Identificación de los problemas no resueltos de la tributación local:
 - a. alcance del poder tributario de los municipios
 - b. excesos en la aplicación de regímenes de retención, percepción y pagos a cuenta en el impuesto sobre los ingresos brutos
 - c. fracaso de los sucesivos pactos fiscales
 - d. imposibilidad de llegar a acuerdos sobre cuestiones básicas: coparticipación, atribución de ingresos en el Convenio Multilateral
6. Reconocer que la puja por la recaudación se basa en la falta de adecuación recurso-gasto

Principales hipótesis:

1. Este trabajo pretende especular con argumentación lógica sobre las respuestas a las preguntas anteriores, y en consecuencia proponer alguna opción de solución al modelo de distribución de competencias tributarias que resulte superior al vigente.
2. Para ello se formula muy brevemente una descripción crítica de la realidad tributaria actual, para luego desarrollar la hipótesis principal.
3. En cualquier caso, el resultado del presente trabajo no pretende ser ni por asomo la única alternativa posible de solución, pero sí pretende plantear la alternativa de repensar los métodos que han fracasado por más de dos décadas, así como plantear que la solución al conflicto quizás esté en el respeto a la propia Constitución Nacional que nos demuestra una vez más que su filosofía es vigente, perdurable y ante todo, más sabia de lo que creemos.



4. El principio básico a respetar en la formulación de la propuesta es el de la debida correlación entre servicios prestados y recursos disponibles en el ámbito de la potestad tributaria propia. Es decir que si esa correlación no existe, no habrá jamás resultados efectivos a nivel desarrollo.
5. En tal sentido, podría afirmarse que existe una relación de proporcionalidad entre los servicios prestados por provincias y municipios y la cantidad de habitantes que resultan consumidores finales.
6. En relación a lo postulado por la Constitución Nacional respecto a la cláusula del progreso, reconocer que debería preverse en la distribución de este tipo de recurso tributario una suerte de coparticipación inversa a la brecha de desarrollo, sobre todo respecto de la industria y las actividades extractivas, a fin de que se vea incentivada la localización de dichas actividades en zonas de baja densidad poblacional y menor desarrollo.(eximir del nuevo impuesto a estas actividades en cuanto se localicen en determinadas zonas) y se les coparticipe a dichas jurisdicciones un porcentaje de la recaudación total, variable según el porcentaje en la facturación de las mismas, cuyo quantum puede estar representado por la participación en el PBI del sector.
7. Idéntico modelo de distribución de la recaudación podría seguirse en una segunda etapa respecto de la recaudación nacional por impuestos directos.
8. Básicamente, el hecho que se concluye es que lo que el presupuesto básico sea en qué y quién gasta y no quién recauda, puesto que el orden de esta inferencia resulta crucial en los resultados a obtener.
9. Todo lo anterior tiene base jurídica en que se respeta la atribución básica de potestades tributarias plasmada en la Constitución Nacional.

Descripción de la novedad y relevancia del trabajo

Se propone:

1. La eliminación del impuesto sobre los ingresos brutos en el sentido de un impuesto al consumo plurifásico y en cascada, y su reemplazo por un impuesto del tipo al Valor Agregado unificado, mucho más apto para la competitividad en el comercio internacional.
2. La recaudación primaria de este tipo de tributo debiera residir en quien es a su vez el que realiza el gasto, para luego, de haber un sistema de coparticipación, esta debiera, siguiendo el modelo de algunas autonomías españolas, el estado o ente local sea quien coparticipa al gobierno nacional y no a la inversa. Este cambio de paradigma, también aplicable a los niveles de gobierno municipal-provincial, tiene como ventaja principal una adecuada correlación recurso-gasto, lo hace visible para los contribuyentes.
3. El porcentaje a coparticipar al Estado nacional variará para cada jurisdicción de acuerdo a su actual relación de aporte-beneficio dentro de la coparticipación nacional.
4. No está en juego una reducción del quantum total de la recaudación tributaria en su conjunto (cuestión que podrá profundizarse en otras etapas) sino de cómo redistribuir las potestades tributarias actuales en una suerte de nueva coparticipación. El aspecto del quantum de la tasa diferencial sería sencillo de resolver con un modelo matemático que incluya la actual recaudación de las provincias por ingresos brutos más la porción del IVA nacional que reciben vía coparticipación. El problema no se centra en cuánto sino cómo se distribuye la recaudación total.



5. Resulta fundamental unificar los regímenes de recaudación y pagos a cuenta reduciéndolo a un único régimen de retención y percepción, incluidas las recaudaciones bancarias, con alícuotas únicas, que se distribuyan proporcionalmente a las provincias con el mismo porcentaje de recaudación que el del impuesto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- "Atanor S.C.A. c/ Municipalidad de Rosario –recurso contencioso administrativo- s/ Recurso de inconstitucionalidad". CSJSF (22/04/19). A y S t 289 p 465/471.
- Almada, Lorena y Matich, Cecilia (2008) El régimen de recaudación sobre acreditaciones bancarias y su desvinculación del hecho imponible del impuesto sobre los ingresos brutos, XXXVIII Jornadas tributarias Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, Mar del Plata,
- Alonso Olea, Eduardo J. (1995). El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un «Derecho Histórico». Oñati: IVAP. ISBN 8477771367.
- Atxabal Rada, Alberto; Muguruza Arrese, Javier (2006). Recopilación del Concierto Económico Vasco. Legislación, jurisprudencia y bibliografía. Bilbao: Ad Concordiam. ISBN 8461101472.
- Balbo, Elvira (2017) Qué hacer con el Impuesto sobre los Ingresos Brutos: ¿Honrarlo o sustituirlo? El Pacto Incumplido. 50º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas Universidad Nacional de Córdoba.
- Berteau, Anibal (2016) Lineamientos y propuestas para la reforma fiscal argentina. AAEF, coordinación de Schindel, Angel y Tarsitano, Alberto, pág 61,81,95,223.231635,641,645.
- Bocchiardo, José Carlos (2010) Historia de la tributación argentina, homenaje de la AAEF a la Patria del Bicentenario, Errepar, pág 912
- Coronel, María Silvia e Irazoqui, Julieta.(2004) Los regímenes de percepción en el impuesto sobre los ingresos brutos sobre importaciones y sobre acreditaciones bancarias para contribuyentes de convenio multilateral:¿el fin justifica los medios? Monografía presentada al IV Seminario Internacional de Tributación Local, realizado en el Campus Universitario de la Universidad del Salvador de la ciudad de Pilar, Provincia de Buenos Aires.
- Di Paolo, Horacio (2019) Dos herramientas que intentaron reducir la presión fiscal de los tributos locales: la "estabilidad fiscal " y el "consenso fiscal" Práctica Integral Córdoba Errepar.
- Esso Petrolera Argentina SRL c/Municipalidad de Quilmes s/acción contencioso administrativa Corte Sup. Just. Nac. (Dictamen - Proc. Gral. Nac.) 27/06/2018 Interpretación del artículo 35 del Convenio Multilateral y proporcionalidad de las tasas.
- Rubio de Urquía, José Ignacio (2001) La gestión, fiscalización y recaudación de los tributos municipales en España. Derecho Tributario Municipal, coordinación de Casás, José Osvaldo. Editorial Ad-hoc, pág 292
- Rubio de Urquía, José Ignacio (2002) "Globalización" y Hacienda Local: un referente de hoy para el futuro. .Derecho Tributario Provincial y Municipal, coordinación de Bullit Goñi, Enrique. Editorial Ad-hoc, pág 287