

VERSION PRELIMINAR
SUSCEPTIBLE DE CORRECCION UNA VEZ CONFRONTADO
CON EL ORIGINAL IMPRESO

(S-4562/16)

PROYECTO DE RESOLUCION

El Senado de la Nación

RESUELVE

1. Créase la “Comisión de Expertos en Materia Tributaria y Fiscal”, bajo la órbita de la Comisión Bicameral para la Reforma Tributaria creada por el artículo 77 de la Ley N° 27.260, la que tendrá a su cargo el estudio y la revisión del ordenamiento jurídico en materia tributaria vigente, a fin de elaborar un dictamen que contenga un exhaustivo análisis y una propuesta de actualización, modificación y/o eventual unificación de la normativa tributaria, la que se implementará mediante la modificación de la misma o a través de un Código unificado, según se considere razonable y conveniente, respetando los principios constitucionales en materia tributaria, impositiva y fiscal.

2. La “Comisión de Expertos en Materia Tributaria y Fiscal” deberá presentar el dictamen y la propuesta, como los documentos y trabajos realizados, en un plazo de TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO (365) días corridos a partir de la fecha de su constitución, a la Comisión Bicameral para la Reforma Tributaria, la que deberá remitirlos a la brevedad a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación para su tratamiento. La “Comisión de Expertos en Materia Tributaria y Fiscal” podrá solicitar la ampliación del plazo establecido, en forma excepcional, en caso de mediar circunstancias que hagan razonablemente dificultosa la elaboración de la propuesta.

3. La “Comisión de Expertos en Materia Tributaria y Fiscal” será integrada por VEINTE (20) especialistas de reconocidos antecedentes académicos y profesionales en materia tributaria, fiscal e impositiva.

4. Los miembros de la “Comisión de Expertos en Materia Tributaria y Fiscal” serán elegidos por concurso de oposición y antecedentes, el cual será convocado por la Comisión Bicameral para la Reforma Tributaria. Los cargos serán rentados y a cuenta de las Cámaras del Congreso y no generarán incompatibilidad alguna.

5. Para el cumplimiento de su cometido la “Comisión de Expertos en Materia Tributaria y Fiscal” podrá requerir el asesoramiento técnico y administrativo de las reparticiones públicas que considerare pertinente.

6. Instar a las autoridades de esta Honorable Cámara para que a la brevedad lleve adelante el proceso de integración y puesta en funcionamiento de la Comisión Bicameral para la Reforma Tributaria, creada por el artículo 77 de la Ley N° 27.260. Dirigirse a la Honorable

Cámara de Diputados de la Nación, solicitando que adopte una resolución en el mismo sentido de la presente, a efectos de conformar la referida Comisión Bicameral.

Carmen Lucila Crexell.- Liliana T. Negre de Alonso.- Federico Pinedo.- Adolfo Rodríguez Saá.- Alfredo H. Luenzo.- Roberto G. Basualdo.- Guillermo J. Pereyra.- Omar A. Perotti.- María L. Leguizamón.- Miguel A. Pichetto.- Dalmacio E. Mera.- Ernesto F. Martínez.- Juan C. Romero.-

FUNDAMENTOS

Señora Presidente:

La reciente sanción de la Ley N° 27.260 de “Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados y Régimen de Sinceramiento Fiscal”, estableció en los artículos 77 a 80, Título VI, Libro Segundo, la creación de la Comisión Bicameral para la Reforma Tributaria, la que tendrá por objeto el análisis y evaluación de las propuestas de reforma del sistema tributario nacional que elabore y remita el Poder Ejecutivo Nacional.

La misma estará integrada por quince (15) diputados y quince (15) senadores, elegidos por sus respectivos cuerpos, respetando la pluralidad y proporcionalidad en la composición de los distintos bloques políticos y asegurando la inclusión de éstos cuando estuvieren conformados por cinco (5) o más legisladores.

A pesar de que el Poder Ejecutivo cuenta con un plazo de trescientos sesenta y cinco (365) días corridos a partir de la constitución de la Comisión Bicameral para remitir el o los proyectos de reforma al sistema tributario nacional, considero necesario y de suma urgencia que las autoridades de este Senado, como así también de la Cámara de Diputados, integren la Comisión Bicameral creada por el artículo 77 de la mencionada Ley N° 27.260, con el objeto de comenzar a estudiar los proyectos de ley existentes en ambas Cámaras, como toda otra iniciativa que exista al respecto.

En relación a esto, el artículo 80 in fine prevé la posibilidad que la Comisión Bicameral instrumente los mecanismos necesarios que aseguren la participación de universidades, academias y organizaciones sociales, como asimismo, solicitar la colaboración y asesoramiento de personas, instituciones y organismos especializados en la materia objeto de tratamiento.

En este sentido, considero que esta facultad que prevé la ley, cuando se constituya la Comisión Bicameral y dicte su reglamento interno, debe ser una obligación taxativa, por lo cual propongo la creación de un cuerpo de asesores externos conformado por especialistas de

reconocidos antecedentes académicos y profesionales en materia tributaria, la que irá elaborando dictámenes especiales, produciendo un dictamen final que deberá ser remitido a la Comisión Bicameral en un plazo de trescientos sesenta y cinco días (365) desde su constitución, pudiendo solicitar una prórroga en forma excepcional, en caso de mediar circunstancias que hagan razonablemente dificultosa la elaboración de la propuesta.

A tal fin, la Comisión de Expertos tendrá a su cargo el estudio y revisión del ordenamiento jurídico en materia tributaria vigente, a fin de elaborar un dictamen que contenga un exhaustivo análisis del mismo y una propuesta de actualización, modificación y/o unificación de la normativa tributaria ya sea mediante la modificación de la misma o través de un código unificado, según se considere razonable y conveniente, respetando los principios constitucionales en materia tributaria.

La Comisión de Expertos estará conformada por especialistas de reconocidos antecedentes académicos y profesionales en materia tributaria, que se dedicará seriamente al análisis y reforma sustancial del sistema tributario argentino, de modo integral, adecuando la normativa existente a lo prescripto por la Constitución Nacional y a la realidad sociológica, dado que los grandes problemas que tiene el sistema actual son su inconstitucionalidad manifiesta y su falta de adecuación respecto de la realidad imperante en la República Argentina.

Argentina es hoy uno de los países con mayor presión fiscal a nivel mundial, sin la debida contraprestación por parte del Estado, de los servicios públicos acordes a la magnitud de la exigencia fiscal. En efecto, no hay proporción entre lo que el ciudadano debe tributar al Fisco y la calidad y eficiencia que el Estado provee actualmente, si consideramos la situación de los servicios públicos en cuanto a la oferta de educación, salud, transporte, actividad recreativa y cultural, estado de caminos y rutas, electricidad, etc.

Ante la enorme presión fiscal que debe afrontar el contribuyente, la nula respuesta del Estado frente a la provisión de los servicios públicos que se esperan de él, genera en el contribuyente una “sensación” de engaño, y la percepción de una falta de adecuada proporción entre la realidad sociológica vigente y el texto escrito de la Constitución Nacional, específicamente en el artículo 42 que dispone, que las autoridades deberán proveer a “la calidad y eficiencia de los servicios públicos”.

Esta asfixia a nivel fiscal, la sufre el contribuyente a través de los distintos niveles impositivos de orden nacional, provincial y municipal, los cuales en su afán recaudatorio, no toman en cuenta que en la base de la cadena impositiva está el contribuyente, el cual siempre es el

mismo, pese a que sean distintas las reparticiones que le requieran el pago de los tributos, incurriendo en la doble o triple imposición, la que en ocasiones ha sido avalada por la misma Corte Suprema de Justicia de la Nación, dados los graves problemas de autofinanciamiento de las provincias y municipios¹.

La principal deuda de la dirigencia política respecto del sistema tributario argentino es no contar a la fecha con un verdadero régimen de coparticipación entre Nación y provincias, según lo estipulado por la Constitución Nacional en la reforma de 1994, dado que hoy se opera sobre la base de la imposición del gobierno nacional con las consecuentes injusticias de distribución discrecional -y, en muchos casos, arbitraria- por parte de aquel a las provincias. Por otro lado, el sistema federal establecido por la Constitución Nacional pareciera una utopía dado el enorme desajuste económico existente entre Nación y las Provincias, y la falta de autarquía financiera de estas últimas, las cuales tampoco se encuentran aptas, en las actuales condiciones, para recaudar por sí mismas los tributos necesarios, por lo que también necesitan de la ayuda del gobierno nacional como ente recaudador.

A su vez, la complejidad del actual sistema es tal, que está conformado por acumulación y amontonamiento de infinidad de normas nacionales, provinciales y municipales, que tornan imposible su conocimiento, comprensión y cumplimiento, aún por parte de los contribuyentes que se esmeran por tratar de entender y cumplir con el sistema vigente.

Considero que la imposibilidad de comprensión y cumplimiento de un régimen obligatorio, aún por parte del ciudadano informado, pone en entredicho la legitimidad de la obligación tributaria.

Como ha dicho un reconocido experto en derecho constitucional tributario, “desde el año 1930 nos venimos acostumbrando a ver normal lo que es anormal. Como esas enfermedades que avanzan lentamente -las de la psiquis, por ejemplo, en las cuales ni el enfermo ni su familia se dan cuenta de su progreso hasta que el delirio hace crisis y sobreviene la tragedia-, aquí también las leyes, los decretos, reglamentos, resoluciones y hasta más de una sentencia nos han venido acostumbrando a aceptar como constitucional lo que no lo es”.² La cantidad de reformas que se han ido sucediendo en el sistema tributario, todas ellas ocasionadas por urgencias económicas que

¹ “La proporcionalidad puede estar alterada, como frecuentemente ocurre, por la concurrencia de tributos creados por el gobierno federal, los gobiernos de provincias y las municipalidades, lo que trae consigo una presión tributaria que, separadamente considerada, no llegaría a ser confiscatoria, pero, unidos, no pocas veces exceden los límites que la propia jurisprudencia ha establecido como constitucionales”, LUQUI, Juan Carlos, “Derecho Constitucional Tributario”, pág. 3, Ed. Depalma, 1993

² LUQUI, Juan Carlos, Op. cit.

fueron generando nuevos gravámenes de “emergencia”, cuya dudosa legitimidad se iba justificando en razón de la situación de excepcionalidad, han causado como efecto un sistema lleno de “parches”, sin coherencia en la totalidad del conjunto, resultando distorsivo, regresivo y, en muchos casos, netamente confiscatorio, al margen de la Constitución Nacional.

Al hablar de “reforma tributaria integral”, nos referimos a la necesidad de una revisión y análisis serio de todo el sistema tributario nacional de modo de poder organizar un sistema que sea coherente, armónico y justo, que respete los principios básicos de legalidad, igualdad, equidad y proporcionalidad, que deben regir en él.

Es así que, partiendo del diseño y puesta en práctica de un régimen de coparticipación federal justo y eficaz, que regule la distribución equitativa de recursos entre Nación y provincias, y a la vez entre éstas y sus respectivos municipios, se deben revisar los tributos aduaneros y los distintos regímenes de promoción fiscal existentes, los cuales fueron distorsionando más aún el sistema, favoreciendo a unas pocas provincias en desmedro del resto, como la multiplicación irracional y superpuesta de nuevos tributos sobre los cuales se fueron aplicando diversas alícuotas encimadas a raíz de las sucesivas reformas justificadas por un estado de emergencia que ha sido prorrogado desde hace más de cuarenta años.

En esta línea de pensamiento, considero conveniente recordar cuál es el sentido del sistema tributario y cuáles son los principios que éste debe respetar para ser realmente justo, equitativo y eficaz en orden a los fines que justifican su existencia. En otros términos, los principios de la imposición derivan de la preexistencia de los fines que a la tributación se le asignan, por lo que no es posible formular principios a los que ajustar la lógica tributaria si no se admite como premisa su servicio a ciertas metas, objetivos o finalidades³.

En este sentido, reconociendo en primer lugar el fin ético de la justicia, como principio básico rector, cabe señalar los fines económicos del sistema, los cuales son: la eficacia en la asignación de los recursos, la estabilidad y el desarrollo económicos y un objetivo operativo, la eficacia de la técnica tributaria. De estos fines generales del sistema tributario derivan los principios que regirán la imposición.

Simplificando lo anterior, se pueden resumir en dos los fines que se han atribuido a los impuestos: ser suficientes para financiar los gastos públicos (lo cual implica, además, un sistema administrador eficaz) y ser justos. Al servicio del fin de la suficiencia y la cobertura del gasto

³ Cfr. Neumark, Fritz, “Principios de la Imposición”, Institutos de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, pág. XIV

se dirigen los principios político-financieros y presupuestarios de la imposición. A garantizar la realización de la justicia, los principios político-sociales de los impuestos⁴.

La justicia es el fin prioritario de la imposición, lo que se ve expresado en el siguiente Informe de la Comisión Carter según el cual “el fin primero y principal del impuesto es obligar a compartir equitativamente la carga del Estado por todos los individuos y familias que en él se integran y conviven. A menos que el reparto de la imposición se acepte como justo se debilitan y pueden llegar a desplomarse los cimientos y el armazón político y social de un país. La historia recoge incontables ejemplos de las severas consecuencias de la imposición injusta. Si el contribuyente estima que la carga se ha distribuido en forma desigual, buscará el medio de evadir el impuesto”⁵.

Nos interesa remarcar dos aspectos de lo dicho hasta el momento: si el sistema tributario no es justo, pierde su legitimidad como tal. A su vez, si pese a significar una inmensa carga sobre el contribuyente, éste no recibe de parte del Estado lo que éste debe brindarle, lo cual sólo se puede explicar por la ineptitud del propio Estado para recaudar y/o administrar dichos recursos, la consecuencia será la elusión y evasión fiscal del mismo contribuyente.

Si el contribuyente se siente estafado, se sentirá justificado para realizar también él maniobras de engaño y fraude fiscal. Así llegamos a la contracara y consecuencia de un sistema tributario injusto, complejo y confuso, y altamente confiscatorio: la evasión fiscal, otro de los flagelos que sufre el sistema fiscal argentino, siendo el buen contribuyente, que cumple diligentemente con sus obligaciones tributarias, el principal perjudicado por la misma, dado que se dará sobre éste una competencia desleal a favor del evasor.

La eficaz asignación de los recursos económicos que implica un sistema tributario justo requiere, asimismo, evitar el dirigismo fiscal, minimizar las intervenciones tributarias en la economía privada y evitar las distorsiones de la competencia. Evitar el dirigismo fiscal implica que la imposición no discrimine en contra o a favor de determinados subsectores económicos o sociales obstaculizando la realización de la competencia y contrariando los principios de generalidad, igualdad y capacidad de la imposición. A su vez, el principio de minimizar las intervenciones tributarias en la economía privada implica preferir los impuestos generales sobre el consumo a los tributos específicos para evitar el exceso de gravamen que éstos últimos introducen en las preferencias de los particulares y así no forzar el comportamiento de los agentes económicos. Por último, el evitar las distorsiones a la

⁴ Cfr. Neumark, op. cit., pág XV.

⁵ Citado por Neumark, op. cit.

competencia y favorecerla es sinónimo de lo que se conoce como “neutralidad impositiva”.

A su vez, en orden a un sistema tributario justo, es esencial respetar la congruencia y coherencia del sistema, garantizando la transparencia tributaria, la cual implica la certeza y la comprensión de las normas tributarias. Se trata de facilitar al contribuyente un marco de referencia diáfano para acotar sus obligaciones tributarias. A contrario sensu, pueden atentar contra esta certeza y comprensibilidad de los impuestos, la concesión de beneficios o exenciones impositivas discrecional y no automáticamente, la proliferación de disposiciones potestativas que dejan en manos de la autoridad de aplicación la aplicación de prescripciones favorables al contribuyente, la proliferación de impuestos que dificulta su inteligibilidad, la ola creciente de reglamentaciones especiales, la ausencia o defecto de la codificación fiscal, etc.

No hay transparencia tributaria si no es de fácil acceso y comprensión el conocimiento de la norma tributaria. Para ello se requiere un sistema integrado de normas que sean coherentes entre sí y formen un todo sistemático y armónico de modo de simplificar la imposición. En síntesis, se trata de lograr un sistema tributario justo y equitativo, simple, eficaz, fácil de conocer y de poder cumplir, que aliente la producción y el trabajo y no que resulte un freno y gravamen confiscatorio del patrimonio y que sea armónico dentro del sistema federal previsto por la Constitución Nacional.

Dado lo inmenso del desafío que presenta el estado del sistema tributario actual, considero que conviene, en primer lugar, realizar un trabajo de “diagnóstico” del mismo, que refleje el estado general y particular del sistema, para poder tener una “radiografía” que nos permita conocer exactamente el estado de situación real y actual a fin de determinar aquello que hay que corregir y modificar. Este trabajo tiene que estar a cargo de los principales especialistas en la materia del país. A partir de este primer dictamen, la Comisión de Expertos en Materia Tributaria y Fiscal podrá elaborar las propuestas que considere necesarias a fin de lograr un sistema coherente, simple, unificado y, ante todo, acorde con lo previsto por la Constitución Nacional.

Se trata de una tarea ciclópea pero necesaria. Considero que las circunstancias actuales del país son óptimas para enfrentar esta deuda pendiente que tenemos las autoridades de la Nación con la Justicia y el Derecho. Legislar sobre materia tributaria es función exclusiva del Congreso de la Nación Argentina, por lo que es urgente que el Honorable Congreso cumpla con aquello que le ha sido confiado por la Constitución Nacional y que muchas veces le ha sido

arrebatado por las autoridades del Ejecutivo de turno, urgidas por la necesidad de recaudar fondos.

Por todo lo expuesto solicito a mis pares me acompañen en la aprobación de este proyecto de resolución.

Carmen Lucila Crexell.- Liliana T. Negre de Alonso.- Federico Pinedo.- Adolfo Rodríguez Saá.- Alfredo H. Luenzo.- Roberto G. Basualdo.- Guillermo J. Pereyra.- Omar A. Perotti.- María L. Leguizamón.- Miguel A. Pichetto.- Dalmacio E. Mera.- Ernesto F. Martínez.- Juan C. Romero.-

DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES