

## SESIONES EXTRAORDINARIAS

2017

# Supl. (1) al Orden del Día N° 4

**SUMARIO: Observaciones** formuladas al dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, contenido en el Orden del Día N° 4. **Horne y Otros.** (3-D.O.-2017.)

**OBSERVACIÓN AL DICTAMEN DE MAYORÍA  
PROYECTO DE LEY 20-P.E.-2017  
(EXPEDIENTE 17-P.E.-17 O.D. 4.) REFORMA  
DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO**

Señor presidente:

El bloque parlamentario del Peronismo para la Victoria viene por la presente a enunciar su rechazo al dictamen de mayoría emitido por mayoría en el plenario de Presupuesto y Hacienda.

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el mensaje 0126/17 y proyecto de ley 20-P.E.-2017 mediante el cual se reforma el sistema tributario argentino y el mensaje 093/17 y proyecto de ley 17-P.E.-2017. Orden del Día N° 4, por el cual se propicia un revalúo impositivo y contable. Modificación de la Ley de Impuesto a las Ganancias y, por las razones expuestas y por las que dará el miembro informante, se aconseja que no se sancione el proyecto de ley propuesto por el Poder Ejecutivo nacional.

### INFORME

*Análisis General Respecto de la Forma del Proyecto de Reforma Tributaria*

Lo primero que hay que señalar es el error en que se incurre respecto al trámite legislativo elegido por las autoridades para tratar los proyectos en análisis. Es que en la ley 27.260, de blanqueo fiscal y reparación histórica, se establece –teniendo en cuenta la complejidad de modificar todo el sistema tributario argentino en su conjunto– que es la Comisión Bicameral para la Reforma Tributaria el ámbito adecuado de exposición, intercambio y discusión.

A veces las leyes son tan claras que no requieren interpretación.

*Título VI – Comisión Bicameral para la Reforma Tributaria*

Art. 77. – Créase, en el ámbito del Poder Legislativo nacional, la Comisión Bicameral para la Reforma

Tributaria. 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.

Art. 78. – La comisión tendrá como objeto el análisis y evaluación de las propuestas de reforma del sistema tributario nacional que elabore y remita el Poder Ejecutivo nacional, orientado a:

- a) Fortalecer la equidad de la presión tributaria;
- b) Profundizar su progresividad;
- c) Simplificar su estructura y administración;
- d) Fortalecer la complementariedad y coordinación federal;

e) Propender al establecimiento gradual de las reformas, dotando de mayor previsibilidad a la acción del Estado en la materia en función de reducir los grados de incertidumbre del contribuyente.

La comisión bicameral tendrá un presupuesto que se imputará al presupuesto anual de ambas Cámaras.

El Poder Ejecutivo nacional remitirá el o los proyectos de reforma al sistema tributario nacional dentro de los trescientos sesenta y cinco (365) días corridos a partir de la constitución de la comisión.

Art. 79. – La comisión deberá elevar un informe final a ambas Cámaras, detallando lo actuado y proponiendo un plan de implementación legislativa de las reformas que recomiende en orden a los objetivos de su creación.

Art. 80. – La comisión está facultada para solicitar al Poder Ejecutivo nacional, a través del jefe de Gabinete de Ministros y/o del ministro de Hacienda y Finanzas Públicas, y a los organismos de regulación y/o control competente toda información que contribuya al logro de sus objetivos.

Asimismo, podrá instrumentar los mecanismos necesarios que aseguren la participación de universidades, academias, organizaciones sociales, y solicitar la colaboración y asesoramiento de personas, instituciones y organismos especializados en la materia objeto de tratamiento.

Es evidente la jugarreta que implica aprovechar el cambio de autoridades en las comisiones para tratar la reforma tributaria en un ámbito que no es el adecuado.

No se puede pensar seriamente que una reforma de las características de las planteadas pueda hacerse de manera rápida, casi exprés. No alcanzan dos sesiones de comisión ni siquiera para explicar el espíritu de la reforma planteada; ni que hablar si se pretende estudiar y analizar el impacto que pueden tener dichas modificaciones en las provincias, los municipios, los trabajadores y, en definitiva, en todos los habitantes de nuestra Nación.

Insistimos, una modificación de tamaño envergadura necesita debate, necesita participación, necesita muestras de una democracia deliberativa en la que todos los sectores puedan ser escuchados. El apuro en el tratamiento no sólo aumenta considerablemente la posibilidad de error, sino que genera suspicacias lógicas. ¿Se esperó a las elecciones para desempolvar un proyecto ya cerrado? ¿La creación de la bicameral funcionó como una distracción?

#### *Análisis General Respecto del Fondo del Proyecto de Reforma Tributaria*

El espíritu de la presente reforma, en especial en lo referente al régimen de ganancias e IVA, es notoriamente pro empresa, es decir, genera incentivos a las empresas a través de disminuciones de impuestos y otras herramientas.

Para las personas físicas y particularmente los trabajadores no hay ningún tipo de incentivo, beneficio o facilidad de las que sí se otorgan a las grandes sociedades comerciales. Los trabajadores de a pie, tanto activos como pasivos, son, como pasa generalmente con el actual gobierno, los que pierden.

El mismo ministro de Hacienda en diversas oportunidades admitió que en un primer momento el impacto de la propuesta redundará en una suba del déficit fiscal y que, a mediano plazo, el efecto crecimiento que generaría la reforma compensaría la pérdida de recaudación. Lo cierto es que esto está basado en una probabilidad bastante incierta. La realidad indica que la pérdida de recaudación va a ser cubierta en un primer momento con el dinero que el gobierno pretende sacarles a los jubilados. La ecuación es bastante clara y sencilla, robarles a los que menos tienen para compensar la reducción de impuestos de los que más tienen, las grandes empresas. Es Robin Hood, pero a la inversa.

La sociedad tarde o temprano se dará cuenta de que lo que le costará al Estado en términos de pérdida de recaudación, esta reforma, así como lo que costará pagar los intereses de la deuda en 2018 saldrá del bolsillo de aquéllos que trabajaron y aportaron toda la vida con la expectativa de poder gozar en su vejez de los beneficios de la seguridad social.

Incluso, es importante advertir que todas las medidas tributarias tomadas por el oficialismo hasta el momento estuvieron direccionadas a generar mejores condiciones

económicas y financieras a los grandes grupos económicos. Ejemplos tales como la reforma al impuesto de bienes personales, la eliminación o reducción de los derechos de exportación y la exención de las rentas financieras del impuesto a las ganancias no hacen más que probar la tesis mencionada. Con la propuesta en análisis la cosa es peor todavía, ya que ahora es el sistema tributario en su conjunto el que estaría diseñado casi en su totalidad en contra de los que menos tienen.

Adviértase que lo que parecería ser una medida tomada a favor de las pymes como es el mínimo no imponible para las contribuciones patronales, funciona en realidad como un gran incentivo para las grandes empresas. Y esto es así porque en una planta de trabajadores como las que pueden tener las pymes el ahorro va a ser mínimo y no va a funcionar –como pretende hacernos creer el Ejecutivo– como un elemento que propenda a reducir el trabajo en negro.

Por el contrario, si miramos este mínimo no imponible desde una planta de trabajadores de 5.000 o 10.000 personas en una gran empresa imaginemos ahora sí el ahorro que va a significar. Y, por supuesto, en contrapartida, el desfinanciamiento que se va a generar para la ANSES. Es una medida típicamente regresiva desde un espectro social. Y desde una visión economicista no es otra cosa que una transferencia de recursos de sectores vulnerables a los grandes grupos económicos.

En cuanto al régimen de ganancias, la premisa de la reducción de alícuota para las empresas y sociedades debe tener como eje principal la reinversión de capital en las mismas, asegurando un mínimo de crecimiento, por ejemplo, en planta laboral. Se debería consignar con precisión el mecanismo de retorno del cobro del porcentaje restante (la diferencia de 10 % entre la alícuota previa a la reforma y la nueva), como una penalidad en caso de que se descubra que no hubo reinversión de dicho capital. No alcanza con la propuesta del Ejecutivo con poner presunciones rigurosas al respecto. Debieran disponerse, aunque sean opciones cerradas sobre que se considera “reinversión”.

En cuanto a la inclusión de la actividad de las cooperativas y mutuales como objeto de pago del impuesto a las ganancias, se equivoca el Ejecutivo al considerar como rédito o rendimiento lo que es fruto de la llamada “acción cooperativa”. No se puede dar el mismo tratamiento a una actividad de fomento que genera empleabilidad, valor agregado, pero no genera “ganancia”, no es una sociedad comercial.

Y no es lo mismo establecer una deducción especial como la propuesta porque desnaturaliza lo que es el término “ganancia” para el impuesto.

Tampoco es el método si lo que se pretende es castigar las cuevas que usan la figura jurídica para ocultar actividades de usura. Para esto hay otros métodos de control, mas no es el correcto el impositivo. Y no se puede castigar a un conjunto de emprendedores que se asocian en procura de un trabajo digno y de un emprendimiento propio por unos poco vivos.

Respecto al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, el desacierto de la propuesta es patente y está dado, entre otras cosas, por la exclusión como sujetos del régimen a las denominadas sociedades de hecho o irregulares, generando tal circunstancia que ellas deban inscribirse en el régimen general, con el menoscabo de no tomar en consideración la situación de la misma en base a su actividad y parámetros para categorización dentro del monotributo. Téngase en cuenta que aquí hablamos de las organizaciones comerciales más rudimentarias y con menos ingresos que incluso responden con todo su patrimonio ante cualquier eventualidad. Pretender excluirlas del monotributo es, otra vez, ir en contra de los pequeños emprendedores.

Cabe aclarar, resulta una pérdida de oportunidad que esta reforma, enmarcada en el ámbito de una comisión ad hoc y con impronta legislativa, se plasme en una ley omnibus reformadora de numerosas leyes de impuestos especiales.

En cuanto a la parte general del derecho tributario, es decir, a la modificación de la ley 11.683, de procedimiento tributario, se insiste en efectuar cambios espasmódicos y aislados en vez de encarar un proyecto de codificación que traiga claridad, certeza y posibilidad de conocimiento por parte de los contribuyentes.

Se deja pasar la oportunidad de avanzar en un código tributario a nivel nacional, con el debido debate de los diversos sectores de la sociedad. Que en sus artículos prevea los principios generales que gobiernan la tributación, la igualdad de la obligación tributaria y de armas en el proceso entre fisco y contribuyente. Que garantice los derechos humanos en materia fiscal y el estándar de garantías aplicable tanto a las personas humanas como jurídicas. Un código tributario garantizaría la seguridad jurídica en esta rama del derecho.

Siguiendo con el comentario de la parte general, se advierten regresiones en lo propuesto en vez de avances. Las modificaciones sólo traen cambios a favor del fisco y la consecuente ampliación de sus facultades. No se salvó en las normas procesales, como se hizo años atrás en España, el derecho de todo contribuyente de no autoincriminarse frente a las obligaciones de información y la vigencia de los delitos tributarios; la posibilidad de que el contribuyente apele las sentencias de apremio; la equiparación de los intereses que el fisco paga cuando devuelve tributos como los que percibe por la mora del contribuyente. En cambio, se regulan sanciones de clausura preventivas sin proceso previo; se amplían los supuestos que generan tal sanción; se dejan fuera de la tutela del secreto fiscal mayores supuestos; se tipifican nuevos hechos de infracciones fiscales; se amplían las facultades de juez administrativo en materia penal en clara oposición a los decisorios de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; se incorpora el domicilio fiscal electrónico con pleno efecto para las notificaciones; se regula la facultad de embargar de la AFIP “en cualquier momento” sin límites precisos en retroceso de la ley vigente contra bienes

del contribuyente y de los sujetos que aparecen como solidarios (los que además amplía). Propone también una modificación del Tribunal Fiscal de la Nación –en el que se ventilan la mayoría de las contiendas tributarias– que restringe el efecto suspensivo de los recursos interpuestos; no aprovecha para hacer gratuito el procedimiento eliminando la inconstitucional tasa para su acceso; y para crear en la ley salas en el interior del país y así federalizar el Tribunal permitiendo el acceso igualitario a todos los ciudadanos de las provincias y, en cambio, fija su sede principal en CABA y deja en manos del Poder Ejecutivo nacional la facultad de crear delegaciones en el interior.

Toda la reforma parece ir en contra de los trabajadores y a favor de las grandes empresas. Estas últimas cuentan con la posibilidad de tener estudios profesionales que pueden desentrañar y conocer el laberinto jurídico propuesto, mas no así los trabajadores ni las pymes, los cuales deberán, además de pagar más impuestos, tener que efectuar gastos extras en la contratación de profesionales para no quedar atrapados en la maraña que implica lo propuesto por el Ejecutivo nacional.

Las leyes –y esto incluye a las normas tributarias– tienen que estar escritas para que los contribuyentes puedan conocerlas y así cumplirlas. La propuesta del Poder Ejecutivo parece ir en consonancia con lo contrario, que sea más complicado conocer el derecho y que los contribuyentes –en especial los trabajadores– caigan en incumplimiento.

En referencia a la creación del Régimen Penal Tributario, no se entiende la inclusión de dicho cuerpo en el proyecto de reforma. Esto así porque el Ejecutivo parece olvidar que por decreto 103/2017 se creó la Comisión para la Reforma del Código Penal, cuyo principal fundamento fue evitar la coexistencia de leyes especiales.

En este orden debemos marcar el error en que se incurre volviendo a prácticas poco útiles de los años noventa, permitiendo regularizar situaciones delictivas al solo fin de poder recabar los tributos, sin tener en cuenta la importancia de barrer del sistema a la evasión impositiva. Aclaremos que en los casos de espontaneidad (ley actual) podía resultar práctico, ya que la administración no habría desplegado actividad en contra del evasor, y ello conllevaría a un menor dispendio de actividad administrativa, en el caso que vemos en el nuevo articulado, se vivencia que la actitud reparadora se da a requerimiento del órgano fiscal.

Podríamos decir que ésta es una de las modificaciones más desacertadas de la reforma y hasta parece hecha a pedido de los amigos del poder.

En el año 2011 el lema de la modificación del Régimen Penal Tributario fue “traje a rayas para los evasores”. Sin embargo, la propuesta del gobierno de Macri en este caso es la siguiente: “traje a rayas para los pobres; si usted es rico, evada, delinca, pague y le eliminamos la acción penal”.

Por último, pero no menos importante, hay que tener en cuenta que la ley que dio origen a este proyecto de reforma del sistema tributario argentino determinó los principios que debían inspirarlo. Fue este Congreso el que marcó la hoja de ruta que debía seguir el Ejecutivo nacional para la conformación de un nuevo escenario para la tributación argentina. El mismo debía estar orientado a fortalecer la equidad de la presión tributaria; profundizar su progresividad; simplificar su estructura y administración; fortalecer la complementariedad y coordinación federal; propender al establecimiento

gradual de las reformas, dotando de mayor previsibilidad a la acción del Estado en la materia, en función de reducir los grados de incertidumbre del contribuyente.

Lejos de acercarse a las guías propuestas por este Congreso, oportunamente el proyecto del Ejecutivo queda a mitad de camino con una idea a la que le falta claridad, participación, discusión, análisis de impacto y, fundamentalmente, sensibilidad social.

*Leonardo Grosso. – Lucila M. De Ponti. –  
Silvia R. Horne.*