

PROYECTO DE LEY

CARTA DE DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE

El Senado y la Cámara de Diputados sancionan con fuerza de Ley...

CAPÍTULO I: PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación. La presente ley tiene por objeto regular los derechos y garantías fundamentales de los contribuyentes en sus relaciones con la Agencia de Recaudación y Control Aduanero o con el organismo que en el futuro ejerza la administración tributaria nacional sin perjuicio de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, por otras normas legales y por los Tratados Internacionales de jerarquía superior, aun cuando no se encuentren expresamente mencionados.

Las referencias de esta ley a contribuyente no se limitarán sólo al obligado tributario principal, por haber realizado el hecho imponible, sino que comprenderán a todos los restantes sujetos pasivos incluyendo a los terceros responsables, agentes de retención y percepción, y todos aquellos obligados a suministrar información o a prestar colaboración a la administración tributaria.

Artículo 2. Principios generales. El diseño, interpretación y aplicación de los tributos y del sistema tributario deberán basarse en la capacidad económica de las personas obligadas a contribuir y en los principios de justicia, legalidad, generalidad, igualdad, equitativa distribución de la carga tributaria, razonabilidad y no confiscatoriedad.

Los contribuyentes tienen derecho a ser gravados únicamente en virtud de actos, hechos o situaciones que reflejen una capacidad contributiva real, efectiva y actual, y a que la determinación de la obligación tributaria considere su capacidad económica individualmente manifestada.

Todo régimen de retención o percepción deberá ser establecido por ley, la cual deberá determinar de manera clara, precisa y accesible los sujetos alcanzados, los tributos comprendidos, la base imponible y el método de cálculo. La creación o aplicación de regímenes de retención o percepción sin sustento legal será considerada incumplimiento de los deberes de funcionario público.

Artículo 3. Desvalorización monetaria. El contribuyente tiene derecho a que se reconozca la desvalorización monetaria ajustando las exenciones, deducciones o escalas de alícuotas para evitar que se produzca un incremento de la carga tributaria como consecuencia exclusiva del fenómeno inflacionario.

Artículo 4. Sobre las normas tributarias. Las leyes y decretos reglamentarios que contengan normas tributarias deberán mencionarlo expresamente en su título y en la rúbrica de los artículos correspondientes.

CAPÍTULO II: DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE

Artículo 5. Derechos ante la administración y en procedimientos de inspección

a) Derecho a ser informado y asistido por la administración tributaria respecto del contenido, alcance y ejercicio de sus derechos y garantías, así como del cumplimiento y alcance de sus obligaciones tributarias.

b) Derecho a ser informado, al inicio de todo procedimiento, sobre el alcance de las actuaciones, incluyendo los períodos, tributos y funcionarios intervinientes, su objeto, los efectos en materia de prescripción, y la posibilidad de recurrir los actos que se dicten, indicando los recursos procedentes, sus plazos y los órganos competentes ante los cuales deben interponerse.

c) Derecho a ser oído, ofrecer y producir prueba y obtener una resolución fundada en hechos y en derecho.

d) Derecho a formular alegaciones y aportar documentos que serán tenidos en cuenta por los órganos competentes en la determinación tributaria o el respectivo sumario. El contribuyente tiene derecho a que la Administración tributaria realice la sustanciación de toda la prueba ofrecida en la instancia de descargo y previo a la apelación al Tribunal Fiscal de la Nación. Si la administración fiscal rechaza la prueba deberá fundarlo debidamente y de modo claro, caso contrario la resolución será nula en su totalidad, no pudiendo la Administración tributaria reiniciar esa determinación de oficio respecto a los períodos fiscales en cuestión.

e) Derecho a no autoincriminarse y a no aportar coactivamente pruebas que le incriminen.

f) Derecho a la no existencia de presunciones absolutas de culpa o de dolo en el ámbito del Derecho tributario sancionatorio, admitiéndose únicamente, en forma excepcional, presunciones relativas para la determinación de la obligación tributaria que admiten prueba en contrario del contribuyente. Toda presunción creada por el fisco deberá ser realizada mediante resolución general o por ley y nunca aplicarse retroactivamente.

g) Derecho a ser atendido con celeridad, debido respeto y consideración por funcionarios y personal al servicio de la administración tributaria.

h) Derecho a que las actuaciones se lleven a cabo sin dilaciones, requerimientos o esperas innecesarias. Toda actuación o procedimiento tributario deberá tener un plazo máximo de duración razonable, previsto legalmente.

i) Derecho a recibir información y asesoramiento en forma clara, homogénea, veraz y completa sobre los trámites y requisitos que deba realizar para cumplir satisfactoriamente con sus obligaciones, especialmente con relación a los contribuyentes menos familiarizados con el uso de nuevas tecnologías.

j) Derecho a conocer la identidad y a acceder fácilmente a las autoridades y personas al servicio de la Administración tributaria bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos en los que tenga la condición de interesado, pudiendo exigir la exhibición del acto administrativo que acredite su designación.

k) Derecho ante el inicio de una inspección a conocer el período e impuesto a fiscalizar, el número de la orden de intervención, los datos de identificación del supervisor y del inspector actuantes. Asimismo tiene el derecho a la autodeterminación informativa que comprende el conocimiento de los criterios y algoritmos utilizados por la Administración tributaria en los procesos de selección, fiscalización o determinación. Toda esta información deberá constar por escrito y estar suscripta por el funcionario que revista el carácter de juez administrativo.

l) Derecho a solicitar que se deje constancia en acta de la documentación exhibida o entregada al funcionario y de las manifestaciones verbales que se realicen.

ll) Derecho a exigir que los inspectores soliciten por escrito toda la documentación o papeles de trabajo que se le requieran.

m) Derecho a rehusarse a presentar los documentos que no resulten exigibles por la normativa aplicable o a aportar la documentación ya presentada y que se encuentra en poder de la Administración siempre que el obligado tributario indique el día y procedimiento en el que los presentó. En todos los casos el contribuyente sólo está obligado a exhibir y nunca a entregar documentos a menos que la ley indique lo contrario.

n) Derecho a actuar ante la Administración fiscal ya sea personalmente, por medio de terceros autorizados o por medio de apoderados.

ñ) Derecho a conocer el estado de tramitación del procedimiento o procedimientos de los que sea parte o tenga un interés legítimo, con acceso al expediente y a los documentos que lo integran. Derecho a solicitar certificación y copia del

expediente, a su costa, así como derecho a obtener copia sellada de los documentos presentados ante la Administración, siempre que se aporten junto a los originales para su cotejo.

o) Derecho a que las actuaciones de la administración tributaria que requieran su intervención se lleven a cabo en la forma que le resulte menos gravosa, siempre que ello no perjudique el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

p) Derecho al Secreto Fiscal en todas las actuaciones, y al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria, que solo podrán ser utilizados para la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada, y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos específicamente en las leyes.

q) Derecho a impugnar los resultados de la determinación sobre "base presunta" o sobre "base mixta" probando, ya sea la realidad de los hechos para que se liquide la obligación tributaria sobre "base cierta", o que las presunciones establecidas no se ajustan a la ley tributaria material que regula el tributo o que simplemente resultan inadecuadas al caso concreto.

r) Derecho a presentar quejas por la omisión de trámites o retrasos de procedimientos.

s) Derecho al reconocimiento de los beneficios o regímenes fiscales que resulten aplicables.

Artículo 6. Derechos a la tutela administrativa y jurisdiccional efectiva

a) Derecho de acceso a la justicia, independiente e imparcial, con las debidas garantías y en condiciones de igualdad, a la obtención de un fallo y a la ejecución del mismo.

b) Derecho a ser parte en un proceso tributario basado en el principio de contradicción y la presunción de inocencia, lo que implica el efecto suspensivo de todos los recursos administrativos o judiciales contra sanciones.

c) Derecho a que se apliquen en materia de infracciones y delitos tributarios los principios penales de legalidad, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, así como los principios de razonabilidad y proporcionalidad de las infracciones y delitos con las sanciones y penas.

d) Derecho a interponer recursos contra los actos y resoluciones tributarias, los cuales deberán poder ser revisados, en última instancia, por la vía judicial. Podrá interponerse un recurso administrativo previo, siempre que ello no constituya un

obstáculo ni genere una dilación desproporcionada para dicho acceso, y que su tramitación se rija por principios procesales equivalentes a los de la vía judicial.

e) Derecho a la defensa y asistencia letrada y a actuar asesorado por abogado.

f) Derecho a la no exigencia del pago previo del tributo tanto para transitar las vías recursivas en sede administrativa como las de revisión jurisdiccional, así como también a que no se establezcan cautelas o garantías desproporcionadas al efecto.

g) Derecho a no ser investigado, ni juzgado o condenado administrativa o penalmente dos veces por la misma infracción o delito.

h) Derecho a la aplicación retroactiva, en materia de infracciones y delitos tributarios, de la ley más benigna.

i) Derecho a que la responsabilidad por infracciones tributarias sea personal.

j) Derecho a la doble instancia judicial, amplia y plena.

Artículo 7. Derechos vinculados con el principio de seguridad jurídica

a) Derecho a la irretroactividad y la anterioridad de las normas tributarias materiales o sustanciales, así como a la irretroactividad de las disposiciones penales, infraccionales o sancionatorias más gravosas.

b) Derecho a la inaplicabilidad —en virtud del principio de legalidad o reserva de ley- de la integración analógica en los ámbitos del Derecho tributario material o sustantivo y del Derecho tributario penal, infraccional o sancionatorio.

c) Derecho a que la administración tributaria haga públicos los criterios que orienten su actuación de fiscalización y comprobación, con el fin de prevenir la discrecionalidad y garantizar la transparencia en la selección de los contribuyentes sometidos a control. El contribuyente tendrá, asimismo, derecho a cuestionar los criterios aplicados.

Artículo 8. Derechos vinculados con la accesibilidad de la información y acceso a contenidos. Todos los organismos alcanzados por la presente ley deberán asegurar que los diseños de sus sitios web, sistemas y aplicaciones tecnológicas, existentes o a desarrollarse, cumplan con las normas y requisitos de accesibilidad de la información, a fin de garantizar el acceso universal a sus contenidos por parte de todas las personas con discapacidad, promoviendo la igualdad real de oportunidades y de trato, y evitando toda forma de discriminación.

Las autoridades fiscales comprendidas en esta ley deberán realizar campañas de difusión a través de medios masivos de comunicación, que garanticen la

accesibilidad y tengan por objeto fomentar la cultura contributiva y difundir los derechos y garantías de los contribuyentes.

Artículo 9. Derecho a devoluciones de ingresos indebidos y derecho al reembolso del costo de avales y garantías. El contribuyente tendrá derecho a obtener la devolución de los ingresos indebidos que correspondan con más el pago de intereses equivalentes a los que la administración percibe por atrasos en el pago de tributos, sin necesidad de requerimiento previo. Los intereses a favor del contribuyente podrán compensarse con cualquier tributo adeudado, intereses y multas.

El contribuyente tendrá, además, derecho al reembolso de los costos de avales u otras garantías que hubiere aportado para suspender la ejecución fiscal o evitar medidas cautelares, cuando el acto administrativo sea declarado total o parcialmente improcedente por sentencia o resolución administrativa firme, también sin necesidad de requerimiento previo.

Artículo 10. Compensación. El contribuyente podrá compensar los saldos a su favor con toda clase de tributos, incluidos los aportes y contribuciones.

Asimismo, la administración tributaria podrá establecer mecanismos de compensación entre créditos tributarios y deudas comunes del Estado, con el objeto de facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y promover la regularización voluntaria de los contribuyentes.

Artículo 11. Proporcionalidad y duración limitada de las medidas cautelares.

El obligado tendrá derecho a que las medidas cautelares que la Justicia adopte a solicitud de la administración tributaria resulten proporcionadas y tengan una duración temporalmente limitada, así como a interponer frente a las mismas los recursos que, en su caso, puedan determinar la suspensión de la aplicabilidad de tales medidas.

Artículo 12. Audiencia. En los procesos de determinación de oficio que se apelen ante el Tribunal Fiscal de la Nación, éste deberá garantizar la realización de una audiencia oral con la presencia del contribuyente y de los vocales intervinientes, salvo renuncia expresa del interesado.

Artículo 13. Derechos derivados del derecho a la intimidad.

a) Derecho al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes que, de los contribuyentes y terceros con ellos relacionados, conozcan los empleados y funcionarios de la Administración tributaria, y a que la Administración motive la trascendencia tributaria cuando solicite estos datos.

- b) Derecho a que no se practiquen requerimientos generalizados de información y a que se acredite que el sujeto de quien se pide la información está siendo objeto de un procedimiento singular de comprobación o inspección tributaria.
- c) Derecho de información, oposición, acceso, rectificación o supresión en relación con los archivos del contribuyente que contengan datos de carácter fiscal. Si se impugna la exactitud de los datos, quien impugne tendrá derecho a obtener la limitación del tratamiento de los datos.
- d) Derecho a que se comunique al contribuyente la información que va a ser objeto de transferencia a terceros, a formular alegaciones en caso de considerar que la misma es inexacta y a recurrir el acto de comunicación de la información.
- e) Derecho a que la información solicitada tenga exclusivamente trascendencia tributaria y a que se concilie el deber de información con el derecho a la privacidad.

CAPÍTULO III: DERECHOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Artículo 14. Asistencia mutua en materia de recaudación. El contribuyente tendrá derecho a ser notificado del inicio del procedimiento de asistencia mutua, del título ejecutivo en que se funde y de la motivación del requerimiento formulado por el Estado requirente.

Podrá oponer la excepción de que se hayan agotado todas las medidas de cobro en el Estado requirente (*Exhaustion Rule*), así como la prescripción vigente en el Estado de su residencia.

Asimismo, tendrá derecho a recurrir las medidas cautelares que se adopten en el marco de dicho procedimiento.

Artículo 15. Intercambio de información. El contribuyente respecto del cual se requiera información tendrá derecho a que el Estado requerido le notifique la solicitud efectuada, y a conocer cualquier disposición o transferencia de dicha información realizada por el Estado de residencia o por el Estado en el que se localice un establecimiento permanente, a través de mecanismos de intercambio automático o previo requerimiento.

Tendrá derecho a que se acredite que la información que se utilice procedente de terceros países se haya obtenido a través de los cauces previstos para el intercambio automático o intercambio previo requerimiento de información.

Será inválida la información obtenida de modo irregular, especialmente cuando implique vulneración del ordenamiento jurídico, tanto por personal al servicio de la Administración como por particulares.

El contribuyente tendrá derecho a recurrir el acto de comunicación de la información y a cuestionar su legalidad ante su Estado de residencia, cuando considere que el intercambio ha excedido los fines previstos o vulnera la normativa aplicable.

Asimismo, tendrá derecho a solicitar información sobre el uso que los Estados contratantes den a los datos e información intercambiada, y a impugnar la utilización o transferencia de información obtenida por cauces ajenos a los regulados en los convenios internacionales vigentes

CAPÍTULO IV: DISPOSICIONES FINALES

Artículo 16. Deróganse todas las leyes, reglamentaciones y disposiciones que se opongan a la presente ley.

Artículo 17. Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.-

Germana Figueroa Casas

Diputada Nacional

Fundamentos

Sr. Presidente:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con el objeto de someter a su consideración el presente proyecto de ley denominado CARTA DE DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE cuyo principal objeto es establecer un marco normativo claro y coherente que regule los derechos y garantías fundamentales de los contribuyentes en su relación con la administración tributaria.

La relación entre el Estado y los contribuyentes ha estado históricamente marcada por tensiones, agravadas en la actualidad por una presión fiscal excesiva, un sistema tributario sumamente complejo y una burocracia ineficiente. En Argentina existen, según datos del IARAF, 155 tributos diferentes, y una persona puede llegar a pagar hasta 49 tributos por año, distribuidos entre los tres niveles de gobierno. Esta situación desalienta la actividad económica formal, multiplica los conflictos fiscales y afecta negativamente la recaudación.

La carga tributaria, sumada a la falta de armonización normativa y a constantes reformas calificables como "parches", genera un alto grado de inseguridad jurídica para los contribuyentes. La normativa vigente, dispersa y muchas veces contradictoria, dificulta el pleno ejercicio de derechos reconocidos en la Constitución Nacional y en tratados internacionales, como el derecho a la propiedad privada (art. 17 CN y art. 21 CADH).

En los últimos años, las reformas en materia procedimental han estado mayormente orientadas a fortalecer las facultades del fisco, sin considerar en igual medida la necesidad de proteger los derechos del obligado. Presunciones automáticas de dolo, procedimientos sancionatorios sin el debido equilibrio y prácticas administrativas desproporcionadas han vulnerado principios fundamentales como la defensa en juicio, la presunción de inocencia y el acceso efectivo a la justicia.

Resulta imperioso avanzar hacia una legislación que armonice el vínculo entre el Estado y los contribuyentes sobre la base de la legalidad, la equidad y el respeto a los derechos individuales. La carta que aquí se propone busca plasmar en una única norma los principios y garantías reconocidos a nivel jurisprudencial y en normas dispersas, dotándolos de mayor eficacia y accesibilidad.

Este enfoque no pretende limitar las legítimas facultades de fiscalización del Estado, sino asegurar que las mismas se ejerzan dentro de los márgenes del

debido proceso, con respeto al principio de legalidad y al equilibrio entre interés público y derechos individuales.

La presión fiscal, los continuos cambios en la norma tributaria y la falta de armonización de dichas normas en los distintos niveles estaduales, generan que el contribuyente no pueda ejercer los derechos que hasta la propia constitución le reconocen. Esta situación ha implicado una mayor desprotección de la propiedad privada en materia procedimental.

La Constitución Nacional resulta la norma fundamental de nuestro país y todo el ordenamiento jurídico debe armonizar con sus disposiciones. Sin embargo, a lo largo de la historia de la Argentina, la litigiosidad en relación a la interpretación de los principios constitucionales tributarios ha sido muy alta, culminando gran parte de los procesos en fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dirimiendo definitivamente el conflicto. Muchos de los principios constitucionales que limitan la potestad tributaria no surgen textualmente del texto de la Constitución, sino que se derivan de ella por interpretación jurisprudencial y doctrinaria.

Estos principios constitucionales, en su gran mayoría, no están plasmados expresamente en normas de menor jerarquía, lo que contribuye a mayor incertidumbre por parte de los contribuyentes, viéndose constreñidos a litigar para la defensa de sus derechos fundamentales hasta llegar a la última instancia que es la Corte Suprema de Justicia de la Nación en gran parte de los casos. Esto resulta a las claras sumamente engorroso y hasta inalcanzable para el común de la ciudadanía.

Entendemos que clarificar el panorama a través del dictado de leyes que incluyan y desarrollen dichos principios protectorios de los contribuyentes, permite reafirmar sus derechos y garantías y dotarlos de herramientas de protección más claras y accesibles, facilitando la exigencia de su cumplimiento ante las autoridades fiscales y judiciales.

Existen antecedentes legislativos en nuestro país, como los proyectos de los diputados Negri en el 2022 (Expediente 5196-D-2022), Patiño en el 2021 (Expediente 3404-D-2021 de "Estatuto del contribuyente) y Roma (Expediente 4129-D-2019) que han perseguido objetivos similares y que, lamentablemente, perdieron estado parlamentario. Asimismo, en el derecho comparado, existen modelos consolidados como la Ley General Tributaria de España, el Estatuto del Contribuyente de Italia, la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente en México, y las Taxpayer Bill of Rights en Estados Unidos.

No se trata de disminuir las facultades de la Administración Tributaria, sino establecer las normas necesarias que garanticen una relación jurídica tributaria igualitaria, en la que tanto el sujeto activo como el pasivo estén sometidos a la Ley, protegidos por el debido proceso adjetivo y el respeto a los derechos del ciudadano en su rol de contribuyente. Entendemos que regular estos derechos y garantías del contribuyente en un texto legal único dotará a los mismos de mayor fuerza y eficacia ante la Administración pública, generando beneficios en términos de seguridad jurídica.

El presente proyecto se inspira en estos antecedentes y en los principios debatidos en foros internacionales como las Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario e Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario (ILADT), con el objetivo de garantizar una relación más equitativa y transparente entre el fisco y los ciudadanos.

Respecto de la normativa a nivel local, la ley de procedimiento fiscal Nro. 11.683 está integrada por normas que desprotegen enormemente a los contribuyentes, resultando muchas de ellas arbitrarias. Cabe destacar las presunciones de dolo por parte del contribuyente, presumiendo la voluntad de engañar al fisco o incurrir en ocultaciones maliciosas, lo cual conspira contra el principio de inocencia y defensa en juicio del obligado al pago.

La presente propuesta de derechos del contribuyente está dirigida a limitar los amplísimos poderes que hoy posee la administración tributaria, en relación a las inspecciones y sus poderes de determinación. Es fundamental reconocer la negativa fundada del obligado a autoincriminarse, como así también los límites temporales a las inspecciones. La conducta y práctica de la administración ha estado muchas veces fuera de los márgenes de legalidad, quebrándose la coordinación entre el interés público y el respeto a los derechos del contribuyente, especialmente en el proceso sancionatorio tributario.

Asimismo, se promueve el acceso universal a la información tributaria y la eliminación de barreras tecnológicas, garantizando la accesibilidad para todos los contribuyentes, en particular para las personas con discapacidad o con menor familiaridad con las nuevas tecnologías.

Se consagra también el derecho a la devolución de ingresos indebidos y a percibir intereses en condiciones de paridad con los que exige la administración, reafirmando el principio de equidad y reciprocidad en la relación fisco-contribuyente.

El proyecto busca asegurar que toda medida cautelar o restrictiva de derechos sea proporcional, razonable y de duración limitada, preservando el equilibrio entre el interés fiscal y los derechos individuales.

Del mismo modo, se refuerza la garantía de oralidad en los procesos ante el Tribunal Fiscal de la Nación como manifestación del principio de contradicción y de transparencia procesal.

En línea con las recomendaciones del ILADT y de la OCDE, la Carta incorpora derechos en materia de asistencia mutua e intercambio internacional de información, garantizando la notificación, la posibilidad de oposición y la protección de los datos personales de los contribuyentes.

La carta de derechos del contribuyente que se acompaña a la presente busca como finalidad poner un punto final a los desequilibrios existentes en la relación fisco- contribuyente. Esto se logra mediante la disposición expresa de derechos que los contribuyentes ya poseen pero que se encuentran incluidos en leyes dispersas, sin la claridad suficiente para su debido reconocimiento, o que constan avalados en fallos judiciales.

Este conjunto de derechos del contribuyente está estructurado para poner límites al poder del fisco en lo que respecta las facultades de inspeccionar, de determinar y de establecer obligaciones a los sujetos obligados.

El fisco no puede actuar frente a derechos y libertades de modo autónomo, sino subordinado a la ley y a la intervención de la autoridad judicial, operando esta última como garante de los derechos fundamentales. Proteger la propiedad privada como derecho fundamental del contribuyente es también velar por los intereses del fisco ya que a mediano y largo plazo ello redundará en más fondos recaudados y más contribuyentes en condiciones de aportar a las arcas estatales.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares me acompañen en el presente proyecto.

Germana Figueroa Casas

Diputada Nacional