

**PRONUNCIAMIENTO SOBRE**

**COORDINACIÓN DE LA IMPOSICIÓN NACIONAL,  
PROVINCIAL Y MUNICIPAL BASADA EN VENTAS  
Y OTROS INGRESOS \***

La presente contribución tiende a poner de manifiesto en primer lugar las posibilidades que presenta el proyectado impuesto al valor agregado con respecto a la coordinación de esta tributación con la imposición basada en venta y otros ingresos, que actualmente se aplica en las provincias y en gran parte de los municipios argentinos y, en segundo lugar, a señalar las posibilidades de coordinación existentes en la imposición a las actividades lucrativas, aún sin vincularla a la imposición nacional a las ventas y sólo, pues, dentro de una esfera estrictamente local.

La imposición a las actividades lucrativas ha adoptado en nuestro país la forma de un impuesto en múltiples etapas, tipo "en cascada", forma que es criticable por sus perjudiciales efectos en la economía y la organización de los negocios, al propender a la integración vertical de las empresas, discriminando en contra de empresas no integradas, y al colocar una carga final en el consumidor, diferente del tributo mismo, por los efectos de acrecentamiento del impuesto ingresado en cada etapa a través de los márgenes de utilidad de las etapas sucesivas (piramidación).

Por otro lado, la imposición sobre ventas o ingresos utilizada por las provincias y los municipios adolece de una serie de dificultades administrativas y de aplicación que se traduce, no sólo en altos costos de recaudación, sino también en numerosas dificultades para los contribuyentes, derivadas de las relaciones con cada uno de los fiscos que tuvieron jurisdicción sobre las actividades imponibles, traducándose ello en dife-

\* Pronunciamiento de la Asociación emitido a pedido del secretario de Hacienda de la Nación, doctor César A. Bunge.

rentes normas tanto de fondo como en los aspectos formales de la relación tributaria, lo que unido a la falta de información o las dificultades para poder obtenerla, hace que la aplicación de esta forma de imposición, objetable desde el punto de vista teórico, conforme se expresó más arriba, se vea agravada en su faz práctica.

Las características económicas y técnicas del impuesto al valor agregado y la posibilidad que ofrece este gravamen de una coordinación con la imposición basada en ventas e ingresos que actualmente se aplica en las provincias y en gran parte de los municipios argentinos, inclinan el juicio de esta Asociación hacia la adopción de una política orientada hacia la primera de las alternativas que a continuación se desarrollan. La segunda alternativa que se esboza contempla disminuir, dentro de la estructura de imposición actual a las actividades lucrativas, las enunciadas dificultades prácticas que presenta.

#### a) Coordinación con el proyectado impuesto al valor agregado

El gobierno nacional ha anunciado repetidamente su propósito de reestructurar y modernizar el sistema tributario nacional, consciente de la necesidad de efectuar una revisión profunda de los regímenes de imposición vigentes en los diversos gravámenes que lo integran.

Una de las reformas anunciadas y cuyo estudio se encuentra adelantado, es la del impuesto al valor agregado, proyecto cuya divulgación sería deseable se hiciera con la debida anticipación.

Como se ha expresado al sancionarse la ley 17.196 en que se anticipara el propósito del gobierno de reemplazar el actual impuesto a las ventas por un impuesto al valor agregado, el alcance del mismo comprendería tanto las ventas de mercaderías como las de servicios y extendería el campo de aplicación del actual impuesto a las ventas ubicado en la rama manufacturera, de manera que llegue también a las etapas de comercialización.

La modificación de estas características del gravamen nacional hace pensar, como hemos anticipado al señor secretario de Hacienda, en la posibilidad que se ofrecería para una evolución futura que permitiera

coordinar la imposición basada en las ventas e ingresos en un plano nacional. El plan que esbozamos y deseamos hacer trascender al señor secretario de Estado y a la opinión pública consiste en que las provincias argentinas eliminaran el actual impuesto a las actividades lucrativas y adoptaran para la imposición basada en las ventas e ingresos que ellas emplean como principal recurso tributario propio, la base de medida que ofrece el mismo impuesto al valor agregado nacional, aplicando sobre ella una alícuota complementaria y estableciendo las graduaciones y exenciones adicionales a las de la ley nacional que estimaran pertinentes, aun cuando sería deseable que en su número las primeras no fueran más que las diferenciaciones de tratamiento que efectúe el impuesto aplicado por el gobierno nacional. Es obvio señalar la gran ventaja en la reducción de costos sociales que derivaría de este programa pues las normas sustanciales sobre objeto, sujeto y determinación del gravamen, podrían estar totalmente uniformadas por una ley-convenio. La aplicación por las provincias de las alícuotas y exenciones y la percepción directa del impuesto de afectación local, mantendría las características financieras de recurso provincial independiente que hoy tiene el impuesto a las actividades lucrativas. Sin embargo, la ley-convenio debería establecer límites en la facultad de fijación de las alícuotas por las provincias, de manera que éstas guarden una razonable proporción con las que se utilizan en la Nación (por ejemplo: que deban mantenerse dentro de un porcentaje máximo de las tasas del impuesto nacional), relación que se deberá establecer de modo tal que las provincias puedan obtener similares recursos a los que hoy logran por el impuesto que dejarían de utilizar.

La coparticipación en el impuesto nacional al valor agregado se mantendría en tanto las provincias no apliquen el gravamen complementario similar con alícuotas que excedan los límites autorizados para sustituir el impuesto a las actividades lucrativas.

La adopción de este sistema para la imposición a las ventas, basado en leyes-convenio contribuiría a salvar, por su raíz en ley nacional, el problema que hoy les ha creado la jurisprudencia sobre aplicación de la "Cláusula Comercial" de la Constitución Nacional (art. 67, inciso 12) en cuanto a la incidencia del impuesto a las actividades lucrativas sobre el comercio interprovincial e internacional. La necesidad de acuerdos multilaterales para la distribución entre distintas jurisdicciones fiscales de la base tri-

butaria, que hoy existe con el impuesto a las actividades lucrativas, se mantendría en general en sus contornos actuales.

Otra vía de solución que también merece señalarse aún cuando significaría una alternación de la relación hoy existente entre Nación y Provincias en el uso de sus facultades tributarias, es la de absorber mediante una sobretasa en el mismo impuesto nacional al valor agregado, los actuales impuestos a las actividades lucrativas, eliminándolos y destinando el producto de dicha sobretasa exclusivamente a las provincias y al municipio de la capital a través del sistema de coparticipación. Esta solución, a un costo social mucho menor, permite arribar a idénticos resultados que la propuesta más arriba, adoptando, claro está, una base de distribución entre las provincias y el municipio de la capital que implique para ellos recibir recursos tributarios equivalentes a los que dejarían de recaudar a través del impuesto a las actividades lucrativas.

#### **b) Coordinación entre sí de los impuestos provinciales y del Municipio de la Capital.**

Como se dijo más arriba, en este caso la coordinación de la imposición provincial y municipal sobre ventas e ingresos se haría al margen del impuesto nacional basado en las ventas, en virtud de su diferente base con respecto al impuesto a las actividades lucrativas.

Fundamentalmente, la coordinación se basaría en un convenio interjurisdiccional, mediante el cual las provincias y el municipio de la capital unificarían la legislación y normas administrativas aplicables al impuesto a las actividades lucrativas, en lo referente a hecho imponible, sujeto, base de medida, diseño de formularios, vencimientos, anticipos, etc., quedando libradas a la decisión de cada legislatura provincial las alícuotas a aplicar y las exenciones.

Esta coordinación debería llegar a que los contribuyentes mantengan relaciones con un solo fisco, que podría ser el de su domicilio o asiento principal, sin perjuicio de ingresar el gravamen correspondiente a las demás jurisdicciones a través de algún sistema de depósito múltiple. De esta manera, se lograría significativa reducción de costos y simplificación

de las tareas inherentes al impuesto, a cargo del contribuyente. Y desde el punto de vista de las administraciones fiscales, la fiscalización —más accesible— en la jurisdicción del domicilio o asiento principal de los negocios, aseguraría la percepción del gravamen de las distintas jurisdicciones, disminuyendo la evasión y los costos sociales de recaudación.

Por otro lado y a fin de dar sustento legal y bases homogéneas a la gravabilidad de las operaciones de comercio interprovincial e internacional, la Nación debería dictar una ley, basada en las atribuciones que le han sido conferidas por el art. 67, inciso 12 de la Constitución Nacional, relativas a las pautas y alcances con que las citadas operaciones podrían ser gravadas y a la forma de distribuir la base de imposición entre las provincias y el municipio de la Capital Federal. Esta ley suplantaría al actual convenio multilateral. De esta forma se lograría la coordinación de la imposición a las actividades lucrativas, tanto en cuanto a las que se desarrollan totalmente en una sola jurisdicción, como a aquellas que se ejercen en dos o más jurisdicciones, dándose sustento constitucional a la gravabilidad de las operaciones de comercio interprovincial e internacional, hoy afectada por la jurisprudencia adversa citada más arriba.

Si el gobierno nacional se decidiera a encarar el programa propuesto en cualquiera de las alternativas señaladas, el mismo debería llegar, inclusive a lograr de las provincias la aplicación de la coordinación y simplificación que se busca, en el ámbito de los impuestos basados en las ventas e ingresos que emplean hoy gran cantidad de municipios del interior del país con el nombre de tasas municipales de contralor, registro, higiene, seguridad, etc. y que, en sustancia, no son sino gravámenes similares al impuesto a las actividades lucrativas, aun cuando diseñados con particularidades que contribuyen a agravar la complejidad del actual sistema tributario. Tanto si el impuesto a las ventas con la forma de gravamen al valor agregado proyectado, se coordinara con la imposición provincial basada en ventas e ingresos (alternativa a), como si la coordinación buscada se circunscribiera al impuesto a las actividades lucrativas que hoy se aplica (alternativa b), sería deseable que la uniformación de tipo de impuesto a aplicar llegue también a los referidos gravámenes municipales.

No escapa a esta Asociación que el programa trazado es de vastas proyecciones y muy ambicioso en cuanto a sus posibilidades de una pron-

ta realización efectiva, pero no obstante, y dado el propósito de simplificación de la estructura tributaria y eliminación de la multiplicidad de gravámenes existentes a que en diversas ocasiones ha aludido el superior gobierno, es que nos permitimos ponerlo en consideración de las autoridades nacionales a través del señor secretario, a la espera de que en una próxima reunión de Secretarios de Hacienda de ámbito nacional pueda el tema ser presentado para iniciar sobre él la discusión pública, a contribuir a la cual nos ofrecemos.

Buenos Aires, 28 de agosto de 1968.

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO FISCAL

ÁNGEL SCHINDEL  
Secretario

ENRIQUE JORGE REIG  
Presidente