



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

## LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS SANCIONA CON FUERZA DE

### LEY

#### **Comisión Bicameral para la Reforma Tributaria Provincial**

**ARTÍCULO 1º.-** Créase, en el ámbito del Poder Legislativo provincial, la “Comisión Bicameral para la Reforma Tributaria Provincial”. La misma estará integrada por nueve (9) diputados y nueve (9) senadores, elegidos por sus respectivos cuerpos respetando la pluralidad y proporcionalidad en la composición de los distintos bloques políticos.

**ARTÍCULO 2º.-** La Comisión tendrá como objeto el análisis y evaluación de las propuestas de reforma del sistema tributario provincial que elabore y remita el Poder Ejecutivo provincial, la propia Comisión, o algunos de sus miembros, orientadas 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, interprovincial, y con municipios y comunas.
- 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.
- f) Favorecer la articulación y complementación de la política tributaria con las demás políticas públicas, de modo tal de promover su sinergia y eficiencia orientada al logro de objetivos comunes, promoviendo el impacto positivo de la presión tributaria en el logro de metas propias de otros sectores.

La Comisión Bicameral tendrá un presupuesto que se imputará al presupuesto anual de ambas Cámaras. La Comisión deberá articular y coordinar su labor con la de la “Comisión Bicameral para la Reforma Tributaria” creada en el ámbito nacional en el marco de lo dispuesto en la ley n° 27.260. El Poder Ejecutivo provincial deberá remitir el o los proyectos de reforma al sistema tributario provincial dentro de los trescientos sesenta y cinco (365) días corridos a partir de la constitución de la comisión.

**ARTÍCULO 3º.-** 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.

**ARTÍCULO 4º.-** La Comisión está facultada para solicitar al Poder Ejecutivo provincial y a los organismos de regulación y/o control competentes toda información que contribuya al logro de sus objetivos. Asimismo, podrá instrumentar los mecanismos necesarios que aseguren la participación de universidades, academias, colegios profesionales, organizaciones sociales, empresariales y sindicales, y solicitar la colaboración y asesoramiento de personas, instituciones y organismos especializados en la materia objeto de tratamiento. A los efectos de

garantizar la participación ciudadana y el acceso a la información pública podrá realizar foros y audiencias públicas en distintos lugares de la provincia.

**ARTÍCULO 5º.-** De forma.-

**ARTUSI**

**FUNDAMENTOS**

## H. Cámara:

A través del presente proyecto pretendemos crear una comisión bicameral encargada de llevar adelante un proceso de debate tendiente al logro de una amplia reforma tributaria en nuestra provincia. Como intentaremos demostrar, la necesidad de tal reforma es imperiosa, y el mecanismo propuesto nos parece el más indicado para lograr las condiciones de viabilidad política que materialicen las modificaciones en el orden normativo vigente.

La Constitución de la Provincia de Entre Ríos establece, en su artículo 79, que ***“la Legislatura, al dictar las leyes de carácter tributario, propenderá a la eliminación paulatina de los impuestos que pesen sobre los artículos de primera necesidad, debiendo evolucionar hacia la adopción de un régimen impositivo basado en los impuestos directos y en los que recaigan sobre los artículos superfluos”***.

Sin embargo, la realidad dista muchísimo de parecerse a la evolución señalada como mandato por los constituyentes. La provincia tiene, al igual que sus hermanas de la Región Centro y del país en su conjunto, una matriz tributaria en la que predomina un impuesto indirecto, regresivo y distorsivo como es el impuesto a los ingresos brutos. Los impuestos directos (inmobiliario y automotor) apenas llegaron a representar el 29% de los ingresos propios en el primer trimestre del 2017, y la mayor incidencia desde el 2005 se dio en 2012, con un 35%.

Un estudio del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Consejo Empresario de Entre Ríos consigna, en referencia a los impuestos provinciales, que “se distingue por su importancia el impuesto a los ingresos brutos que tiene una participación superior al 50% en la recaudación total, siguiéndole en orden de importancia el impuesto inmobiliario... El impuesto a los ingresos brutos - que se aplica sobre los ingresos de las empresas y comercios, los cuales crecen con la inflación - aumenta su importancia entre el 2005 y el 2010. Luego, en el año 2012 pierde preponderancia, retornando a su tasa de 50% de participación dentro de los impuestos provinciales, porque aumenta - por ajuste de parámetros - el impuesto inmobiliario. En general, el impuesto a los ingresos brutos es muy utilizado por los gobiernos provinciales porque su base imponible se va actualizando automáticamente, al ritmo de la inflación. En cambio, la base imponible del impuesto inmobiliario..., es decir los valores fiscales de los bienes, se determinan por ordenanza, por lo cual el proceso de actualización de estos impuestos suele ser antipopular y de mayor dificultad de implementación. En esta lógica, se produce un resultado perverso porque el impuesto inmobiliario, que - en teoría - ayudaría a la política de distribución del ingreso al establecer cierta proporcionalidad entre presión impositiva y riqueza acumulada, se ve desplazado por el impuesto a los ingresos brutos, que es más regresivo desde el punto de la distribución del ingreso y más distorsivo desde el punto de vista de los incentivos a la producción y a la productividad”, ya que, como se detalla al pie de página, este tributo “perjudica la distribución del ingreso porque recae sobre los consumidores sin discriminar por su nivel de ingreso, perjudica la producción porque impone un sobreprecio no productivo a los bienes y servicios intermedios, y perjudica a la productividad, porque castiga la división del trabajo al gravar con mayor intensidad las cadenas de valor más eslabonadas - con más cantidad de etapas intermedias - que, por tal, son las más especializadas” (Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Consejo Empresario de Entre Ríos, 2015).

Cabe acotar, en referencia a este estudio, y complementando los datos con respecto a la incidencia del impuesto a los ingresos brutos, que éste presenta una tendencia creciente, más

allá de ligeras caídas coyunturales como la del 2012, como producto del leve repunte del impuesto inmobiliario generado por ajustes en la escala de valores. En efecto, ingresos brutos pasó de representar el 50% de los ingresos propios en 2005, luego ascendió hasta llegar al 56% en 2011, volvió al 50% en 2012 como ha sido mencionado, para volver a crecer luego, llegando al 53% en el 2013, al 56% en el 2014, al 57% en el 2016, y al 56% en el primer trimestre del 2017.

Como contracara, en la Provincia de Entre Ríos la participación del impuesto inmobiliario, el principal impuesto directo, en la recaudación de ingresos propios osciló, entre 2010 y 2016, entre un mínimo de 17,39% en 2011 y un máximo de 26,78% en 2012. El promedio de la serie asciende a 21,10%, el más alto de la Región Centro para el período. Con anterioridad, el porcentaje de incidencia había llegado al 24% en 2005 y al 18% en 2007, y con posterioridad, al 17% en el primer trimestre del 2017. En definitiva, lo que surge con claridad es una caída de prácticamente 10 puntos porcentuales en el último quinquenio.

Cualquier reforma tributaria provincial no puede abordarse en plenitud si no es en el marco de una reforma en el orden nacional y, en el otro sentido, ésta carecería de total efectividad si no está acompañada de procesos de armonización coherentes en los distritos provinciales, y podríamos agregar hasta en los municipales. En un país federal y con autonomías municipales como el nuestro, en el que por añadidura hay competencias concurrentes y hasta ambigüedades y diferencias de interpretación en su deslinde, la cuestión del diseño tributario adquiere una complejidad que es imposible de desconocer. Es por ello que proponemos en el artículo 2º que la Comisión deberá articular y coordinar su labor con la de la “Comisión Bicameral para la Reforma Tributaria” creada en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional en el marco de lo dispuesto en la ley nº 27.260.

Es evidente que, contrariando la disposición constitucional mencionada, existe en Entre Ríos un esquema impositivo basado en un gravamen directo, regresivo y distorsivo, como es el impuesto a los ingresos brutos, y que, por otro lado, es mucho lo que puede hacerse en pos de mejorar el desempeño de los impuestos directos, por ejemplo el impuesto inmobiliario, que no cumple, ni en términos recaudatorios ni como herramienta de disciplinamiento del mercado de suelo y de ordenamiento territorial, los objetivos que podría cumplir como política pública.

Surge también con evidencia, en consecuencia, que este estado de cosas constituye un problema grave, que debe abordarse con la mayor premura posible, pues constituye una rémora para el sistema productivo, a la vez que dificulta la posibilidad de financiar las políticas públicas y de conseguir objetivos extra-fiscales. De lo que se desprende que es imperioso generar un debate informado y responsable acerca de la necesidad de una profunda reforma tributaria, que procure solucionar los problemas mencionados.

Una reforma tributaria no puede basarse en modificaciones a un único tributo, pues se trata de un sistema, en el que sus partes están conectadas íntimamente entre sí, y con otros sistemas económicos y sociales. Suponiendo que asumiéramos que la presión impositiva no admite posibilidades de incrementarse, no cabe otra posibilidad que modificar la matriz del sistema impositivo, modificando su diseño, aumentando la incidencia de algunos y disminuyendo (o eliminando) la de otros, y mejorando los atributos fundamentales de aquellos sobre los que se quiere hacer descansar la mayor parte del nuevo esquema. En definitiva, no se trata de decidir entre “más o menos impuestos”, sino de “peores o mejores impuestos”, y cómo éstos se articulan de la manera más armoniosa posible con otras herramientas de las políticas públicas. Queda pues planteado el desafío de generar un debate minucioso y profundo sobre estas cuestiones, teniendo en claro que la perpetuación del status quo y la naturalización de sus

perversas consecuencias sólo nos podrán llevar a retrasar las posibilidades de construir una sociedad más justa.

**José Antonio Artusi**