

HACIA UNA REFORMA QUE TOME EN CUENTA EL PUNTO DE VISTA DEL CONTRIBUYENTE

por ARNAUD IRIBARNE *Contador Público (UBA)**

EL CONTRIBUYENTE ES UN ELEMENTO CENTRAL EN CUALQUIER REFORMA FISCAL. REDUCIR EL COSTO ADMINISTRATIVO QUE ACARREA PARA ESTE EL PAGO DE TRIBUTOS Y ELIMINAR LA INEFICIENCIA DE LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA RECAUDACIÓN CONTRIBUIRÁN A LOGRAR UN MAYOR CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES.





E

n el contexto de una futura reforma tributaria se deberán considerar tres temas concernientes a los sujetos obligados:

1. Simplificación normativa.
2. El costo del cumplimiento de las obligaciones con el Estado.
3. Los saldos a favor del contribuyente a nivel nacional y subnacional.

Simplificación normativa

Un sistema tributario con 5 millones de contribuyentes, que abarque un nivel nacional, 24 jurisdicciones autónomas y varios miles de municipios, necesariamente será complejo.

Pero todo proyecto debe tender a la claridad normativa para que los obligados, tanto contribuyentes como responsables, tengan el conocimiento preciso de cómo deben actuar.

La mayoría de los contribuyentes desea que se establezca claramente lo que deben hacer para poder cumplir y continuar con la actividad productiva que les demanda toda su atención.

Un ejemplo concreto: las provincias tienen la potestad de establecer regímenes de retención y percepción. Cada una ha legislado en forma autónoma cuando ha designado agentes de recaudación.

Aquel contribuyente que comercializa sus productos en numerosas jurisdicciones necesita que las provincias unifiquen sus criterios.

Una de las principales causas de incumplimiento radica en las dificultades de los responsables para tener un cabal conocimiento de la normativa aplicable.

Otro ejemplo. Los municipios utilizan la Tasa de Seguridad e Higiene para recaudar.

Al mismo tiempo han establecido, en forma autónoma, las normas de procedimientos que deben regir su relación con sus contribuyentes.

Cuando una empresa recibe una determinación de pago de un municipio su principal preocupación es conocer las normas de procedimientos de ese municipio que pueden ser diferentes a las de los otros, con los que habitualmente tiene relación. Los

Partiendo de la base de que siempre la normativa será compleja, es necesaria la adecuada difusión de las normas, con tiempo suficiente antes de su vigencia, para que el sujeto que queda obligado pueda implementar los cambios administrativos que debe hacer para su correcto cumplimiento.

requerimientos dicen que deben ser respondidos en 10 días. ¿Hábiles, corridos? Cada municipio lo establece en forma diferente.

Cuando algún fisco crea una nueva norma, o modifica las existentes, establece una fecha de vigencia que suele ser “a partir del mes siguiente a su publicación”. Demasiado frecuentemente la norma se publica la última semana del mes y el obligado no alcanza a enterarse de que se encuentra obligado por la misma.

Partiendo de la base de que siempre la normativa será compleja, es necesaria la adecuada difusión de las normas, con tiempo suficiente antes de su vigencia, para que el sujeto que queda obligado pueda implementar los cambios administrativos que debe hacer para su correcto cumplimiento.

Medios que facilitan la comprensión de las normas

Una saludable práctica de la AFIP y algunas administraciones provinciales ha sido la conformación de “mesas de enlace” con las entidades profesionales.

Se reúnen periódicamente algunos funcionarios y algunos profesionales para conocer cuál es el criterio del fisco frente a casos concretos que se analizan.

Las respuestas de estos funcionarios no son vinculantes ya que no obligan al organismo, pero representan una buena guía de interpretación.

Existe, además, la “consulta vinculante” en la cual un contribuyente plantea por escrito una consulta, aportando los contratos y los elementos que el fisco necesita conocer, para que el organismo se expida, y elimine la incertidumbre, sobre cómo interpretará las normas en ese caso concreto.

El costo del cumplimiento de las obligaciones

La recaudación consolidada del Sector Público Argentino (Nación, provincias y municipios) ha tenido un crecimiento constante en los últimos años, hasta llegar –en el año 2010– a totalizar 502.000 millones de pesos, lo que representa una presión tributaria efectiva del 32% del PBI.

Este aumento es multicausal, pero uno de los elementos que ha influido ha sido contar, por parte de las administraciones fiscales, con mayor información sobre los administrados.

Los 34 países que componen la OCDE cuentan con administraciones que gestionan volúmenes significativos de operaciones. En América latina, en las últimas décadas, ha crecido de manera sustancial la capacidad de disponer de más y mejor información sobre los contribuyentes y responsables de obligaciones tributarias.

En particular la Argentina, Brasil y Chile se destacan en la capacidad de definir perfiles de riesgo de los contribuyentes y ramas de actividad, y entrecruzan información de los diferentes registros que el Estado controla (Propiedad Inmueble, Automotor, Banco Central, Aduana, etc.).

La AFIP dispone del centro de cómputos más importante de Sudamérica, con lo que puede administrar la seguridad social y una masa de 5.000.000 de contribuyentes.

Se avanzó significativamente en el uso de Internet para recibir información y de los pagos por vía electrónica para la cobranza de fondos, llegando a un nivel de digitalización cercano al 100 por ciento.

Se ha implementado un sistema de “cuentas tributarias” por las que el contribuyente puede acceder, vía Internet, a su cuenta corriente con el fisco y consultar la base de datos que comparte la Administración con el administrado.

En las últimas décadas se han incrementado ostensiblemente los requerimientos de información sobre terceros que los contribuyentes, en plazos perentorios, están obligados a proporcionar.

Por ejemplo, es habitual para una empresa recibir un requerimiento sobre un proveedor o

sobre un cliente pidiéndole la información de los últimos años sobre las operaciones que han tenido y, además, por los medios de pagos por las cuales se cancelaron las mismas. El plazo para cumplir sin multa es sólo de cinco días.

La Administración no toma en cuenta que la mayoría de las empresas han modificado sus programas informáticos en ese período y contestar ese requerimiento les exige un esfuerzo considerable.

Las Administraciones, tanto a nivel nacional como provincial, han optado por externalizar sus tareas obligando a algunos contribuyentes a transformarse en Agentes de Información y de Recaudación de otros contribuyentes.

Se ha generalizado el uso de retenciones y pagos a cuenta como una manera de reducir el incumplimiento fiscal y de adelantar la recaudación. La provincia de Buenos Aires determina que la percepción es diferente para cada uno de los percibidos. En el momento de facturar, el Agente debe constatar el coeficiente de ese sujeto en un padrón.

Estas tareas implican un costo considerable para el sector privado.

Estos costos parafiscales significan, en el caso de las pymes, un monto que puede igualar al costo fiscal de sus propias operaciones.

Las administraciones, tanto a nivel nacional como provincial, han optado por externalizar sus tareas obligando a algunos contribuyentes a transformarse en agentes de información y de recaudación de otros contribuyentes.

El derecho del Estado dentro del Estado de derecho

Es necesario poner ejemplos concretos para comprender los costos de la ineficiencia:

a. Documentación para transportar mercaderías.

Siempre fue obligatorio que el transporte de cosas muebles vaya respaldado con el correspondiente remito. Pero la provincia de Buenos Aires creó una obligación adicional que es el COT (Código Obligatorio de Transporte). Previo a la salida del camión debe informarse a ARBA, vía Internet, una serie considerable de datos sobre origen, destino, descripción, valor, etc., de la mercadería transportada.

También, la provincia de Santa Fe creó su propio COT. Si un mismo camión va a efectuar un “reparto” para distintos clientes, deberá tramitar un COT para cada uno de ellos. La sanción, en caso de incumplimiento, va desde una multa importante hasta el decomiso de la mercadería transportada.

El transporte de granos debe estar respaldado por una Carta de Porte tramitada en AFIP. Pero, además de dicho documento, hay que enviar –vía Internet– el Código de Trazabilidad de Granos (CTG) antes de iniciar el viaje.

Entre ambos documentos el productor debe informar 51 conceptos para cada uno de los fletes (datos del productor, del camión, del propietario del camión, del conductor, origen, destino, etc.). La mayoría de los datos ya los posee el organismo pero los solicita nuevamente. Al solo efecto de dimensionar la desmesura es interesante mencionar que, en caso de transporte ferroviario, se debe consignar el número de la locomotora.

Estos sistemas informáticos están definidos de manera tal que es imposible generar el archivo a enviar, si no se completan todos y cada uno de los casilleros. Cada transporte de granos debe estar respaldado por la Carta de Porte, el CTG (ambos con AFIP) más el COT con ARBA si se trata de transportar dentro de la provincia de Buenos Aires.

En un proyecto de reforma integral debe tenderse a que el Estado habilite una ÚNICA ventanilla informática en la cual toda empresa presente un ÚNICO balance, con todos los detalles que necesiten todos los organismos públicos.

b. Presentación de balances.

Toda sociedad anónima debe confeccionar su Balance General y enviarlo a la IGJ (organismo que supervisa las sociedades) con información adicional de los accionistas, directores, síndicos, y datos personales de los mismos.

La AFIP solicita la misma información pero en una plataforma informática distinta, y mucho más detallada, ya que requiere datos de cada uno de los proveedores, clientes, y detalle de las cuentas de gastos.

Lo mismo es necesario presentar ante los bancos, direcciones de rentas provinciales, Aduana, etc.

En un proyecto de reforma integral debe tenderse a que el Estado habilite una ÚNICA ventanilla informática en la cual toda empresa presente un ÚNICO balance, con todos los detalles que necesiten todos los organismos públicos.

Posteriormente, ese único lugar de recepción tendrá que colocar esa información a disposición del BCRA y este a todas las entidades financieras.

También la IGJ, las provincias y los departamentos de compras de todas las jurisdicciones podrán consultar esa base de datos única.

Toda reforma debe tener en cuenta reducir al mínimo necesario el costo administrativo de los particulares eliminando la ineficiencia de presentar el mismo balance en diferentes organismos con similar información adicional.

El organismo más adecuado para ser la ventanilla ÚNICA que reciba este ÚNICO balance es la AFIP, por varios motivos: es quien posee el mejor equipamiento informático, posee la totalidad de las sociedades inscriptas, y es quien exige el mayor grado de detalle como información adicional.

La AFIP cuenta con la limitación del secreto fiscal. Esto obligará a legislar acerca de la diferenciación de la documentación que administra. Parte de la información será pública (balance, accionistas, etc.), a disposición de otros organismos, y el resto continuará amparado por el secreto fiscal.

En la medida en que el Estado busca su propia eficiencia, debe hacer un esfuerzo para reducir la tarea de los particulares, para que estos reduzcan sus costos de cumplimiento con el mismo.

c. Los productores de granos.

En los últimos años distintos organismos (AFIP, Oncca, Aduana, Ministerio de Agricultura, etc.) han creado diversos instrumentos con la finalidad de controlar el comercio de granos. La carga administrativa y el costo parafiscal para los contribuyentes han sido considerables. Los más perjudicados han sido los pequeños productores ya que deben cumplir con los mismos requisitos que los grandes operadores sin contar con una estructura administrativa adecuada.

Los profesionales que los asesoran les organizan un “cronograma de vencimientos” porque deben informar dos veces al año las superficies sembradas, el *stock* de granos que poseen al 31 de agosto de cada año, los contratos de alquileres de tierras con todos los detalles de los mismos, denunciar los contratos de ventas dentro de los siete días de vendidos, movimientos de granos mensuales que aún no ingresan al circuito comercial, disponibilidad para la venta de trigo o de maíz, etcétera.

En la medida en que el Estado busca su propia eficiencia, debe hacer un esfuerzo para reducir la tarea de los particulares, para que estos reduzcan sus costos de cumplimiento con el mismo.

Los saldos a favor del contribuyente a nivel nacional y subnacional

Numerosos países han creado extendidos sistemas de recaudación (retenciones, percepciones y pagos a cuenta) externalizando su tarea y transfiriéndola a los particulares que se recaudan entre sí.

Los sujetos que sufren las retenciones cuentan con un comprobante que les sirve de pago a cuenta. Frecuentemente se transforma en un saldo a favor que supera ampliamente sus propias obligaciones.

Existen remedios técnicos para ese efecto no deseado:

- Certificados de no retención (o de exclusión).
- Devolución informática a la CBU del banco del contribuyente.

La AFIP tiene un sistema muy eficiente para tramitar el Certificado de Exclusión en IVA. Se solicita vía Internet y se concede rápidamente por un período de hasta seis meses.

Transcurrido dicho plazo, si el contribuyente observa que acumula saldos a favor, tiene la posibilidad de volver a solicitarlo.

Todas las provincias han creado agentes de recaudación de Ingresos Brutos y de Impuesto de Sellos. Pero son remisas a facilitar los Certificados de Exclusión para poder disponer de esos fondos en forma transitoria.

La AGIP, que es la agencia de recaudación de CABA, no tiene previsto ningún certificado de no retención. Otras jurisdicciones, como Tucumán, lo tienen normado pero utilizan todas las trabas posibles para evitar concederlo.

La mayoría de las direcciones provinciales de rentas buscan desalentar la solicitud y que la misma sea lenta, dificultosa y costosa para el contribuyente.

Durante la década de los '90 la AFIP dejó de devolver a los exportadores el IVA correspondiente a las compras de los productos exportados. Fue una manera de paliar temporariamente la insuficiencia de otras recaudaciones.

Ello provocó que los exportadores perdieran competitividad internacional y que el saldo de IVA a devolver creciera al punto de igualar dos meses de recaudación de la totalidad de los impuestos a nivel nacional (sin seguridad social).

En la actualidad, la AFIP tiene previsto un particular sistema de pagos del 10,5% del IVA a los productores de granos. El adquirente desagrega el monto y le paga el 2,5% y deposita el 8% a la AFIP por cuenta y orden del productor.

El sistema prevé que, si la operación está correctamente informada por parte de un productor debidamente registrado, en un plazo breve los fondos de su IVA le serán depositados en la CBU de su banco.

Pero en la práctica, aun cumplidas todas las obligaciones formales, el fisco se toma no menos de ocho meses para depositar, con el consiguiente perjuicio financiero y la incertidumbre ya que ignora la fecha en la que podrá contar con los fondos de su propiedad.

Una futura reforma tributaria deberá asegurar:

- La utilización de los sistemas de retención y percepción como herramienta útil de administración tributaria.
- Una normativa que obligue a los distintos fiscos a no desnaturalizar esta herramienta y perjudicar a los sujetos retenidos. Respetando la autonomía de las provincias será necesario que cada Legislatura formalice su adhesión a un régimen que limite los abusos y mejore la eficiencia del conjunto.
- Permitir la compensación dentro de la Agencia Única de AFIP.

Compensaciones

Todos los meses los empleadores deben depositar en AFIP los aportes y contribuciones de su personal para el sistema único de seguridad social.

La AFIP, como agencia única, nuclea DGI, Aduana y ANSeS.

En caso de contribuyentes que han acumulado saldos a favor de impuestos, sólo les permite que los compensen contra otros impuestos que deban ingresar pero impide que compensen con obligaciones de seguridad social o los utilice para pagar Derechos de Importación en Aduana.

Mientras existía el sistema mixto con las AFJP se argumentaba que esos fondos debían dirigirse a cada una de las administradoras de AFJP de cada empleado. En la actualidad, el Estado es acreedor y deudor de un mismo contribuyente con un único número de CUIT, al cual le reconoce como válido su saldo a favor.

Los sistemas de retención son útiles a los fiscos porque acercan la fecha de la recaudación y aseguran el cumplimiento por parte del sujeto obligado.

Pero para no deslegitimar esta herramienta el Estado debe permitir compensar saldos deudores y acreedores libremente.