DEBATES

#19

Nuevos panoramas legislativos en el derecho tributario

XIV Jornada Anual de Graduadas y Graduados de Carrera de Especialización y Maestría en Derecho Tributario y Financiero

MAY

2026

CE DF DT

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO FINANCIERO Y DERECHO TRIBUTARIO

DERECHO - UBA

FACULTAD DE DERECHO

U. B. A.

PROPIETARIO
Facultad de Derecho,
Universidad de
Buenos Aires

DIRECTOR
Horacio Corti

SUBDIRECTOR
Pablo Revilla

CONSEJO EDITORIAL
Fabiana H. Schafrik
Gladys V. Vidal
Horacio F. Cardozo
Patricio Urresti
Juan Manuel Álvarez Echagüe

**Responsables de
este número:**

DIRECTORA
Lucia López Parga

COORDINADOR
Eduardo Laguzzi

DISEÑO
Sofía Aguirre Addy

Centro de Estudios de Derecho Financiero y Derecho Tributario
Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires
Av. Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB)
www.derecho.uba.ar - cedfdt@derecho.uba.ar

ISSN 2953-450X

Publicación periódica registrada en DNDA

Revista DEBATES

Nuevos panoramas legislativos en el derecho tributario

XIV Jornada Anual de Graduadas y Graduados de Carrera de Especialización y Maestría en Derecho Tributario y Financiero

Nº 19 - Año VI - Mayo 2026

ÍNDICE

Palabras preliminares
Horacio G. Corti 6

Prólogo
Lucia López Parga y Eduardo Laguzzi 13

Activos virtuales y fiscalidad: desafíos, oportunidades y la necesidad de repensar la política tributaria
Juan Pablo Fridenberg 16

Activos virtuales: tratamiento en diferentes impuestos según la legislación vigente en Argentina
María Julieta Canobbio 24

Presunciones laborales y procedimiento previsional: redefinición de su alcance a partir de la reforma laboral (leyes 27.742 y 27.802)
Fernando J. Diez 54

El principio distributivo en materia tributaria: del tributo al procedimiento tributario
Caterina Fagiano 66

Novedades en materia de tributos: las "tasas impositivas"
Harry Schurig 81

A propósito de los nuevos panoramas legislativos en derecho tributario. ¿Hacia dónde navegamos?
Susana Analía Monti 92

La reforma tributaria que se viene: ¿el fin del impuesto sobre los ingresos brutos?
Cintia Lorena Fernández 107

La desvinculación territorial de la registración automotor y su impacto en el federalismo fiscal argentino
Constanza Caporale 117

COMUNIDAD ACADÉMICA Y DERECHO FINANCIERO: LOS DESAFÍOS DEL PRESENTE

Presentamos en esta oportunidad las contribuciones a nuestra última jornada organizada el año pasado por la *Comisión de Graduados* de nuestro *Centro de Estudios*, ya reconvertida para incluir a los que han concluido la Maestría en Derecho Tributario y Financiero.

Respecto del contenido se refieren a él Lucia López Parga y Eduardo Laguzzi, así que remito al prólogo que sigue a continuación.

Sólo quisiera aprovechar la ocasión que me permiten los graduados para efectuar una reflexión sobre nuestra comunidad académica y la enseñanza de nuestra materia.

En el referido prólogo los colegas destacan que la realización de las jornadas surgió hace ya bastantes años de una iniciativa de los profesores Esteban Urresti y José Casás, ambos sucesivos directores de nuestro posgrado. Su objetivo, al igual que la creación de la *Comisión de Graduados*, consiste en integrar a los egresados a nuestra comunidad académica.

Según la idea de nuestros antecesores, el posgrado, además de ser un lugar de estudio (basado en el rigor intelectual) y debate (basado en el respeto de las ideas del otro) debe ser un sitio de encuentro, de confraternidad y de sociabilidad compartida. Involucra el saber, pero también el afecto y el trabajo compartido. Por tal razón aquellos maestros pensaban que cursar el posgrado es sólo un tramo de la vinculación, pues ésta continúa luego de aprobar exámenes y tesis.

Estas ideas las compartimos, e intentamos profundizar, el conjunto de los profesores que hoy hacemos nuestro posgrado. Tratamos, con las limitaciones del caso, continuar con aquel legado[1]. De ahí la importancia suplementaria de hacer esta revista, en el marco de las publicaciones de nuestro *Centro*.

Como es sabido, contamos con la *Revista Debates*, marco de este número, y con la *Revista Debates Interuniversitarios*, sobre la base de proyectos colaborativos con otras instituciones. Son publicaciones en general temáticas que tienen coordinadores para cada número, para diversificar tanto los temas como los responsables. Entre unas y otras ya hemos publicado más de veinte ediciones. Invitamos a los lectores a que las recorran en el sitio de nuestro *Centro de Estudios*.

Paralelamente, venimos publicando las tesis aprobadas de nuestros egresados. No sólo como un registro documental de la labor del posgrado. También como forma

[1] Como reiteramos en nuestros ensayos, la tarea doctrinaria se realiza en el contexto de una tradición, donde la responsabilidad de cada generación consiste en asumir y renovar, para así dar respuesta a los desafíos de cada momento histórico. Dicha visión también se hace presente en la faz institucional del conocimiento, donde seguimos la huella de quienes nos han precedido. Digamos, de paso, que hemos llamado a los maestros y docentes que en lo inmediato nos han antecedido como la "generación de profesores de la democracia", ya que, sin perjuicio de trabajos previos, han desplegado su acción y su saber luego de la recuperación de la democracia, a partir de 1983, al ser quienes asumieron la tarea pedagógica en aquellas épocas inaugurales de normalización universitaria.

institucional de reconocimiento del trabajo realizado. Y en una extensión de nuestra tarea esperamos tener pronto a disposición una nueva serie de ensayos y monografías.

Cabe destacar que todas nuestras publicaciones son de acceso libre y gratuito. Es un aporte a la difusión del conocimiento por parte de nuestra facultad.

También el *Centro de Estudios* cuenta con una diversidad de comisiones, coordinadas por una gran cantidad de colegas, que realizan actividades mensuales, todas también de acceso libre y gratuito, cuyos registros documentales pueden consultarse en nuestro canal de YouTube.

Nuestra expectativa es intensificar todos estos emprendimientos, con nuevas comisiones, con nuevas áreas de conocimiento para problematizar, con nuevas publicaciones y nuevos seminarios y jornadas. Quisiéramos, idealmente, que todos los colegas que se dedican a nuestra materia en la facultad puedan participar de acuerdo a sus temas de preferencia y que así tengan su lugar en alguna de nuestras múltiples actividades.

Destaco, además, la tarea complementaria del *Observatorio de Derecho Penal Tributario*, que forma parte de nuestro entramado institucional-académico, junto a los colegas de derecho penal. Otro punto a destacar: nuestra voluntad de realizar actividades en común con profesores de otras materias, así por ejemplo en actividades inter-cátedras, que también propiciamos desde nuestro *Centro*.

En ese camino de hacer comunidad hemos conformado recientemente una nueva *Comisión de Jóvenes y Estudiantes*. Es interesante notar que ella ha surgido como consecuencia de una demanda de los propios estudiantes de grado, con el objetivo de integrarse a nuestra comunidad.

Dicha comisión ya ha realizado su primera actividad, dedicada al actual conflicto referido a la ley de financiamiento universitario, cuestión que no sólo nos involucra como protagonistas del sistema académico, sino como especialistas en el presupuesto público.

La integración de alumnos, egresados y profesores, tanto de grado y posgrado: he ahí nuestra intención. Y siempre bajo los criterios académicos (y en su raíz existenciales) que nos han traído hasta aquí: rigor, dedicación al estudio, propuestas de investigación, pluralismo, debate de ideas, libertad y respeto, atención a las inquietudes de nuestra sociedad.

Pero no sólo intentamos generar un espacio de estudio interno a nuestra facultad. También tratamos de estrechar vínculos con otras instituciones. En esa senda venimos realizando jornadas con otras universidades del país y del extranjero (así con la Universidad Complutense o la Universidad de la República, entre otras), con centros de estudios, con todo tipo de organizaciones. Para dar sólo un ejemplo, estamos organizando para el mes de septiembre el *Segundo Congreso* con las universidades del Centro del país en la ciudad de Córdoba, entre ellas las universidades nacionales de Avellaneda, La Plata, Lomas de Zamora, Rosario y La Pampa.

También cabe mencionar, en este sentido, la creación de la *Comisión de Jóvenes Tributaristas*, junto a otras universidades nacionales, así, entre otras, las de Córdoba y Bahía Blanca. Hace menos de un mes realizamos el *Segundo Congreso Nacional* en el salón verde de nuestra facultad.

Dejo aquí este relato, ciertamente incompleto, en tanto creo haber cumplido con la intención de dar una imagen de una comunidad académica activa, integradora, desde los más jóvenes hasta aquellos que ya han hecho su camino en el estudio y la investigación.

A lo dicho quisiera agregar una apostilla sobre el contenido mismo de nuestra materia. Hoy enfrentamos un desafío enorme. Basta llevar la mirada a los años transcurridos en este siglo XXI para constatar la recurrente realidad de la crisis.

En 2001 protagonizamos una de las situaciones más difíciles de nuestra vida como sociedad. En el centro, la declaración de default de nuestra deuda soberana. Ya veníamos de la crisis de la deuda de los años ’80 del siglo pasado (durante el gobierno de Alfonsín) y del posterior Plan Brady (durante el gobierno de Menem), así como de regímenes de emergencia de consolidación de deudas (al nivel federal y local).

Luego de la crisis de 2001 vendrán procesos sucesivos de renegociación de deudas; juicios en tribunales extranjeros; cancelaciones y nuevos préstamos con el Fondo Monetario Internacional.

Actualmente, vivimos a la luz de la controversia sobre el déficit fiscal.

Desde 1983 hasta hoy: hiperinflaciones, hiperdevaluaciones, diversos regímenes para crear un orden monetario, incluida una caja de conversión, al estilo del siglo XIX.

Ahora bien, creo que estamos en una situación intelectualmente compleja para responder con la mayor objetividad y profundidad posible a tales retos. Dicho con una fórmula con aire de paradoja, en parte de nuestra fortaleza se encuentra la fragilidad. Me explico.

La tradición argentina más inmediata ha concentrado sus esfuerzos en el derecho tributario, así como en las parcelas del derecho público que le son anexas (procedimiento tributario, penal tributario). En este punto la generación de profesores de la democracia nos ha legado un trabajo impresionante, que sólo puede suscitar admiración.

Basta ver el conjunto de sus aportes a la teoría de la norma tributaria y a la dilucidación de las categorías tributarias, así la tasa; a la interpretación de los diferentes principios constitucionales; a la explicitación de los diferentes aspectos del más que complejo federalismo tributario (distribución de potestades, ley convenio de coparticipación, problemática municipal); al desarrollo del derecho tributario local; a la reconstrucción de toda la jurisprudencia de la Corte Suprema desde sus inicios; a la profundización de los vericuetos del procedimiento administrativo tributario; a la sistematización de los instrumentos procesales y la tutela judicial efectiva. Dejo en este punto la enumeración, donde cada lector podrá explicitar las referencias de autores y publicaciones.

Esa profundización, suscitada, entre otras razones, por la recuperación de la democracia (1983), la declaración de emergencia (1989) y la reforma constitucional (1994), dejó en un segundo plano al resto de las instituciones financieras. Es cierto que contamos con obras clásicas, como las de Carlos María Giuliani Fonrouge (periódicamente puesta al día por Susana Navarrine y Rubén Asorey) que mantienen viva la tradición financiera integrada, que nos viene de Alberdi y Terry.

Pero el foco de la profundización estuvo, de una u otra forma, en el derecho tributario.

De ahí venimos, no todos, pero si la mayoría, que nos formamos con tales maestros. Una de las razones de esa reducción de lo financiero a lo tributario pudo haber estado en la impronta de la obra inmensa de Dino Jarach, quien al cruzar el Atlántico huyendo del fascismo, transformó la visión de Benvenuto Griziotti proponiendo, ya en los años '40, una "teoría general del derecho tributario sustantivo" (es el subtítulo de "El hecho imponible"). Tal es el objeto de muchas de nuestras lecturas, así que no insisto en el asunto[2].

También es cierto que todos nuestros maestros *también* ya tenían en el horizonte de sus escritos y preocupaciones al derecho financiero. Creo haberlo mostrado con el ejemplo clave del federalismo, que en sus obras (así las de José Casás y Enrique Bulit) ya se perfila como un genuino federalismo financiero, tal como es él plasmado en nuestra Constitución, más allá del federalismo tributario. O con la propia lectura de la Constitución, donde el derecho constitucional tributario se abre y reconvierte en derecho constitucional financiero (como lo muestra, a mi entender, la incorporación del capítulo sobre gasto público en el clásico texto de Rodolfo Spisso).

Por ende, nuestro desafío consiste, como dijimos frases atrás, en seguir la tradición de nuestros maestros. Esto significa asumir, asimilar y renovar. Continuar un camino para hacer frente a los desafíos trágicos del presente.

La tarea es compleja, pues tenemos que revisar nuestra formación, nuestros implícitos, nuestros hábitos intelectuales, que a su vez están plasmados en programas de estudio, en la propia organización académica del conocimiento, en las agendas para discutir e investigar.

Cuento una anécdota, quizás reveladora. Como es sabido, en la revisión de los planes de estudio en nuestra facultad durante la normalización, nuestra materia (que se llamaba, al igual que el texto de Dino Jarach, "finanzas públicas y derecho tributario") dejó de ser obligatoria. A partir de allí, los docentes de la facultad, liderados en este punto por José Casás, pero con acompañamiento de todos sus colegas, insistieron para su reincorporación, hecho que ocurrirá más tarde, durante el decanato de Atilio Alterini. La materia volvió con su misma designación. En aquella oportunidad le comenté a Casás que necesitábamos una designación más precisa, acorde con lo que debíamos estudiar, es decir: "finanzas públicas y derecho financiero". A ello me dijo que tenía razón (en abstracto), pero que ya habían persuadido a los colegas de las otras asignaturas, así que, en concreto, lo mejor era no hacer olas. En todo caso, me dijo, es una tarea pendiente para quienes continúen la enseñanza.

Del derecho tributario al derecho financiero, tal es, según mi modesta opinión, el desafío que tenemos por delante. Esto significa varias cosas, que sólo menciono.

Ante todo, imaginar una visión unificada de la materia.

Nuestra propuesta consiste en retornar a la visión metodológica y pionera de Alberdi: partir de la perspectiva constitucional y estudiar, en sus términos, el "sistema

[2] Remito a los estudios recopilados en *Hacienda Pública y Constitución. Ensayos (1994-2024)*, Editorial Jusbaires, 2025, texto digital al que puede accederse de forma libre y gratuita en el sitio de la referida editorial.

rentístico" (en palabras contemporáneas: "constitución financiera").

O en continuar, con paciencia y humildad, la tarea de construcción de nuestros maestros inmediatos respecto del derecho constitucional tributario para convertirlo en un genuino derecho constitucional financiero.

Luego, re-equilibrar el estudio de todas las técnicas financieras, incluida la significación clave de la materia con la que tratan dichas técnicas: los fondos del tesoro, esto es, una masa monetaria.

Podremos ver así un derecho financiero donde ocupan su lugar el derecho tributario, el derecho presupuestario, el derecho del crédito público, etc. Esto implica, entre otras cuestiones, continuar la dilucidación de las estructuras normativas, yendo más allá del tributo hacia el resto de las técnicas (y así intentar reconstruir, por ejemplo, la "estructura de la norma presupuestaria").

En tercer lugar, sistematizar, desde una óptica financiera, las técnicas que aportan las otras vertientes del derecho público: el "derecho administrativo de contenido financiero", el "derecho procesal de contenido financiero", el "derecho internacional público financiero" y el "derecho penal financiero".

Esto significa, por ejemplo, enfocar de forma sistemática el conjunto de los procedimientos administrativos de implementación de las técnicas financieras. Dicho rápido: integrar el "procedimiento administrativo de contenido tributario" con, por ejemplo, el "procedimiento administrativo referido al crédito público".

O pasar del estudio de los delitos cometidos por la vía del tributo (así la evasión) al conjunto de los delitos que protegen, como bien jurídico, a los fondos del tesoro (art. 4, CN y sus equivalentes locales). Pasaje del "derecho penal tributario" a un "derecho penal financiero", unificado en virtud del bien jurídico protegido, que es la materia misma de las técnicas financieras.

Según nuestras convenciones, el "derecho constitucional financiero" (reconstrucción de la constitución financiera contenida en el ordenamiento positivo) + el "derecho financiero" (la regulación sustantiva de cada una de las técnicas financieras) + el aporte del resto del derecho público al funcionamiento del derecho financiero (el "derecho administrativo financiero" y así sucesivamente) componen, en conjunto, un "derecho público financiero".

Este es nuestro desafío, que requiere un intenso y reflexivo trabajo intelectual colectivo e intergeneracional. Creo que esta es una perspectiva necesaria para abordar las novedades de nuestra realidad. Doy un ejemplo, a partir de un hecho ocurrido hace poquísimos días.

El 28 de abril la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictó su resolución 2/26 "Políticas fiscales y derechos humanos en las Américas".

Es un hecho de enorme significación, no sólo regional. Como es sabido, pensar el derecho financiero desde la perspectiva del DIDH es una de nuestras líneas de trabajo desde que comenzamos a hacer nuestras primeras experiencias académicas y que continuamos hasta el día hoy, como lo muestra el programa de investigación UBACyT que codirigimos con la profesora Fabiana Schafrik y en la que participan una

gran cantidad de docentes, colegas y alumnos[3].

Un recorrido sobre su texto muestra que se refiere, entre otras cuestiones, a los "principios generales aplicables a la política fiscal", a la "tributación y movilización de recursos públicos", al "presupuesto, gasto público y asignación de recursos", a la "deuda pública, sostenibilidad y derechos humanos".

El texto también contiene un anexo de definiciones, donde se define a la política fiscal como el "*conjunto* de políticas, medidas y decisiones relativas a la recaudación de ingresos públicos, así como a la asignación, administración y ejecución del gasto público, incluido el ciclo presupuestario, y a la contratación, administración y gestión de la deuda pública".

Es decir, el documento internacional (clave para nuestra práctica jurídica, conforme la interpretación de la CSJN sobre el artículo 75 inciso 22, CN) se refiere al derecho financiero, así como a las técnicas de derecho público que le son anexas, entre ellas las administrativas.

Entendemos que aquello que viene ya "integrado" en el propio derecho positivo tiene que ser considerado de igual forma por la doctrina jurídica.

Es sólo un ejemplo, pero que revela la necesidad que todos tenemos de repensar nuestra disciplina, con espíritu amplio e integrador.

En este camino no puedo dejar de señalar la significación de la propia experiencia de la *Comisión de Graduados* cuya revista aquí introducimos, al advertir que, en la anterior Jornada realizada en nuestra facultad, la décimo tercera, estuvo dedicada al presupuesto público. O nuestra *Comisión de Jóvenes*, cuya inauguración, como ya dijimos, estuvo dedicada al actual conflicto presupuestario sobre el financiamiento de las universidades.

Agrego, para concluir, un desafío suplementario. "Derecho financiero", pero también nos dedicamos a las "finanzas públicas". No quiero entrar aquí en disquisiciones epistemológicas, que son necesarias, pero para profundizar en otra ocasión. Sólo destaco la necesidad, también aquí, de ampliar la mirada.

Es preciso otra vez integrar los conocimientos que nos vienen de las ciencias de la economía, la política, la cultura, la sociedad. Dicho rápidamente: hay que abrirse de forma plena al ejercicio de la "interdisciplina". Es preciso hacer conexiones, traducciones de vocabulario.

La realidad que enfrentamos (el "fenómeno financiero público") es multidimensional y requiere de un enfoque de igual talante para ser comprendido.

Esto también nos lleva a dialogar con los colegas de otras disciplinas, de otras áreas de estudio, de otras incumbencias profesionales, que a su vez tienen sus historias y disputas.

Doble conmoción, interna (pasar del derecho financiero al derecho público financiero) y externo (abrirnos a la pluralidad de saberes financieros, carentes de unidad y sistematicidad).

Tarea que sólo puede hacerse, como dijimos, uniendo pasado y presente (tradición e innovación) y, a la vez, a través de un trabajo plural y colectivo (en la

[3] Un registro de algunos de sus resultados puede verse en los dos tomos del número 10 de nuestra Revista *Debates* sobre *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*.

actualidad de nuestras comunidades académicas).

Dejo aquí esta reflexión, sobre los desafíos que nos plantea nuestra comunidad y nuestra materia, también la propia realidad que vivimos, para quedarnos ahora en compañía de los graduados.

Horacio Corti

PRÓLOGO

Que la presente publicación fue a propuesta del Centro de Estudios de Derecho Financiero y Tributario de la Facultad de Derecho de UBA (CEDTyF) de dejar plasmados los aportes efectuados por quienes participaron de la **XIV Jornada Anual de la Comisión de Graduados y Graduadas de la carrera de Especialización y Maestría en Derecho Tributario y Financiero** que se tituló **"Nuevos panoramas legislativos en el Derecho Tributario"** y se desarrolló el día miércoles 26 de noviembre de 2025 en el Salón Azul de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

De este modo e inicialmente agradecemos al CEDTyF en cabeza de su Director Dr. Horacio Corti y a todas las autoridades del mismo, por la posibilidad de llevar a cabo la presente obra, principalmente en atención a la gran relevancia científica e institucional que ostenta la revista Debates para nuestra materia.

En este sentido, si bien realizamos distintas actividades académicas, la Jornada Anual constituye el momento más importante del calendario que tenemos en la Comisión de Graduados. De hecho, la Comisión nació a partir de la iniciativa de dos grandes maestros como fueron los Dres. José O. Casás y Esteban J. Urresti de organizar estas Jornadas para darnos la oportunidad a los Graduados de la carrera de Especialización en Derecho Tributario y actualmente de la Maestría en Derecho Tributario y Financiero de exponer en la Facultad cuando muchos nunca antes lo habíamos hecho.

Con los años estas jornadas se constituyeron en un punto de encuentro entre los que habíamos sido alumnos, con los que fueron nuestros profesores, a lo cual se iban sumando los estudiantes; era una cita anual muy esperada que se concretaba puntualmente en el Salón Azul de la Facultad, en la cual eran tan importante las elevadas charlas a las que asistíamos como los innumerables cafés que tomábamos con una gran cantidad de amigos que el Derecho Tributario puso en nuestro camino.

Con el correr del tiempo e instaurada la virtualidad que permite llevar a cabo otras actividades, la Jornada se ha constituido en un homenaje a nuestros queridos profesores, los que nos formaron y que en base a su talento, dedicación y ejemplo colaboraron para que amemos esta disciplina. Nuestro recuerdo y homenaje a los queridos Doctores Casás, A. Corti, Urresti, Porta y tantos otros que nos marcaron un camino.

Así las cosas e introduciéndonos en tema, consideramos oportuno partir de que el Derecho Tributario se encuentra, quizá más que cualquier otra disciplina jurídica, en un estado de transformación permanente, situación que ocurre en todas partes y, seguramente como consecuencia de las constantes crisis, mucho más en nuestro país.

La combinación de las necesidades recaudatorias del Estado, el reflejo de las tensiones sociales producidas en la Argentina y los avances tecnológicos originados en los últimos tiempos han ocasionado una amplia serie de proyectos y de modificaciones legislativas que fueron intentadas captar por la Comisión de Graduados y Graduadas de la maestría en Derecho Tributario y Financiero en su XIV Jornada Anual que se tituló **"Nuevos panoramas legislativos en el Derecho Tributario"** y cuyos principales aportes y conclusiones buscamos recopilar en la presente.

Expusieron en la misma los graduados María Julieta Canobbio con el tema *"Activos virtuales: tratamiento en diferentes impuestos según la legislación vigente en Argentina"*; Juan Pablo Fridenberg con *"Activos virtuales: oportunidades y desafíos en materia de fiscalidad"*;
Teo Begega Ciampichini con *"Tributación local de la economía digital. Una necesaria reinterpretación del requisito de sustento territorial"*;
Cintia Fernández con *"La reforma tributaria que se viene: ¿el fin de los impuestos sobre los ingresos brutos*?; Fernando Diez con *"Ley 27.742: reforma laboral y su incidencia en la fiscalización y procedimiento previsional."*; Constanza Caporale disertando sobre *"Eliminación del concepto de radicación de los automotores: su impacto en impuesto de sellos y patentes."*;
Diego Andrejin hablando sobre *"Caducidad de instancia en los procesos tributarios, en especial en las ejecuciones fiscales a la luz del principio de igualdad procesal"* y por último
Anabella Kleiman con *"Reglamentos delegados que no son decretos."*.

En esta obra se plasman los trabajos de los participantes de la XIV Jornada Anual en sus distintos roles. De los expositores María Julieta Canobbio, Juan Pablo Fridenberg, Cintia Fernández, Fernando Diez y Constanza Caporale así como de Susana Monti, Caterina Fagiano y Harry Schurig quienes lo hicieron en carácter de moderadores o miembro de comité.

Cabe poner de resalto que algunas de las ponencias de la Jornada no se reflejan en la presente en tanto sus exposiciones representaron sus tesis de la carrera y por lo tanto podrán visualizarlas de forma completa en los tomos de la Revista Debates del CEDTyF especialmente dedicada a publicar las tesis de los Graduados y Graduadas de la carrera de Especialización y Maestría en Derecho Tributario y Financiero.

Queremos aprovechar para invitarlos e invitarlas a las actividades de la Comisión de Graduados, en las cuales buscamos dialogar, analizar, interpelar, repensar e intercambiar ideas sobre nuestra materia. Todo en el marco de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, que permite llevar a cabo estas actividades abiertas a todo el público.

Lucia López Parga y Eduardo Laguzzi

ACTIVOS VIRTUALES Y FISCALIDAD: DESAFÍOS, OPORTUNIDADES Y LA NECESIDAD DE REPENSAR LA POLÍTICA TRIBUTARIA

Juan Pablo Fridenberg

I. Introducción

Los sistemas tributarios fueron diseñados para un mundo distinto: patrimonios e ingresos visibles, territorios definidos, intermediarios obligados a informar y retener. Durante décadas, estos elementos constituyeron los pilares sobre los cuales los Estados construyeron sus sistemas de recaudación. En ese marco, la aparición de los activos virtuales no es solo una novedad tecnológica: es una disrupción estructural que, a partir de la descentralización y el anonimato, pone en crisis categorías tributarias tradicionales.

Conviene entonces hacerse ciertas preguntas desde el comienzo: ¿puede un sistema tributario concebido en el siglo XX regular de manera efectiva —y equitativa— una economía con lógicas del siglo XXI? Más aún: ¿es conveniente definirlo antes de comprender cabalmente qué se está regulando? Estas preguntas no son abstractas: tienen implicancias prácticas enormes.

El surgimiento y, sobre todo, la masificación en la adopción de los activos virtuales presentan nuevos y crecientes desafíos en materia regulatoria, debido a su naturaleza descentralizada, la volatilidad de cotización, y sus características híbridas en cuanto a su naturaleza jurídica. Estos desafíos van desde la protección al inversor/consumidor, la prevención del lavado de dinero y la tributación, hasta cuestiones de interoperabilidad tecnológica, publicidad y acceso a los mercados de inversiones.

El presente trabajo propone un recorrido analítico que va desde las características técnicas de los activos virtuales y los desafíos que plantean a las administraciones fiscales, el diagnóstico de los organismos internacionales y la evidencia empírica disponible, examina las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías, y analiza las respuestas normativas concretas ya implementadas. Todo ello conduce a una propuesta de política fiscal con la que retomamos, al final del trabajo, el dilema inicial, proponiendo que antes de gravar, es necesario comprender.

II. La naturaleza disruptiva de los activos virtuales: características y desafíos

A diferencia de los activos financieros tradicionales, los activos virtuales no dependen de intermediarios institucionales como bancos o agentes bursátiles. Su existencia se basa en tecnología distribuida —blockchain o cadena de bloques— que permite validar transacciones sin un punto central de control. Esto significa que un inversor puede poseer o transferir valor sin pasar por los sistemas financieros formales, sin dejar rastros bancarios y sin ser sujeto de retenciones ni reportes automáticos a la autoridad fiscal.

Los principales atributos de los criptoactivos que generan desafíos específicos para los sistemas tributarios son los siguientes:

II A. Pseudoanonimato

La criptografía que sirve de base a la tecnología subyacente hace posible que las

transacciones sean seudónimas, en el sentido de que cada individuo en una red específica tiene pares de claves digitales —una pública y una privada— que funcionan como su identidad dentro del ecosistema. La dificultad para vincular esas claves con la identidad real o tributaria de las partes que realizan la transacción puede constituir un obstáculo significativo para las administraciones fiscales. No obstante ello, la intervención de intermediarios como los exchanges centralizados que, entre otros servicios, permiten que las finanzas virtuales se encuentren con las tradicionales, muchas veces requiere procesos de verificación de identidad (KYC).

II B. Descentralización

Las redes de blockchain están formadas por los usuarios que participan en la minería y validación de transacciones, y cada uno de ellos mantiene una copia del registro de transacciones. La combinación del pseudoanonimato con la descentralización resulta especialmente problemática para las administraciones tributarias, que no pueden contar, a priori, con la información o fuentes de datos necesarias para detectar, identificar y trazar las transacciones. Al igual que en Internet, no hay un territorio fiscal en una cadena de bloques: no hay tercero de confianza obligado a retener ni a informar. Dicho esto, los exchanges centralizados son motores fundamentales de la adopción crypto y, por eso, los esfuerzos actuales colocan en estos intermediarios deberes de información frente a las agencias tributarias.

II C. Volatilidad

La volatilidad se refiere a la tendencia de los activos virtuales a experimentar fluctuaciones significativas de precio en períodos cortos de tiempo. En muchos países, la compraventa de criptomonedas es tratada de modo análogo a las inversiones financieras y está sujeta a impuestos sobre las ganancias de capital, lo cual implica que la medición de la base imponible puede variar considerablemente en función del momento en que se realice la operación y del método de valuación utilizado. Debe aclararse que este elemento no está presente en todos los activos virtuales: existe una categoría conocida como 'stablecoins' (monedas estables), cuyo valor está atado a activos de referencia como el dólar estadounidense u otras monedas fiduciarias.

III. Las tres dimensiones del debate fiscal: administración, técnica y política tributaria

El debate especializado en materia de fiscalidad de los criptoactivos se organiza en torno a tres dimensiones complementarias, que deben ser analizadas de manera articulada: la administración tributaria, la técnica tributaria y la política fiscal. Sin embargo, las dos primeras dimensiones deben dar lugar a un análisis lógica y necesariamente previo: el de política fiscal.

III A. Administración tributaria

Señalamos que la principal problemática para las administraciones fiscales se vincula con la detección, identificación y seguimiento de las transacciones criptográficas. Los sistemas tributarios del siglo XX descansan en premisas hoy cuestionadas: que los ingresos son visibles, que las actividades e ingresos tienen una ubicación geográfica definida y que normalmente existen intermediarios dispuestos a colaborar con el fisco. Los activos virtuales disuelven estas certezas, y la dificultad técnica de seguir cada transacción en blockchain, combinada con la resistencia cultural de los usuarios a aceptar controles externos, ha dejado a las administraciones tributarias con herramientas insuficientes.

III B. Técnica tributaria

En términos de técnica legislativa, surgen desafíos regulatorios tanto en la definición del hecho imponible como en la determinación de la base gravable. El primero está asociado a la dificultad para tipificar jurídicamente los diversos activos virtuales y sus dinámicos casos de uso: un activo virtual puede ser una moneda, un bien, un derecho, un valor negociable, o incluso una nueva categoría que exige definiciones propias.

El segundo desafío se relaciona con la medición de la renta o el patrimonio en contextos de alta volatilidad y de difícil valuación al momento del hecho imponible. Las leyes tributarias actuales, aunque hayan incorporado menciones a los activos digitales, siguen siendo estructuralmente inadecuadas: sus definiciones, supuestos y mecanismos de control no fueron pensados para activos descentralizados que cotizan 24/7.

III C. Política fiscal y extrafiscal

Hay un tercer factor a considerar, que podríamos denominar de política fiscal y extrafiscal, y que tiene que ver con una pregunta previa a las otras dos: ¿qué modelo de fiscalidad conviene adoptar frente a una tecnología en pleno proceso de consolidación? ¿Es conveniente gravar con la misma intensidad que otros activos financieros, aun cuando no existan evidencias claras de que la recaudación obtenida justifique los costos administrativos y los eventuales efectos disuasorios sobre la innovación?

Si el sistema fiscal no logra adaptarse a las transformaciones tecnológicas y sociales de su tiempo, corre el riesgo de quedar desbordado, deslegitimado o directamente ignorado. Esta advertencia no es retórica: tiene base empírica, como se verá a continuación.

IV. Diagnóstico de los organismos internacionales

IV. A. La OCDE y el Crypto-Asset Reporting Framework

En su informe Taxing Virtual Currencies: An Overview of Tax Treatments and Emerging Tax Policy Issues (OCDE, 2020), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico plantea que los Estados podrían tomar inicialmente dos estrategias o caminos alternativos: aplicar las reglas tributarias preexistentes extendidas a los activos virtuales, o bien crear nuevos regímenes tributarios específicos para estos activos.[1]

La OCDE identifica como hitos potencialmente determinantes en materia fiscal: la creación de monedas virtuales (a través de minería, ICO y airdrops) y los gastos relacionados; el intercambio con otras monedas virtuales, moneda fiduciaria y bienes y servicios, incluida la valuación; la enajenación por donación o herencia; la pérdida o el robo; y los desarrollos emergentes como hard forks, monedas estables, CBDC y tokens que devengan intereses. La OCDE también ha recomendado revisar y adaptar la orientación de la política fiscal con frecuencia, expresando con acierto que en un contexto tan vertiginoso puede ser valioso revisarla periódicamente para garantizar su adecuación frente a los continuos y rápidos desarrollos del ecosistema.

En octubre de 2022, la OCDE presentó el Crypto-Asset Reporting Framework (CARF) y las modificaciones al Common Reporting Standard (CRS), a instancias del G20. Este marco identifica a los nuevos actores relevantes del ecosistema —exchanges

[1] OCDE, Taxing Virtual Currencies: An Overview of Tax Treatments and Emerging Tax Policy Issues, OCDE, París, 2020.

centralizados y otros PSAVs— y, aprovechando la exitosa experiencia del CRS, impulsa un nuevo marco de intercambio de información entre administraciones tributarias específicamente diseñado para el universo de los activos virtuales.[2]

IV B. El Fondo Monetario Internacional

El Fondo Monetario Internacional también se ha expresado sobre las contingencias fiscales de los criptoactivos. En su informe Elements of Effective Policies for Crypto Assets (2023), el FMI recomienda adoptar un tratamiento fiscal de los criptoactivos que minimice las distorsiones y sea coherente con el tratamiento de los activos financieros convencionales. Destaca la necesidad de mejoras en la capacidad institucional, incluidas las inversiones en datos especializados e infraestructura tecnológica.[3]

En su blog oficial, investigadores del Organismo argumentaron que la regulación no debe verse como asfixiante para la innovación, sino como una posibilidad de creación de confianza: la regulación puede infundir confianza en el negocio de los activos virtuales y, de esa manera, promover su desarrollo sostenible. También advierten que en las jurisdicciones donde los criptoactivos son utilizados como cobertura contra la inflación o el riesgo de devaluación de la moneda, la implementación de políticas tributarias que graven estas tenencias podría generar efectos regresivos e inequitativos sobre los sectores de menores recursos que los utilizan como herramienta de protección patrimonial.[4]

V. Evidencia empírica: el caso danés y sus lecciones para América Latina.

Dinamarca ofrece una rara oportunidad de estudiar el cruce entre comportamiento del contribuyente, capacidad institucional y naturaleza del activo. Ese país implementó en 2019 un sistema de reporte obligatorio de plataformas cripto pero, según un estudio reciente del EU Tax Observatory, más del 90% de los inversores en criptomonedas no declaró sus ganancias, aun después de ese requerimiento. [5]

Según el informe, los inversores en criptomonedas son mayoritariamente hombres jóvenes, con menor riqueza promedio que los inversores bursátiles tradicionales, pero con mayor propensión al riesgo y más activos en cartera. A diferencia del mercado de acciones, dominado por el decil superior de ingresos, los criptoactivos presentan una distribución más horizontal: el 43% de los tenedores pertenece al 50% más pobre de la población (pg. 3). Este dato tiene implicancias sobre la equidad del sistema, que a menudo son ignoradas en el debate tributario.

El incumplimiento es transversal a todos los estratos de ingresos: desde el 95% de evasión en los quintiles inferiores hasta tasas similarmente elevadas en los segmentos más ricos (pg. 7). Más aún, cuando se implementaron los reportes obligatorios para los PSAVs , los usuarios respondieron migrando a plataformas extranjeras no alcanzadas por la regulación

[2] OCDE, Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard, OCDE, París, octubre de 2022.

[3] FMI, Elements of Effective Policies for Crypto Assets, Washington D.C., febrero 2023.

[4] Narain, Aditya & Marina Moretti: 'Regulating Crypto. The right rules could provide a safe space for innovation', FMI Blog, 2022.

[5] EU Tax Observatory, “Enforcing Taxes on Cryptocurrencies”, disponible en https://www.taxobservatory.eu//www-site/uploads/2025/03/WP29_Enforcing-Taxes-on-Cryptocurrencies.pdf

local. Este comportamiento sugiere que el límite real para la evasión es la dificultad técnica para mover los fondos, y no la conciencia o la coerción en materia tributaria.

Este fenómeno —que podría denominarse arbitraje o sustitución regulatoria— evidencia la necesidad de repensar las estrategias fiscales, alejándose de los paradigmas recaudatorios tradicionales. Cuando los usuarios migran a plataformas no reguladas, el resultado es peor que el punto de partida: se pierde recaudación, se pierde información y se pierde la posibilidad de encuadrar a esos inversores en el sistema formal.

Aunque el caso danés tiene características propias —alta capacidad estatal, cultura tributaria consolidada, acceso masivo a datos—, sus conclusiones son extrapolables. En países como Argentina, Brasil o México, donde la adopción de criptoactivos es alta pero los recursos administrativos son más limitados y la percepción de riesgo de detección es menor, las dificultades para implementar un sistema tributario efectivo serán, razonablemente, mayores. La respuesta no puede ser simplemente 'más normas' o 'más sanciones': debe ser, antes que nada, una comprensión más profunda del fenómeno.

VI. Oportunidades asociadas a las nuevas tecnologías en materia fiscal.

El 4 de octubre de 2022, el Parlamento Europeo votó a favor de una resolución no vinculante que recomendaba a sus Estados miembro la utilización de la tecnología blockchain para la lucha contra la evasión fiscal y la coordinación de la política fiscal. [6] La resolución parte de una premisa que merece ser destacada: las nuevas soluciones tecnológicas, así como pueden ser funcionales a la evasión del pago de impuestos, también pueden ser utilizadas por las autoridades tributarias como herramientas para mejorar la eficiencia en la recaudación.

En particular, el Parlamento Europeo destaca el potencial de la tecnología de registro distribuido (DLT) para hacer más eficiente el sistema de retención de impuestos en cada país, facilitar los procedimientos transfronterizos y prevenir actividades fraudulentas. Esta perspectiva es fundamental para escapar de la trampa conceptual que suele rodear al debate: la tecnología no es necesariamente el enemigo de la administración tributaria.

Las principales oportunidades identificadas incluyen: la automatización del cumplimiento tributario mediante contratos inteligentes (smart contracts) que descuenten o informen retenciones en tiempo real; el uso de blockchain como herramienta de auditoría y trazabilidad de transacciones; y el intercambio automático de información entre jurisdicciones en tiempo real.

VII. Respuestas normativas concretas: el caso argentino

La República Argentina constituye un caso de estudio particularmente interesante, en tanto ha transitado simultáneamente por distintas alternativas en el proceso regulatorio: desde una aplicación extensiva de la normativa tributaria existente, hasta la sanción de normas específicas para activos virtuales y la implementación del primer régimen de regularización ('blanqueo') que incluye expresamente a los criptoactivos.

VII A. La regulación tributaria específica

A fines de 2017, la ley 27.430 dispuso profundas reformas en materia tributaria

[6] Parlamento Europeo: Resolución del 4 de octubre de 2022, sobre las repercusiones de las nuevas tecnologías en la fiscalidad: criptoactivos y cadena de bloques (2021/2201(INI)).

que, entre otras medidas, incorporó a las monedas digitales dentro del régimen del Impuesto a las Ganancias para la renta financiera.

Más allá de la normativa (y sus imprecisiones técnicas y terminológicas), la entonces AFIP publicó el Dictamen 2/2022 (SDG ASJ) vinculado al Impuesto sobre los Bienes Personales, expresando su interpretación sobre la gravabilidad de los activos virtuales que conforman el patrimonio de un contribuyente, sin que hubieran aparecido modificaciones explícitas en el régimen del tributo.

VII B. La propuesta de la Cámara Argentina de Fintech

En paralelo al proceso regulatorio que dio lugar a la Ley N.° 27.739, creando un registro de PSAVs bajo la autoridad de la Comisión Nacional de Valores (CNV), la Cámara Argentina de Fintech elaboró una propuesta de reforma tributaria orientada a dar a los activos virtuales un tratamiento equitativo con relación a otros instrumentos financieros. [7] Los puntos centrales incluyen: en materia de Impuesto a las Ganancias, excluir del impuesto los resultados obtenidos por personas humanas provenientes de la compraventa y rendimientos de activos virtuales, siempre que intervenga un PSAV inscripto en el registro habilitado y, en el Impuesto sobre los Bienes Personales, eximir las tenencias custodiadas por un PSAV inscripto ante la CNV.

Estas reformas redundarían en un tratamiento equitativo con relación a otros instrumentos financieros, sirviendo además para generar incentivos hacia el uso de PSAVs regulados, lo que favorecería la detección y el seguimiento de las transacciones por parte de la administración tributaria y la Unidad de Información Financiera.

VII C. El régimen de regularización de activos virtuales (Ley 27.743)

La Ley de Medidas Fiscales Paliativas publicada el 8 de julio de 2024 estableció en su Título II un régimen de Regularización de Activos frente al Fisco Nacional, incluyendo expresamente a las 'criptomonedas, criptoactivos y otros bienes similares' como activos pasibles de regularización. [8]La regularización de hasta U$S 100.000 de valor no debía tributar; superado ese monto, se aplicaba la alícuota correspondiente sobre el excedente. La regularización importaba la liberación de responsabilidad por infracciones y delitos tributarios, cambiarios y aduaneros, y el valor de incorporación al blanqueo constituyó costo de adquisición a todos los fines impositivos.

Este régimen apareció en un momento en que comenzaba a avanzar la regulación del ecosistema crypto, tanto en el ámbito nacional como internacional. Así como el blanqueo de 2017 tenía en el horizonte el CRS, el de 2024 tuvo como marco de referencia el compromiso de más de 70 países de adherir al CARF a partir de 2027.[9]

VIII. Hacia una política fiscal inteligente: propuesta de abordaje integral.

El análisis precedente —que abarca las características técnicas de los activos virtuales, la evidencia empírica del caso danés, el diagnóstico de los organismos

[7] Cámara Argentina de Fintech: La Cámara Argentina de Fintech impulsa una regulación inteligente y progresiva que potencie a la industria de activos virtuales, 2024.

[8] Ley N.° 27.743, Título II: Régimen de Regularización de Activos frente al Fisco Nacional, publicada el 8 de julio de 2024.

[9] https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/global-forum-tax-transparency/commitments-carf.pdf

internacionales y las respuestas normativas concretas— permite ahora avanzar hacia una propuesta de política fiscal coherente con la complejidad del fenómeno. Su punto de partida es reconocer que las dos dimensiones habitualmente abordadas —técnica tributaria y administración tributaria— deben estar precedidas por una reflexión de política fiscal: un análisis sobre qué tipo de relación construir entre el Estado y una tecnología que está redefiniendo el modo en que circula la riqueza.

VIII A. Exclusión transitoria del hecho imponible

Se propone legislar que los ingresos, transferencias y tenencias de activos virtuales no constituyen hecho imponible en los impuestos nacionales (ganancias, bienes personales, IVA) durante un período transitorio de, al menos, cinco años. Esta medida no implica renunciar a la recaudación futura: implica reconocer que las bases fácticas para una tributación efectiva y equitativa aún no están disponibles, y que gravar prematuramente puede generar más daños —en términos de desplazamiento hacia mercados no regulados y deterioro de la base informativa— que beneficios recaudatorios.

VIII B. Creación de un observatorio fiscal

Proponer la creación de un observatorio compuesto por expertos en tecnología, economía, fiscalidad y derecho pertenecientes al sector público, privado y académico, dando prioridad al acceso a información relevante de los mercados con la misión de generar evidencia empírica y propuestas normativas fundadas. Este observatorio permitiría monitorear el comportamiento de los usuarios e inversores, evaluar el impacto de las medidas adoptadas y proponer ajustes periódicos, en consonancia con la recomendación de la OCDE de revisar la orientación fiscal con frecuencia.

VIII C. Incentivos al uso de PSAVs regulados

En lugar de penalizar el incumplimiento —que, como muestra la evidencia danesa, resulta difícil de detectar y tiene efectos contraproducentes—, diseñar incentivos positivos para que los inversores operen a través de PSAVs inscriptos y regulados. Estos incentivos podrían incluir exenciones para operaciones realizadas a través de plataformas reguladas, o tratamientos diferenciales en materia de Bienes Personales para tenencias custodiadas en entidades supervisadas, en línea con la propuesta de la Cámara Argentina de Fintech.

VIII D. Coordinación internacional

Cualquier estrategia de política fiscal nacional debe enmarcarse en los estándares internacionales de intercambio automático de información (CARF, CRS) y en las recomendaciones del GAFI en materia de prevención de lavado de activos. La coordinación internacional no es una opción: es una condición necesaria para que cualquier régimen nacional tenga eficacia real. Un régimen doméstico que no esté articulado con los marcos internacionales vigentes generará, en el mejor de los casos, una ilusión de control.

IX. Conclusiones

Al comienzo de este trabajo se planteó una paradoja: el derecho tributario fue diseñado para un mundo de certezas —ingresos visibles, territorios definidos, intermediarios obligados—, y los activos virtuales disuelven esas certezas. Se insinuó, también, que la pregunta más importante no era cómo gravar los criptoactivos (técnica tributaria), sino si era

conveniente hacerlo de forma precipitada (política fiscal).

El recorrido analítico propuesto permite ahora responder con mayor fundamento. Los organismos internacionales (OCDE, FMI) coinciden en que los sistemas tributarios deben adaptarse a la nueva realidad, pero subrayan la necesidad de hacerlo con prudencia, evitando distorsiones y favoreciendo la coordinación internacional. La evidencia empírica del caso danés demuestra que incluso con alta capacidad institucional, las medidas de reporte obligatorio generaron evasión masiva y sustitución regulatoria, en lugar de recaudación. El caso argentino, con sus avances normativos y sus límites, ilustra la tensión permanente entre la urgencia recaudatoria y la necesidad de construir un marco regulatorio coherente y sostenible.

La conclusión central de este trabajo es que la fiscalidad de los activos virtuales no puede seguir siendo pensada desde el paradigma del siglo XX. Pretender gravar de forma prematura una economía de base tecnológica en evolución terminará delegando la solución del problema fiscal en herramientas tan transitorias, excepcionales y costosas como los blanqueos, en lugar de construir bases sólidas para una tributación efectiva y duradera. La paradoja inicial no se resuelve con más normas o mejor técnica legislativa, sino con mejor política fiscal, que no pasa solo por recaudar, sino por entender la economía del siglo XXI.

ACTIVOS VIRTUALES: TRATAMIENTO EN DIFERENTES IMPUESTOS SEGÚN LA LEGISLACIÓN VIGENTE EN ARGENTINA

María Julieta Canobbio

I. Introducción. *Bitcoin* y otras criptomonedas: nacimiento, características

El 31/10/2008, en plena crisis económica internacional, *Satoshi Nakamoto* (una persona o grupo de personas cuya verdadera identidad, al día de hoy no se conoce) publicó en una lista de correo electrónico en Internet el documento *"Bitcoin: un sistema de dinero en efectivo electrónico peer-to-peer"*. Con apenas nueve páginas, este texto plasmaba el objetivo de *Nakamoto* de crear un dinero privado, transparente, incensurable, que funcionase en forma descentralizada, sin intermediarios, y cuya emisión fuese decreciente y limitada: es decir, la meta de quitarle al Estado la posibilidad de crear y administrar dinero[1].

El 03/01/2009 *Nakamoto* llevó ese documento a la práctica, creando el primer bloque o Bloque Génesis de la red, esto es, el primer eslabón de lo que tiempo después se transformaría en la principal criptomoneda del mundo y la *blockchain* más segura e inmutable. A los fines de reflejar la fecha de creación, ese primer bloque contiene la frase: "The Times 03 / Jan / 2009 Canciller al borde del segundo rescate para los bancos", la cual remite a la portada del periódico *The Times* de ese día (una clara muestra del salvavidas estatal que se le estaba dando a los bancos) [2].

El 12/01/2009 *Nakamoto* le envió 10 *bitcoin* a Hal Finney, un criptógrafo estadounidense que colaboró mucho en el desarrollo inicial de *Bitcoin* (hasta su fallecimiento en 2014) [3].

El 12/10/2009 se concreta la primera venta de *bitcoin* a cambio de dinero fiduciario: el programador Martti Malmi vende 5.050 *bitcoin* por un total de USD 5,02 (casi USD 0,001 por *bitcoin*) [4].

Finalmente, el 22/05/2010 se utilizó *bitcoin* por primera vez para comprar un bien: un informático estadounidense, Lazlo Hanyecz, publicó un mensaje en un foro en internet pidiendo que alguien le llevara dos pizzas a su casa, y diciendo que él pagaría con *bitcoins*. Días después, un usuario del foro le llevó su pedido. Por las dos pizzas, Hanyecz pagó 10.000 *bitcoins*: en aquel momento valían unos 30/40 USD; hoy tendrían un valor superior a los 100 millones de USD. Debido a esta anécdota, cada 22 de Mayo se celebra el *"Bitcoin Pizza Day"* [5].

Desde esos primeros días hasta la actualidad, *Bitcoin* ha crecido enormemente, tanto en valor como en su alcance, y ha dado lugar al surgimiento de nuevas propuestas basadas en técnicas criptográficas y en su innovador modelo de base de datos: la cadena de bloques o *blockchain*.

---

[1] Zocaro, Marcos, *Manual de Criptomonedas. ¿Qué son, cómo se compran, cómo se guardan y qué impuestos se pagan?*, Buenos Aires, Osmar D. Buyatti – Librería Editorial, 4° edición ampliada y actualizada, 2025, pág. 19.

[2] Zocaro, Marcos, *Manual de Criptomonedas*..., ob. cit, pág. 19.

[3] Zocaro, Marcos, *Manual de Criptomonedas*..., ob. cit., pág. 20.

[4] Zocaro, Marcos, *Manual de Criptomonedas*..., ob. cit., pág. 20.

[5] Zocaro, Marcos, *Manual de Criptomonedas*..., ob. cit., pág. 20.

Las criptomonedas (de las cuales el *bitcoin* es una especie) pueden definirse como una representación de valor, inmaterial y digital, que puede ser comprada, vendida, intercambiada de forma digital y cuya operatoria se encuentra asegurada mediante un control descentralizado que se conforma por una cadena de bloques (*blockchain*), en el cual cada bloque se encuentra ligado al anterior y no puede ser destruido ni borrado, sirviendo como una base de datos anónima e inalterable de las negociaciones de aquellas[6].

Sus características principales son[7]:

(i) utilizan la criptografía[8] para verificar transacciones, prevenir su duplicación o falsificación y gobernar su producción, obteniéndose así una moneda electrónica y sin manifestación física (por esto se los denomina "criptomonedas");

(ii) no pertenecen a ningún Estado o país y pueden usarse en todo el mundo por igual;

(iii) su emisión es descentralizada: no es controlada por ningún Estado, banco, institución financiera o empresa;

(iv) no hay intermediarios: las transacciones se hacen directamente de persona a persona. En este sentido, los *bitcoins* circulan en una red entre pares de pago descentralizado impulsado por sus usuarios sin una autoridad central o intermediarios; un protocolo libre en el que no intervienen bancos, organismos estatales, corporaciones ni institución alguna que controle su funcionamiento;

(v) funcionan gracias a una contabilidad pública llamada *Blockchain*, la cual es como un gran libro contable donde se lleva el registro de cada transacción realizada con *bitcoins*, y es una red distribuida porque no está albergada en una única computadora o servidor, sino que se encuentra asentada en todos los nodos que se conectan a la red, sin excepción.

Este trabajo tiene por propósito acercar al lector el tratamiento conferido a los activos virtuales (de los cuales las criptomonedas son una especie) en diferentes impuestos en la Argentina según la legislación vigente: Impuesto a las Ganancias, Impuesto sobre los Bienes Personales, Impuesto al Valor Agregado a nivel de la tributación nacional; e Impuesto sobre los Ingresos Brutos en la órbita local. Con ese norte, haremos previamente un recorrido por la evolución del concepto (como comenzamos a realizar en esta introducción). Ello nos permitirá apreciar que, si bien en la Argentina han aparecido los primeros intentos por dar un marco legal a las operaciones realizadas con activos virtuales, todavía quedan muchos aspectos por tratar.

II. Primeras advertencias acerca de posibles riesgos inherentes a su utilización

[6] Rajmilovich, Darío; Scarso, Juan Manuel; Romeo, María Victoria, *Tributación de la economía digital*, Buenos Aires, La Ley, 2024, pág. 223.

[7] Rybnik, Daniel, "Cómo situar (y no sitiar) tributariamente al *Bitcoin* (Parte I)", en Práctica Profesional 2015-238,1, disponible en checkpoint.laleyonline.com.ar; y Brandt, María I. y Castro, Daiana, "Una aproximación al tratamiento fiscal de las operaciones con "*bitcoins*"", en Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE), T. XXXVII, Junio/2016, Cita digital: EOLDC093905A.

[8] La criptografía es una parte estructural de las criptomonedas, no sólo brindándole la primera parte del vocablo que las nombra, sino convirtiéndose en médula de la columna vertebral que corre por estas. El Diccionario de la Real Academia Española define a la criptografía como *"Arte de escribir con clave secreta o de un modo enigmático"*. Dicho en otros términos, de escribir algún tipo de información de manera que solamente un grupo pueda entenderla (Mazzitelli, José L., "Criptomonedas, el nuevo paradigma", en Práctica Profesional 2016-261,8, disponible en checkpoint.laleyonline.com.ar), de forma tal que solamente sea inteligible para quien sepa descifrarlo.

Años después de la aparición del *Bitcoin* y las primeras criptomonedas (pocos, quizás, desde el punto de vista cronológico; muchos, si se tiene en cuenta la velocidad con la que suceden las cosas en el mundo digital, donde los acontecimientos se desenvuelven a un ritmo bastante mayor al que las legislaciones, regulaciones y definiciones teóricas pueden alcanzarlos), en Junio de 2014, el Grupo de Acción Financiera Internacional (el "GAFI"[9]) (o "*Financial Action Task Force*" -FATF-) publicó el primer informe sobre la materia, titulado: "Monedas virtuales: Definiciones clave y riesgos potenciales de lavado de activos y financiación del terrorismo".

Al respecto, el GAFI expresa que: "*En poco tiempo, las monedas virtuales, como el Bitcoin, se han convertido en un poderoso método de pago con una aceptación global cada vez mayor. Ofrecen una forma de pago innovadora, económica y flexible. Sin embargo, su singular y a menudo desconocido modelo de negocio plantea un desafío para los reguladores de todo el mundo, quienes no saben cómo abordar este método de pago. Las respuestas políticas varían considerablemente: algunos países adoptan esta nueva tecnología, mientras que otros limitan severamente o por completo su uso legítimo*"[10].

El informe mencionado recoge el producto de la investigación realizada por el GAFI sobre las características de las monedas virtuales para llevar a cabo una evaluación preliminar del riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo asociado a este método de pago. De esta manera, el citado informe establece un marco conceptual con definiciones clave que podrían servir de base (según el GAFI) para el desarrollo de futuras políticas[11].

De esta manera, el GAFI apunta que: "*El uso legítimo de las monedas virtuales ofrece numerosas ventajas, como una mayor eficiencia en los pagos y menores costes de transacción. Las monedas virtuales facilitan los pagos internacionales y tienen el potencial de proporcionar servicios de pago a poblaciones que no tienen acceso o tienen acceso limitado a los servicios bancarios tradicionales.*

Sin embargo, otras características de las monedas virtuales, junto con su alcance global, presentan riesgos potenciales de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, tales como:

[9] EL GAFI es una organización intergubernamental creada en 1989 por los países integrantes del G-7 (Alemania, Canadá, EEUU, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido) que fija los estándares internacionales y promueve la efectiva implementación de políticas, medidas legales, regulatorias y operativas para prevenir y combatir el Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, así como también otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional, la seguridad y la paz mundiales. Actualmente, el GAFI cuenta con 40 miembros (38 jurisdicciones y 2 organizaciones regionales -la Comisión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo-), 9 miembros asociados -grupos regionales al estilo GAFI- y 25 organizaciones observadoras. La Argentina es miembro pleno desde el año 2000 (Portal oficial del Estado argentino, Ministerio de Justicia, Unidad de Información Financiera. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/uif/internacional/gafi, fecha de consulta: 17/03/2026).

[10] GAFI, Publicaciones, Monedas virtuales: definiciones clave y riesgos potenciales de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Disponible en: https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Virtual-currency-definitions-aml-cft-risk.html (fecha de consulta: 17/03/2026).

[11] GAFI, Publicaciones, Monedas virtuales: definiciones clave y riesgos potenciales de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Disponible en: https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Virtual-currency-definitions-aml-cft-risk.html (fecha de consulta: 17/03/2026).

- *el anonimato que proporciona el comercio de monedas virtuales en internet*
- *la identificación y verificación limitadas de los participantes*
- *la falta de claridad con respecto a la responsabilidad del cumplimiento, la supervisión y la aplicación de las normas contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo para estas transacciones que están segmentadas en varios países*
- *la falta de un organismo central de supervisión*

El informe proporciona a las fuerzas del orden varios ejemplos de delitos de blanqueo de capitales que involucran monedas virtuales para demostrar cómo este método de pago ya se ha utilizado indebidamente con fines de blanqueo de capitales" [12].

III. Aparición de la locución "Monedas virtuales" en la legislación argentina

Como vemos entonces, organismos internacionales como el GAFI advertían como uno de los posibles riesgos de las monedas virtuales su utilización para el lavado de activos, blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

En ese contexto, no era de extrañar que, la aparición del concepto "Monedas virtuales" en la Argentina viniese de la mano de reparticiones encargadas de la prevención de delitos de esa naturaleza.

En 2014 (mismo año de publicación del informe del GAFI referenciado), la Unidad de Información Financiera ("UIF") emitió la Resolución N° 300/2014 (B.O. 10/07/2014) de Prevención del Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo, en la cual definió a las "Monedas Virtuales" de la siguiente manera: *"A los efectos de la presente resolución se entenderá por "Monedas Virtuales" a la representación digital de valor que puede ser objeto de comercio digital y cuyas funciones son las de constituir un medio de intercambio, y/o una unidad de cuenta, y/o una reserva de valor, pero que no tienen curso legal, ni se emiten, ni se encuentran garantizadas por ningún país o jurisdicción.*

En ese sentido las monedas virtuales se diferencian del dinero electrónico, que es un mecanismo para transferir digitalmente monedas fiduciarias, es decir, mediante el cual se transfieren electrónicamente monedas que tienen curso legal en algún país o jurisdicción".

La UIF fue creada por la ley 25246 y sus modificatorias (B.O. 10/05/2000; la cual introdujo modificaciones al Código Penal) como organismo encargado del análisis, tratamiento y transmisión de información a los efectos de prevenir e impedir los delitos de Lavado de Activos (art. 303 del Código Penal) y de Financiación del Terrorismo (art. 306 del Código Penal).

En dicha oportunidad, la UIF expresó en los Considerandos de la Resolución N° 300/2014 que:

"...las monedas virtuales representan un negocio en expansión en el mundo entero, que ha cobrado relevancia económica en los últimos tiempos.

...sin perjuicio de lo indicado, las monedas virtuales involucran una serie de riesgos para el sistema de prevención de los delitos

[12] GAFI, Publicaciones, Monedas virtuales: definiciones clave y riesgos potenciales de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Disponible en: https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Virtual-currency-definitions-aml-cft-risk.html (fecha de consulta: 17/03/2026).

de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo.

...el GRUPO DE ACCION FINANCIERA INTERNACIONAL, ha emitido en enero y junio del corriente año documentos relativos a los referidos riesgos que implican las mencionadas monedas virtuales, siendo uno de los más significativos el anonimato, lo que impide la trazabilidad nominativa de las operaciones.

...adicionalmente, las monedas virtuales son muchas veces comercializadas mediante transacciones a distancia realizadas a través de internet; permiten el movimiento transfronterizo de activos, involucrando a entidades de diferentes países, pudiendo participar de las mismas jurisdicciones que no tienen controles de prevención de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo adecuados; todo lo cual dificulta a los Sujetos Obligados la detección operaciones sospechosas.

...estas vulnerabilidades podrían estar siendo aprovechadas por personas que pretenden evitar el sistema preventivo establecido por nuestro país mediante la sanción de la Ley Nº 25.246 y sus modificatorias.

...las medidas que por la presente se implementan permitirán mitigar adecuadamente los riesgos de Lavado de Activos y de Financiación del Terrorismo en nuestro país.

...las citadas acciones encuentran correlato también con lo dispuesto en la Recomendación 1 de las 40 Recomendaciones para prevenir los delitos de Lavado de Activos y de Financiación del Terrorismo del GRUPO DE ACCION FINANCIERA INTERNACIONAL".

En el art. 1° de la Resolución N° 300/2014, la UIF disponía que, los sujetos obligados enumerados en los incisos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 del art. 20 de la ley 25246[13] y sus modificatorias

[13] El art. 20 de la ley 25246 enumera el listado de sujetos obligados a informar a la UIF respecto de los aspectos mencionados en el art. 21. Este artículo fue sustituido por el art. 14 de la ley 27739. Aquellos a que se refiere el art. 1° de la Resolución de la UIF N° 300/2014 son:
1. Las entidades financieras sujetas al régimen de la ley 21526 y sus modificatorias, y aquellas a las que el Banco Central de la República Argentina extienda su aplicación, en ejercicio de sus competencias.
2. Las entidades sujetas al régimen de la ley 18924 y sus modificatorias.
3. Las remesadoras de fondos.
4. Las empresas dedicadas al transporte de caudales y todas aquellas que brindan servicios de custodia o resguardo de fondos o valores.
5. Los emisores, operadores y proveedores de servicios de cobros y/o pagos.
7. Las personas humanas y/o jurídicas registradas o autorizadas por la COMISIÓN NACIONAL DE VALORES, conforme a las definiciones contenidas en la ley 26831 y sus modificatorias, y en las reglamentaciones dictadas por ese organismo, para operar en el ámbito del mercado de capitales como agentes de negociación, agentes de liquidación y compensación y demás intermediarios que cumplan funciones equivalentes; agentes de colocación y distribución que actúen en la colocación de Fondos Comunes de Inversión o de otros productos de inversión colectiva autorizados por esa comisión; agentes asesores globales de inversión y demás personas jurídicas a cargo de la apertura del legajo e identificación del perfil de riesgo del cliente en materia de prevención de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva; y los fiduciarios financieros contemplados en el Capítulo 30 del Título IV del Libro Tercero del CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN y sus modificaciones, que actúen en ese carácter en fideicomisos financieros con oferta pública autorizada por la citada comisión. *(Inciso sustituido por art. 5° del Decreto N° 891/2024 B.O. 10/10/2024. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.)*
8. Las plataformas de financiamiento colectivo y demás personas jurídicas autorizadas por la Comisión Nacional de Valores para actuar en el marco de sistemas de financiamiento colectivo a través del uso de portales *web* u otros medios análogos, con el objeto principal de poner en contacto, de manera profesional, a una pluralidad de personas humanas y/o jurídicas que actúan como

deberían prestar especial atención al riesgo que implicaban las operaciones efectuadas con monedas virtuales y establecer un seguimiento reforzado respecto de aquellas, evaluando que se ajustasen al perfil del cliente que las realizase, de conformidad con la política de conocimiento del cliente que hubiesen implementado. Es en ese contexto que, se brinda la definición de Monedas Virtuales citada *supra*.

IV. Evolución del concepto. Activos virtuales

El GAFI hoy define a los activos virtuales como *"una representación digital de valor que se puede comercializar o transferir digitalmente y se puede utilizar con fines de pago o inversión…no incluyen representaciones digitales de monedas fiduciarias, valores y otros activos financieros que ya están cubiertos en otras partes de las Recomendaciones del organismo"*[14].

inversores con personas humanas y/o jurídicas que solicitan financiación en calidad de emprendedores de financiamiento colectivo.
9. Las empresas aseguradoras y reaseguradoras autorizadas por la Superintendencia de Seguros de la Nación, previstas en la ley 20091 y sus modificatorias.
11. Las asociaciones mutuales y cooperativas autorizadas por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, reguladas por las leyes 20321 y 20337 y sus modificatorias, en función de la actividad que desarrollen.
12. Las sociedades de capitalización, de ahorro, de ahorro y préstamo, de economía, de constitución de capitales u otra determinación similar o equivalente, que requieran bajo cualquier forma dinero o valores al público con la promesa de adjudicación o entrega de bienes, prestaciones de servicios o beneficios futuros, comprendidas en el art. 9° de la ley 22315 y sus modificatorias.
13. Los proveedores de servicios de activos virtuales.
18. Las personas humanas y/o jurídicas, u otras estructuras con o sin personería jurídica, que de manera habitual preparen o efectivamente lleven a cabo alguna de las siguientes transacciones, a nombre y/o por cuenta de sus clientes:
a) Actúen como agente creador de personas jurídicas;
b) Actúen por sí o faciliten la actuación de otros, como director, apoderado, socio, o una posición similar según la persona jurídica o la estructura jurídica de que se trate;
c) Provean domicilio legal, comercial o postal y/o espacio físico para personas jurídicas u otras estructuras jurídicas;
d) Actúen como fiduciario por sí (o faciliten la actuación de otros) de un fideicomiso no financiero o que desempeñe la función equivalente para otra forma de estructura jurídica.
19. Los registros públicos, y los organismos representativos de fiscalización y control de personas jurídicas correspondientes, los registros de la propiedad inmueble, los registros de la propiedad automotor, los registros prendarios, los registros de embarcaciones de todo tipo y los registros de aeronaves.
20. Los organismos de la Administración Pública y entidades descentralizadas y/o autárquicas que ejercen funciones regulatorias, de control, supervisión y/o superintendencia sobre actividades económicas y/o negocios jurídicos y/o sobre sujetos de derecho, individuales o colectivos: el Banco Central de la República Argentina, la Administración Federal de Ingresos Públicos, la Superintendencia de Seguros de la Nación, la Comisión Nacional de Valores y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.
21. *(Inciso derogado por art. 6° del Decreto N° 891/2024 B.O. 10/10/2024. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.)*
22. *(Inciso derogado por art. 6° del Decreto N° 891/2024 B.O. 10/10/2024. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.)*
23. Las personas jurídicas que cumplen funciones de organización y regulación de los deportes profesionales y las asociaciones y/o entidades afiliadas.

[14] Conforme se desprende de la *Guía para un enfoque basado en el riesgo de activos virtuales y proveedores de servicios de activos virtuales* (2021), citado en la *Guía práctica para la identificación, trazabilidad e incautación de criptoactivos. Consideraciones teórico-prácticas sobre activos virtuales basados en la tecnología de cadena de bloques y su investigación penal* elaborada por la Unidad Fiscal Especializada en Ciberdelincuencia (UFECI) del Ministerio Público

De esta expresión puede desprenderse que:

* los activos virtuales se distinguen de las representaciones digitales de monedas fiduciarias: se consideran monedas fiduciarias a todas aquellas divisas nacionales que no se encuentran vinculadas al precio de una materia prima (como el oro o la plata), sino que su valor se basa en gran medida en la confianza pública en el expedidor de la moneda, que -habitualmente- es el banco central o el gobierno de un país. Por ej.: el peso argentino, el dólar estadounidense, el euro, la libra esterlina y el yen[15].

* los activos virtuales comprenden a los "criptoactivos" pero, es una categoría más amplia: "criptoactivo" es la denominación que recibe cierto tipo de activos virtuales que se diferencian de los demás por cómo son implementados, es decir, por funcionar sobre una plataforma que se vale del uso de técnicas criptográficas y de una base de datos constituida sobre un sistema de cadena de bloques. Es decir: todos los "criptoactivos" son activos virtuales pero no todos los activos virtuales son "criptoactivos".

* lo mismo ocurre con las "criptomonedas": son una especie de "criptoactivos".

* el *bitcoin* es un tipo de "criptomoneda" (hay muchas más).

Profundizando en las investigaciones y análisis acerca de estos (ya no tan nuevos) bienes, en el año 2023, la Unidad Fiscal Especializada en Ciberdelincuencia (la "UFECI") dependiente del Ministerio Público Fiscal de la Nación en la Argentina publicó un trabajo titulado "Guía práctica para la identificación, trazabilidad e incautación de criptoactivos. Consideraciones teórico-prácticas sobre activos virtuales basados en la tecnología de cadena de bloques y su investigación penal".

Allí, el organismo apuntó que, *"Como ocurre con cualquier tecnología novedosa, nos encontramos con usuarios atraídos por sus bondades*[16]*, interesados en explorar sus posibles beneficios sociales y económicos, pero también con individuos que desnaturalizan su propósito y evalúan alternativas para explotar la tecnología en el marco de actividades ilícitas* (lavado de activos, narcotráfico y financiamiento del terrorismo). *La capacidad de realizar operaciones transfronterizas rápidamente y a través de internet no sólo permite a los criminales adquirir, mover y almacenar activos digitalmente, a menudo fuera del sistema financiero regulado, pero también disfrazar el origen o destino de los recursos y dificultar que los sujetos obligados identifiquen las actividades sospechosas de manera oportuna"*[17].

El GAFI, que, en las notas al pie de su informe de Junio de 2014, había recogido la siguiente opinión: *"Debe tenerse en cuenta que muchos observadores, entre los cuales se incluyen el ex Presidente de la Reserva Federal de los EE.UU., Alan Greenspan, y Nout Wellink, un ex Presidente del Banco Central alemán, y el Premio Nobel de Economía Robert Shiller, piensan que las monedas virtuales son una moda pasajera o una burbuja, semejante a la fiebre del*

Fiscal de la Nación – Abril de 2023, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/ufeci/files/2023/05/Informe_Criptoactivos.pdf (fecha de consulta: 17/03/2026).

[15] *Idídem*.

[16] En el párrafo anterior menciona a los bitcoins, si bien toda la guía es sobre activos virtuales en general.

[17] *Guía práctica para la identificación, trazabilidad e incautación de criptoactivos. Consideraciones teórico-prácticas sobre activos virtuales basados en la tecnología de cadena de bloques y su investigación penal* (op. cit).

Tulipán del siglo XVII en los Países Bajos"[18], en la actualidad, en su sitio *web* puntualiza que, los activos virtuales presentan numerosos beneficios: permiten que los pagos sean más fáciles, rápidos y económicos, y ofrecen métodos alternativos para quienes no tienen acceso a productos financieros tradicionales, pero también implican riesgos potenciales: carecen de regulación, pueden volverse inservibles y ser vulnerables a ciberataques y estafas[19].

V. Introducción del concepto de "Activos virtuales" en la legislación argentina

Diez años después de la Resolución N° 300 de la UIF, apareció la definición de "activos virtuales" en la legislación argentina, de la mano del art. 4° de la ley 27739 (B.O. 15/03/2024), la cual incorporó un art. 4° bis dentro del Capítulo II de la ley 25246 y sus modificatorias, ya citada en este trabajo. Al igual que la ley 25246, la ley 27739 también introdujo diversas modificaciones al Código Penal (la siguiente definición a la de *"activos virtuales"* es la de *"acto terrorista"*).

Dice el art. 4° bis de la ley 25246 (texto según art. 4° de la ley 27739): *"A los fines de la presente ley y sus disposiciones reglamentarias se establecen las siguientes definiciones: Activos virtuales: representación digital de valor que se puede comercializar y/o transferir digitalmente y utilizar para pagos o inversiones. En ningún caso se entenderá como activo virtual la moneda de curso legal en territorio nacional y las monedas emitidas por otros países o jurisdicciones (moneda fiduciaria)"*.

En sintonía con ello, el art. 4° bis de la ley 25246, texto según art. 4° de la ley 27739, también presenta la definición de "Proveedor de servicios de activos virtuales" en estos términos: *"A los fines de la presente ley y sus disposiciones reglamentarias se establecen las siguientes definiciones: ...Proveedor de servicios de activos virtuales: Cualquier persona humana o jurídica que, como negocio, realiza una (1) o más de las siguientes actividades u operaciones para o en nombre de otra persona humana o jurídica:*

i. Intercambio entre activos virtuales y monedas de curso legal (monedas fiduciarias);

ii. Intercambio entre una (1) o más formas de activos virtuales;

iii. Transferencia de activos virtuales;

iv. Custodia y/o administración de activos virtuales o instrumentos que permitan el control sobre los mismos; y

v. Participación y provisión de servicios financieros relacionados con la oferta de un emisor y/o venta de un activo virtual".

Por su parte, por medio de la Resolución General N° 994/2024 (B.O. 25/03/2024), la Comisión Nacional de Valores -la CNV- creó el Registro de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV).

En cuanto a las criptomonedas, no existe -al día de la fecha- en la Argentina una definición legal. Desde la doctrina se ha analizado la naturaleza jurídica de los *bitcoins* -por ej.- y, los autores coinciden en general[20] en que los *bitcoins* son bienes

[18] GAFI, "Monedas virtuales. Definiciones Claves y Riesgos Potenciales de LA/FT", traducción al español publicada por el Ministerio Público Fiscal. Disponible en: https://www.mpf.gob.ar/procelac-lavado/files/2020/04/GAFI.2014.MonedasVirtuales.pdf

[19] GAFI, Temas, Activos virtuales. Disponible en: https://www.fatf-gafi.org/en/topics/virtual-assets.html#:~:text=Los%20activos%20virtuales%20(criptoactivos)%20se,o%20utilizarse%20para%20pagos%20digitales (fecha de consulta: 17/03/2026).

[20] Entre otros Rybnik, Daniel, "Cómo situar (y no sitiar) tributariamente al *Bitcoin* (Parte I)", en

inmateriales en los términos de los arts. 15º[21] y 16º[22] del Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCo.), pues son representaciones digitales de valor, intangibles, carecen de corporeidad (por lo que no corresponde su calificación como "cosa"), son susceptibles de tener un valor económico e integran el patrimonio de las personas que revistan el carácter de titulares.

Es importante destacar que, en virtud del art. 19° de la Constitución Nacional, que dispone que nadie está obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe, si no existen prohibiciones y/o limitaciones en la legislación argentina para la circulación y emisión de las criptomonedas (como de hecho, a la fecha, no las hay), no cabe duda alguna de que estas son lícitas[23].

VI. Minería de criptomonedas

Antes de ingresar en el tratamiento de los activos virtuales en diferentes impuestos de la Argentina, haremos un breve desarrollo de la actividad de "*minería de criptomonedas*": ¿cómo se generan estos activos?

La minería de criptomonedas no consiste en descubrir nuevas unidades de aquellas, sino que se denomina así a los procesos que los *mineros* (personas humanas o jurídicas) llevan a cabo para validar transacciones de criptomonedas en la *blockchain* o cadena de bloques[24]. Según explica Marcos Zocaro, la *blockchain* consiste en una enorme base de datos almacenada en forma virtual y donde ciertos usuarios del sistema tienen una copia actualizada y totalmente sincronizada en una computadora[25]. Se puede pensar como un libro de contabilidad digital, cuyas hojas o registros individuales de información (*bloques*) pasan a formar parte del libro (*cadena de bloques*) luego de obtener la aprobación del resto de los usuarios del sistema; y cada bloque nuevo tiene una identificación numérica, equivalente a una firma digital, que lo hace correlativo al bloque anterior[26]. Se puede imaginar también como un gran libro electrónico de actas donde se registran operaciones o sucesos, pero, en lugar de existir un escribano que certifique estas actas una a

Práctica Profesional 2015-238,1, disponible en checkpoint.laleyonline.com.ar; Brandt, María I. y Castro, Daiana, "Una aproximación al tratamiento fiscal de las operaciones con "*bitcoins*"", en Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE), T. XXXVII, Junio/2016, Cita digital: EOLDC093905A; Mazzitelli, José L., "Criptomonedas, el nuevo paradigma", en: Práctica Profesional 2016-261,8, checkpoint.laleyonline.com.ar; y Fernández, Luis O., "*Bitcoins*, su tratamiento en Ganancias", en Consultor Tributario ERREPAR, Octubre/2017, Cita digital: EOLDC096670A.

[21] "*Las personas son titulares de los derechos individuales sobre los bienes que integran su patrimonio conforme con lo que se establece en este Código*".

[22] "*Los derechos referidos en el primer párrafo del artículo 15° pueden recaer sobre bienes susceptibles de valor económico. Los bienes materiales se llaman cosas...*". Esto significa que los bienes pueden ser materiales o inmateriales. Son bienes materiales aquellos que tienen corporeidad y reciben el nombre de "*cosas*". Por su parte, los bienes que no son cosas, como los derechos -es decir, los bienes inmateriales- también integran el patrimonio de las personas y pueden ser objeto de derechos y obligaciones. En consecuencia, el concepto "*bienes susceptibles de valor económico*" del art. 16° CCyCN es un concepto amplio, que comprende tanto a las cosas como a los bienes que no son cosas, como -en el caso- los *bitcoins*.

[23] Mazzitelli, José L, "Criptomonedas, el nuevo paradigma", en Práctica Profesional 2016-261,8. Disponible en checkpoint.laleyonline.com.ar

[24] Zocaro, Marcos, "La minería de criptomonedas y su tributación en Argentina", Centro de Estudios en Administración Tributaria (CEAT), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA), Septiembre 2020. Disponible en: https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2020/09/Mineria-de-criptomonedas-en-argentina.pdf (fecha de consulta: 17/03/2026).

[25] Zocaro, Marcos, op. cit.

[26] Ibídem.

una, esta validación la efectúan ciertos usuarios del sistema (*mineros*), sin necesidad de agentes externos o intermediarios y gracias al uso de la criptografía y; una vez plasmada en la *blockchain*, la información no puede ser borrada ni modificada[27].

Así, los criptoactivos y/o criptomonedas son registros en la *blockchain*; por ejemplo, un *bitcoin* no es un archivo digital ni un bien tangible, que se transfiere de un sujeto a otro, sino que, simplemente, es una suerte de *asiento contable* grabado en la *blockchain*[28].

Siguiendo a Zocaro, el funcionamiento de la minería se puede describir de la siguiente manera: el *minero* (persona humana o jurídica), gracias a internet, conecta determinado tipo de *hardware* a la red y descarga un *software* específico para la resolución de problemas matemáticos; en forma automática (sin mayor intervención humana), el equipo informático competirá contra otros *mineros* intentando descifrar ciertos algoritmos y, al primero que logre resolver el algoritmo, se le permitirá anexar un nuevo *bloque* con información a la *blockchain* y recibir, como recompensa, nuevas criptomonedas generándose, de esta manera, nuevas unidades de aquellos activos[29].

Los dos mecanismos de minería de criptoactivos y/o criptomonedas más utilizados son el de *"Proof of Work"* (*"PoW"* – Prueba de Trabajo) y el de *"Proof of Stake"* (*"PoS"* – Prueba de Participación[30]). El primero es el sistema más utilizado en el minado de criptomonedas como *bitcoin*, *ethereum*, *litecoin* y *monero*; requiere de máquinas de alta potencia capaces de resolver una serie de algoritmos y, hasta tanto no sean resueltos estos, no se podrá proponer un nuevo *bloque* para sumar a la *blockchain*, ni se podrán generar las nuevas criptomonedas recompensa del *minero*[31].

En tanto que, el sistema PoS se basa en el poder de adquisición del *minero*, es decir, mientras más criptomonedas tenga en su poder, más podrá *minar*. Se trata de un modelo de minería de motivación, que fue creado como una alternativa al PoW buscando resolver los inconvenientes que éste ha presentado. En la actualidad existen muchas criptomonedas que usan el sistema PoS debido a que contribuye a mantener el valor de aquellas en el mercado[32].

Por último, cabe mencionar la existencia de empresas que se dedican al alquiler del poder de minado (o poder de *"hash"*), lo cual permite a una persona, en lugar de adquirir costosos equipos informáticos y solventar un elevado consumo energético, "alquilar" el servicio a un tercero que sí posee la infraestructura adecuada. Esto se conoce como *cloud mining* o *"minería en la nube"*: mediante el pago de un canon, la persona tiene derecho a participar, en un determinado porcentaje, de las ganancias (criptomonedas) obtenidas por una empresa de minería o un *pool* de *mineros*[33]. La *"minería en la nube"*, entonces, es el

[27] Ibídem.
[28] Ibídem.
[29] Ibídem.
[30] Zocaro, Marcos, "Algunas novedades fiscales en torno a los criptoactivos", en LA LEY 30/12/2022, 3. Cita: TR LALEY AR/DOC/3452/2022

[31] Economía 3. Noticias económicas y empresariales. Disponible en: https://economia3.com/que-es-mineria-criptomonedas-y-que-usos-tiene/ (fecha de consulta: 17/03/2026).
[32] Economía 3: Noticias económicas y empresariales. Disponible en: https://economia3.com/que-es-mineria-criptomonedas-y-que-usos-tiene/ (fecha de consulta: 17/03/2026).
[33] Zocaro, Marcos, "La minería de criptomonedas y su tributación en Argentina", Centro de Estudios en Administración Tributaria (CEAT), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA), Septiembre 2020.

procedimiento mediante el cual cualquier persona puede iniciarse en la minería de criptomonedas sin poseer el *hardware* necesario. Se realiza a través de un centro de procesamiento de datos remoto y compartido, ubicado en lo que se conoce como "la nube". De esta manera, quien desee incursionar en este campo de la minería de criptoactivos y/o criptomonedas puede hacerlo sin la necesidad de afrontar los elevados gastos que supone la adquisición de los equipos necesarios, así como los gastos de electricidad, pagando solamente lo correspondiente por el servicio prestado al proveedor[34].

VII. Criptomonedas y los impuestos en la Argentina

VII. A. Impuesto a las Ganancias

VII.A.1. Venta/Tenencia

El art. 2°, inc. 4 de la Ley de Impuesto a las Ganancias 20628 (t.o. en 2019 y modif.), texto según art. 2° de la ley 27430 (B.O. 29/12/2017) dispone que, a los efectos de dicha ley, son ganancias los resultados derivados de la enajenación de monedas digitales[35], independientemente de si se cumplen o no los requisitos de la teoría de la fuente (habitualidad, permanencia y habilitación de la fuente productora) [36].

Según surge del Mensaje de Elevación del Poder Ejecutivo del proyecto de ley luego sancionado bajo la ley 27430, el objetivo de la medida fue *"contribuir a la equidad y progresividad del sistema impositivo, teniendo asimismo en consideración que tanto las legislaciones de los países latinoamericanos, como las de los países desarrollados, en general someten a imposición esta clase de rentas, usualmente denominadas "rentas financieras". Diversos países, entre los que se encuentran Brasil, Chile, Colombia, Perú, México, y Uruguay, gravan algunas o todas las rentas financieras obtenidas por personas humanas. Por su parte, en los países miembros de la OCDE también se someten a imposición este tipo de rentas de manera generalizada"*. Como puede advertirse, no hay mayor especificación respecto de las monedas digitales.

En los debates parlamentarios de la Cámara de Diputados tampoco hay mayores precisiones al respecto.

Por el lado del Senado, únicamente la senadora Blas (por la Provincia de Catamarca) en su posición, dijo al respecto lo siguiente: *"...para sostener las metas fiscales que el Poder Ejecutivo se ha planteado, se extiende a otros activos financieros el impuesto a las ganancias por rentas obtenidas por las personas humanas (hasta hoy exentas). Si bien el Poder Ejecutivo nacional entiende que esto contribuirá a una mayor equidad del sistema impositivo, la realidad es que las reformas se plantearon para equilibrar lo que se deja de recaudar en un sector, aumentando la carga fiscal en otros sectores de la población. Las principales medidas al respecto han sido: ...- Incorporar como*

---

[34] Economía 3: Noticias económicas y empresariales. Disponible en: https://economia3.com/que-es-mineria-criptomonedas-y-que-usos-tiene/ (fecha de consulta: 17/03/2026).

[35] El art. 2, inc. 4° de la Ley de Impuesto a las Ganancias completo establece: *"A los efectos de esta ley son ganancias, sin perjuicio de lo dispuesto especialmente en cada categoría y aun cuando no se indiquen en ellas:...4) los resultados derivados de la enajenación de acciones, valores representativos y certificados de depósito de acciones y demás valores, cuotas y participaciones sociales —incluidas cuotapartes de fondos comunes de inversión y certificados de participación de fideicomisos financieros y cualquier otro derecho sobre fideicomisos y contratos similares—, monedas digitales, títulos, bonos y demás valores, cualquiera sea el sujeto que las obtenga"*.

[36] Zocaro, Marcos, *Manual de Criptomonedas...*, ob. cit, pág. 266.

gravadas las utilidades por enajenaciones de moneda virtuales o digitales o bitcoins. Aunque estas son de difícil rastreo".

Es importante señalar que, ni la Ley de Impuesto a las Ganancias, ni su reglamentación, como así tampoco ninguna Resolución General de la entonces Administración Federal de Ingresos Públicos (en adelante, *"la AFIP"*), u hoy Agencia de Recaudación y Control Aduanero (en adelante, *"la ARCA"*) definen qué debe entenderse por "moneda digital" [37]. Como vimos, existen activos virtuales; dentro de estos, los criptoactivos, dentro de estos, las criptomonedas, dentro de estas, los *bitcoin*s, pero también existen *altcoins*[38] (que es, en general, cualquier criptoactivo basado en la tecnología *"blockchain"* que no sea *Bitcoin*, por eso se denominan "*altcoins*" -término que surge justamente de la abreviatura de "alternativa a *Bitcoin*" -; *ethereum*; *litecoin*; *ripple*), y también existen otros activos como *tokens*. ¿Debería entenderse que todo está alcanzado por la Ley de Impuesto a las Ganancias? ¿O, si nos atenemos a la vigencia del principio de reserva de ley en materia tributaria, debería exigirse una definición clara, precisa y concreta de "moneda digital", de la misma manera que la Ley de Impuesto a las Ganancias establece qué se entiende por "ganancias" (art. 2°), sin dejarlo librado al arbitrio del conocimiento popular o uso coloquial del término.

Hecha dicha salvedad, corresponde continuar diciendo que, conforme el art. 48, inc. k) de la ley del impuesto, la enajenación de monedas digitales es ganancia de segunda categoría, en cabeza de personas humanas o sucesiones indivisas y sea de fuente argentina o de fuente extranjera[39].

En cuanto a la determinación de la fuente de la ganancia por enajenación, el art. 7° de la ley del gravamen establece que, las ganancias por enajenación de monedas digitales (al igual que otros valores financieros) serán de fuente argentina si el emisor se encuentra domiciliado, establecido o radicado en el país; ahora bien, recordemos que, en el caso de las criptomonedas, la mayoría no posee un emisor descentralizado. De manera que, cabría acudir al criterio general de determinación de la fuente del art. 5°[40].

Otras disposiciones en la Ley de Impuesto a las Ganancias:

** los quebrantos provenientes de la enajenación de monedas digitales se consideran de naturaleza específica (art. 25);

** las monedas digitales no serán consideradas como bienes de cambio (art. 56);

** cuando se enajenen monedas digitales, el costo a imputar será igual al valor impositivo que se les hubiere asignado en el inventario inicial correspondiente al ejercicio en que se realice la enajenación. Si se tratare de adquisiciones efectuadas en el

[37] Ibídem, pág. 266.

[38] *Guía práctica para la identificación, trazabilidad e incautación de criptoactivos. Consideraciones teórico-prácticas sobre activos virtuales basados en la tecnología de cadena de bloques y su investigación penal* (op. cit.).

[39] Zocaro, Marcos, *Manual de Criptomonedas…*, ob. cit, pág. 266.

[40] Ibídem, pág. 267: *"En general, y sin perjuicio de las disposiciones especiales de los artículos siguientes, son ganancias de fuente argentina aquellas que provienen de bienes situados, colocados o utilizados económicamente en la República, de la realización en el territorio de la Nación de cualquier acto o actividad susceptible de producir beneficios, o de hechos ocurridos dentro del límite de la misma, sin tener en cuenta nacionalidad, domicilio o residencia del titular o de las partes que intervengan en las operaciones, ni el lugar de celebración de los contratos"*.

ejercicio, el costo computable será el precio de compra. En su caso, se considerará sin admitir prueba en contrario que los bienes enajenados corresponden a las adquisiciones más antiguas de su misma especie y calidad (art. 67);

** cuando las ganancias provengan de la enajenación de monedas digitales, el resultado se establecerá deduciendo del valor de enajenación el costo de adquisición, fabricación, construcción y el monto de las mejoras efectuadas (art. 69).

¿Cómo se liquida el impuesto en cabeza de una persona humana?

- Si la ganancia por enajenación es de fuente argentina, aplica el impuesto cedular del art. 98 de la Ley de Impuesto a las Ganancias.

- Si es de fuente extranjera, se tributará conforme al tercer párrafo del art. 94 de la ley del gravamen.

En el art. 98, inc. b) la ley del impuesto únicamente establece la alícuota del 15% para la venta de monedas digitales "*...en todos los casos en moneda nacional con cláusula de ajuste o en moneda extranjera*". Y, en el decreto reglamentario de dicha ley se menciona que, en el caso de la venta de monedas digitales en moneda nacional sin cláusula de ajuste (y de fuente argentina) la alícuota sería del 5% (art. 245), sin embargo, esto no está especificado en el texto de la ley[41].

Por último, en caso de que la moneda digital hubiera sido adquirida antes del año 2018, cabe acudir a lo estipulado en el art. 86, inc. f) de la ley 27430: para la determinación de la ganancia bruta por la venta, sólo en caso de ser de fuente argentina, el costo a computar será el último precio de adquisición o el último valor de cotización al 31/12/2017, el que fuera mayor[42].

VII.A.2. Minería

Tributa conforme las reglas generales (o sea si se obtiene una ganancia por la actividad).

VII.A.3. Algunas respuestas por parte del Fisco

En su sitio *web* oficial, la ARCA brinda algunas respuestas a distintos interrogantes respecto de lo que -en el sitio- el organismo denomina Criptoactivos[43]:

(i) Los resultados provenientes de la enajenación de criptoactivos, incluidas las monedas digitales, ¿se encuentran gravados en el Impuesto a las Ganancias?

Los resultados obtenidos producto de la enajenación de criptoactivos/monedas digitales constituyen ganancias alcanzadas por el impuesto.

La forma de declarar dichas ganancias y la alícuota a aplicar depende de si quien las obtiene es:

- una persona humana o sucesión indivisa no constituida como empresa o explotación unipersonal,

- una persona jurídica y demás sujetos del art. 53 de la ley del impuesto.

(ii) Tratamiento según el tipo de contribuyente:

Personas humanas y sucesiones indivisas no constituidas como empresas o explotaciones unipersonales:

[41] Ibídem.

[42] Ibídem.

[43] Agencia de Recaudación y Control Aduanero, Economía Digital, Criptoactivos, Impuesto a las Ganancias. Disponible en: https://www.afip.gob.ar/economia-digital/criptoactivos/impuesto-a-las-ganancias.asp (fecha de consulta: 17/03/2026).

Se trata de una renta de segunda categoría, cuyo tratamiento impositivo variará según sea de fuente argentina o extranjera.

Frente a una renta de fuente argentina, resultará de aplicación el impuesto cedular comprendido en los incisos a) (según lo dispuesto por el art. 245 del Decreto Reglamentario de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o. en 2019) y b) del art. 98 de la ley, con alícuotas del 5% o 15% respectivamente, según se trate de la enajenación de criptoactivos/monedas digitales en pesos y sin cláusula de ajuste -inciso a)- o, en su defecto, de una operación de venta en moneda extranjera, resultando de aplicación el inciso b).

En ambos casos, se admite el cómputo de la deducción especial que prevé el art. 100, además de los costos de adquisición y gastos directa o indirectamente relacionados con las ganancias obtenidas.

Si se trata de una renta de fuente extranjera, los resultados obtenidos estarán alcanzados a una alícuota del 15% en todos los casos.

Personas jurídicas y demás sujetos del art. 53 de la ley:

En este caso, las ganancias se encuentran gravadas a la tasa progresiva que prevé el art. 73 de la ley del tributo, la que dependerá de la ganancia neta imponible acumulada del período fiscal que se trate.

(iii) ¿Cómo se calcula el resultado?

A continuación se muestran dos ejemplos, dependiendo si la venta es realizada por personas humanas o sucesiones indivisas, o por "sujetos empresa":

Personas humanas y sucesiones indivisas

El 05/09/2023 vendí 0.1 *Bitcoin* por $1.800.000 en una plataforma de Exchange, los que había comprado a $1.000.000 y se aplicó a la operación de venta una comisión de $1.500:

Importe obtenido por la venta	$ 1.800.000	
Costo de adquisición y otros gastos relacionados	-$ 1.001.500	
Quebrantos ejercicios anteriores	$ -	
Deducción especial período fiscal 2023 *	-$ 451.683,19	
Base imponible	$ 346.816,81	
Alícuota (s/inc. a) o inc. b) del art. 98 LIG)	5,00%	15,00%
Impuesto determinado	$ 17.340,84	$ 52.022,52

* Deducción a proporcionarse entre las rentas del art. 95 y 96, incisos a) y b) que se tenga en el período.

Sujetos empresa

CRYPTO S.A. efectuó tres (3) compras de Ether en el ejercicio fiscal, la primera de 1 ETH por $3.500.000, la segunda de 1.2 ETH por $4.000.000 y la tercera de 0.7 ETH por $2.900.000, siendo estas sus primeras operaciones con criptoactivos. Posteriormente, en el mismo ejercicio, vende 2.2 ETH por $9.000.000.

Importe obtenido por la venta	$ 9.000.000,00
Costo computable	($3.500.000 + $4.000.000) *
Resultado de venta	$ 1.500.000,00

Dicho resultado se suma a los demás resultados de la sociedad, todo lo cual tributará, en caso de ser ganancia, a la tasa progresiva que prevé el art. 73 de la ley.

* A los fines de determinar el costo a imputar se considerará que los bienes enajenados corresponden a las adquisiciones más antiguas de su misma especie y calidad. En este caso $3.500.000 correspondientes a la primera compra, y $4.000.000 correspondientes a la segunda compra.

(iv) ¿Qué sucede si el resultado obtenido por la enajenación es una pérdida?

En el caso que por la enajenación de criptoactivos/monedas digitales se genere un quebranto (pérdida), tanto en el caso de las personas humanas y sucesiones indivisas, como en el de las personas jurídicas y demás responsables, dicho quebranto será de naturaleza específica, lo que significa que solo podrá ser compensado con ganancias futuras que provengan del mismo tipo de operaciones (enajenación de criptoactivos/monedas digitales).

En el caso en que la pérdida, a su vez, sea de fuente extranjera, la compensación podrá efectuarse únicamente contra ganancias de la misma naturaleza y de la misma fuente (extranjera).

Dicha compensación podrá efectuarse en el mismo año fiscal en el que se experimentó la pérdida, o en los 5 años siguientes.

(v) Las ganancias por diferencia de cotización o valuación de criptoactivos/monedas digitales, ¿se encuentra gravada?

Para las personas humanas o sucesiones indivisas no constituidas como empresas o explotaciones unipersonales, dichas ganancias no se encuentran gravadas en el Impuesto a las Ganancias. A modo de ejemplo, si se registran tenencias de USDT y BTC en la billetera virtual, y aumenta el tipo de cambio de dólares y sube la cotización del BTC, las ganancias producto de dichos aumentas no está gravada.

Por el contrario, en el caso de las personas jurídicas y demás sujetos del art. 53 de la ley, ambos resultados se encuentran gravados en el Impuesto a las Ganancias. Dichas rentas se encontrarán gravadas a la tasa progresiva que prevé el art. 73 de la ley. En el caso que dichas diferencias resulten en una pérdida, estas tendrán el carácter de quebranto general en el caso de ser de fuente argentina, y específico en el caso de ser de fuente extranjera.

(vi) El rendimiento generado por tener depositados mis criptoactivos/monedas digitales en una plataforma de Exchange o protocolo de finanzas descentralizadas, ¿se encuentra gravado?

Sí. Tanto para las personas humanas y sucesiones indivisas, como para los “sujetos empresa”, dichos rendimientos se encuentran gravados. En el primer caso se trata de rentas de segunda categoría, por lo que deben ser declaradas en el período fiscal en que dichos rendimientos se cobren o acrediten en tu cuenta, o sean reinvertidos en aquella.

En el caso de los “sujetos empresa”, dichas rentas deberán ser declaradas en el período fiscal en el que se devenguen.

(vii) La minería de criptoactivos/monedas digitales por cuenta propia, ¿está gravada en el impuesto?

Cualquiera sea la persona que lleve a cabo la actividad, la recompensa obtenida por el minado de criptoactivos/monedas digitales bajo el protocolo de consenso Prueba de Trabajo (PoW) se encuentra gravada en el Impuesto a las Ganancias. Si la actividad es llevada a cabo en el país, la renta será de fuente argentina, de lo contrario será de fuente extranjera.

Como vemos, la ARCA en su sitio *web* utiliza las expresiones "criptoactivos" y "monedas digitales" como sinónimos si bien, la ley y su reglamentación, en sentido estricto hablan de "monedas digitales".

VII. B. Impuesto sobre los Bienes Personales

VII.B.1. Tenencia

En el año 2019, en un dictamen interno, la entonces AFIP había concluido que, las criptomonedas revestían la calidad de "bienes inmateriales", encuadradas en los términos del art. 19, inciso m) de la Ley de Impuesto sobre los Bienes Personales 23966 y, en consecuencia, les resultaba aplicable la exención prevista en el inciso d) del art. 21 de dicha ley.

Sin embargo, el 16/06/2022 la entonces AFIP emitió el Dictamen N° 2/2022, en relación con la consulta formulada en el seno del organismo vinculada a la naturaleza jurídica que cabe conceder a las "criptomonedas" y su consecuente tratamiento en el marco del Impuesto sobre los Bienes Personales. Y allí, cambió su criterio.

En dicho Dictamen, la hoy ARCA considera que: "*Se puede caracterizar a las criptomonedas como una nueva clase de activo financiero, no tradicional y basado en la tecnología blockchain el cual versa, en definitiva, acerca de una anotación electrónica que incorpora el derecho a una cantidad de dinero determinada, que puede tipificarse como títulos valores, toda vez que participan de las características principales que poseen estos últimos, es decir, son valores incorporados a un registro de anotaciones en cuenta –la blockchain-; resultan bienes homogéneos y fungibles en los términos del artículo 232 del Código Civil y Comercial; su emisión o agrupación es efectuada en serie –conformada ésta por cada bloque que integra la cadena- y; pueden ser susceptibles de tráfico generalizado e impersonal en los mercados financieros.*

Las criptomonedas conforman un activo alcanzado por la ley de Impuesto sobre los Bienes Personales de conformidad con lo prescripto en el citado artículo 19, inciso j) y artículo 22 inciso h) de la ley del gravamen".

Cabe puntualizar aquí que, el art. 19 de la ley del impuesto establece qué debe entenderse por "bienes situados en el país" a los fines de la aplicación del gravamen y dicho precepto, en su inc. j) dispone lo siguiente: "*Se consideran situados en el país: ... j) Los títulos, las acciones, cuotas o participaciones sociales y otros títulos valores representativos de capital social o equivalente, emitidos por entes públicos o privados, cuando éstos tuvieran domicilio en él*".

En tanto que, el art. 22 de la norma -el cual refiere a las reglas para la valuación de los bienes en el país- prescribe que: "*Los bienes situados en el país se valuarán conforme a: ...h) Los títulos públicos y demás títulos valores, excepto acciones de sociedades anónimas y en comandita —incluidos los emitidos en moneda extranjera— que se coticen en bolsas y mercados: al último valor de cotización al 31 de diciembre de cada año o último valor de*

mercado de dicha fecha en el supuesto de cuotas partes de fondos comunes de inversión.

Los que no coticen en bolsa se valuarán por su costo, incrementado de corresponder, en el importe de los intereses, actualizaciones y diferencias de cambio que se hubieran devengado a la fecha indicada.

Cuando se trate de acciones se imputarán al valor patrimonial proporcional que surja del último balance cerrado al 31 de diciembre del ejercicio que se liquida. La reglamentación fijará la forma de computar los aumentos y/o disminuciones de capital que se hubieran producido entre la fecha de cierre de la sociedad emisora y el 31 de diciembre del año respectivo.

Cuando se trate de cuotas sociales de cooperativas: a su valor nominal de acuerdo a lo establecido en el artículo 36 de la Ley 20.337".

Es decir: ninguno de estos preceptos alude a monedas virtuales, monedas digitales, activos virtuales, criptomonedas o alguna de las otras expresiones que hemos visto a lo largo de esta presentación. El art. 19, inc. j) de la Ley de Impuesto sobre los Bienes Personales considera bienes situados en el país a los títulos, las acciones, cuotas o participaciones sociales y otros títulos valores representativos de capital social o equivalente, emitidos por entes públicos o privados, cuando éstos tuvieran domicilio en él. Las criptomonedas (por utilizar el vocablo empleado por la ARCA en el Dictamen N° 2/2022), van a ser emitidas (minadas, correspondería decir) por entes privados -no públicos-; ahora bien, ¿correspondería asimilarlas a títulos, acciones, cuotas o participaciones sociales, u otros títulos valores representativos de capital social o equivalente? Para la ARCA, y en base a un dictamen del organismo -no una ley-, aparentemente, *sí*.

VII.B.2. Minería

No aplica el impuesto.

VII.B.3. Algunas respuestas por parte del Fisco

En su sitio *web*[44], la ARCA responde lo siguiente:

(i) Los criptoactivos, ¿se encuentran gravados por el Impuesto sobre los Bienes Personales?

A través del Dictamen N° 2/2022 DI ALIR, la ARCA expresó su opinión jurídica a través de la cual considera que los criptoactivos se encuentran gravados en el Impuesto sobre los Bienes Personales de acuerdo a lo previsto en el inciso j) del art. 19 de la Ley N° 23966 (t.o. en 1997 y sus modificaciones).

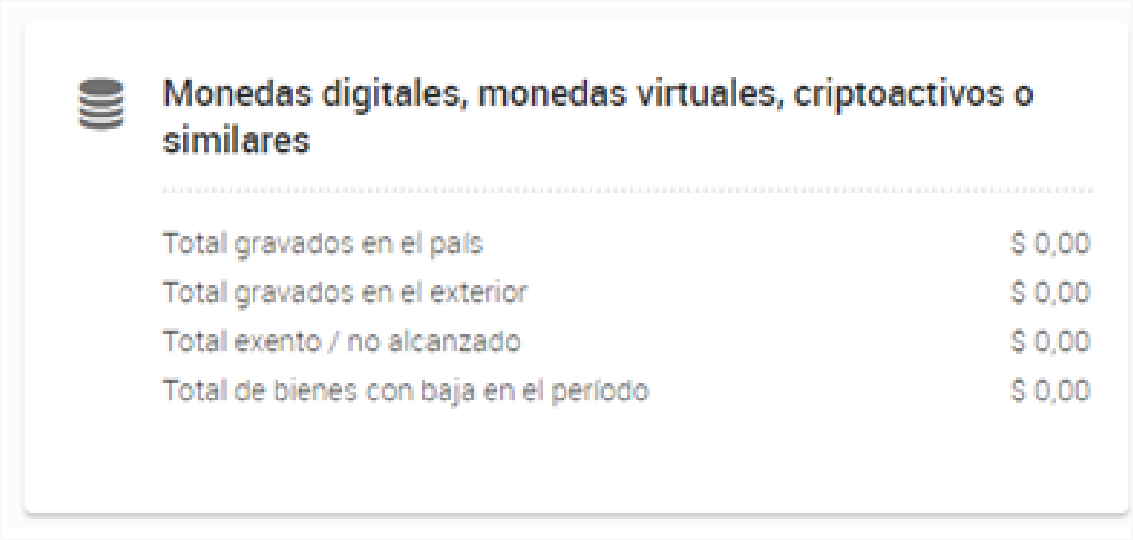
(ii) ¿Cómo debo valuar los criptoactivos al 31/12?

Mediante el Dictamen N° 2/2022 DI ALIR se estableció que los criptoactivos deben valuarse al 31/12 de cada año conforme lo expuesto en el inciso h) del art. 22 de la ley del impuesto, esto es, a su costo de adquisición, incrementado en el importe de los intereses, actualizaciones y diferencias de cambio que se hubieran devengado hasta dicha fecha.

(iii) ¿Cómo debo informar los criptoactivos en mi declaración jurada?

La declaración se realiza desde el servicio de clave fiscal "Bienes Personales *web*", seleccionando el tipo de bien "Monedas digitales, monedas virtuales, criptoactivos o similares":

[44] Agencia de Recaudación y Control Aduanero, Economía Digital, Criptoactivos, Impuesto sobre los Bienes Personales. Disponible en: https://www.afip.gob.ar/economia-digital/criptoactivos/impuesto-sobre-los-bienes-personales.asp (fecha de consulta: 17/03/2026).



A diferencia de lo que hemos visto en el Impuesto a las Ganancias, en el Impuesto sobre los Bienes Personales, al día de la fecha no hay ninguna disposición en la ley o su reglamentación respecto de los activos virtuales, criptoactivos, monedas virtuales o criptomonedas.

La opinión de la ARCA vertida en el Dictamen N° 2/2022, así como sus respuestas en su sitio *web*, no resuelven la cuestión (por ej.) de, dónde deben considerarse situados los criptoactivos.

VII. C. Impuesto al Valor Agregado

Con respecto al Impuesto al Valor Agregado, el análisis es en principio más sencillo. En su sitio *web*[45], la ARCA responde un único interrogante:

(i) ¿La venta de criptoactivos se encuentra gravada en el Impuesto al Valor Agregado (IVA)?

No. El IVA alcanza a la venta de cosas muebles, y los criptoactivos al ser bienes digitales, su venta no se encuentra gravada por el tributo.

[45] Agencia de Recaudación y Control Aduanero, Economía Digital, Criptoactivos, Impuesto al Valor Agregado (IVA). Disponible en: https://www.afip.gob.ar/economia-digital/criptoactivos/impuesto-al-valor-agregado.asp (fecha de consulta: 17/03/2026).

No obstante, la prestación del servicio de intermediación en la compraventa de criptoactivos por el cual se cobre una contraprestación, ya sea en moneda fiduciaria, en especie o en criptoactivos, sí se encuentra gravada por el IVA.

Es decir: la venta de monedas digitales (como los *bitcoins*) no está alcanzada por el IVA: no es venta de cosa mueble ni obra, locación o prestación de servicio. Sí estará dentro del objeto del IVA el servicio de intermediación que prestan los "*exchanges*" [46].

Un interrogante que podría plantearse en relación con el IVA y las criptomonedas seria el siguiente: ¿sería procedente el cómputo del crédito fiscal en el IVA en compras de cosas muebles y en locaciones y/o prestaciones de servicios pagadas con *bitcoins*?

Recordemos que, los *bitcoins* (por mencionar la criptomoneda más popular) pueden ser utilizados como medio de: pago, transferencias de dinero e inversión. Como medio de pago, los *bitcoins* son utilizables como contraprestación a cambio de bienes y servicios, cuando las partes convienen así operar. Siendo un sistema alternativo de intercambio de bienes y servicios, los *bitcoins* sirven como medio de pago directamente a través de la *web*, entre un usuario y otro, sin tener que bancarizar la operación[47]. En este sentido, los *bitcoins* pueden ser usados como medio de pago de compras de bienes y de prestaciones y/o locaciones de servicios alcanzadas por el IVA, y, en esos casos, la operación estará sujeta a imposición en el tributo, cualquiera sea el medio de pago usado (en el caso, *bitcoins*)[48].

Es decir: de producirse una venta de cosa mueble en los términos del art. 1°, inciso a) de la Ley del impuesto; o una locación y/o prestación de servicios según el art. 1°, inciso b) de la misma ley, la operación estará alcanzada por el gravamen, siempre que no esté exenta[49], no importa el pago con *bitcoins*. Por otro lado, como dijimos anteriormente, siendo los *bitcoins* bienes inmateriales en los términos del CCyCo., las operaciones antedichas, pagadas con *bitcoins*, serían una permuta o una dación en pago, siendo que ambas (permuta y dación en pago) se consideran "venta" a los fines de la Ley de IVA[50]. A esto debe agregarse que, el vendedor debería facturar la operación o emitir un comprobante conforme la normativa vigente[51]. Con lo cual, y siempre que la compra de la cosa

[46] Zocaro, Marcos, *Manual de Criptomonedas*..., ob. cit., pág. 269.

[47] Chamatrópulo, Miguel Á, "Impuestos varios. *Bitcoin*. Tratamiento fiscal", en Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE), T. XXXV, N° 416, Noviembre 2014. Cita digital: EOLDC090829A.

[48] Luis Omar Fernández, María Brandt, Daiana Castro y Miguel Chamatrópulo señalan que se trataría de una permuta (art. 1172°, CCyCo.: *"Hay permuta si las partes se obligan recíprocamente a transferirse el dominio de cosas que no son dinero"*). A esto podría contestarse que los *bitcoins* no son "cosas" sino bienes inmateriales. En este sentido, Fernández, Brandt y Castro señalan que también podría tratarse de una dación en pago (art. 942°, CCyCo.: *"La obligación se extingue cuando el acreedor voluntariamente acepta en pago una prestación diversa de la adeudada"*). Brandt, María I. y Castro, Daiana, "Una aproximación al tratamiento fiscal de las operaciones con "*bitcoins*"", en Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE), T. XXXVII, Junio/2016, Cita digital: EOLDC093905A; Fernández, Luis O., "*Bitcoins*, su tratamiento en Ganancias", en Consultor Tributario ERREPAR, Octubre/2017, Cita digital: EOLDC096670A; Chamatrópulo, Miguel Á., "Impuestos varios. *"Bitcoin"*. Tratamiento fiscal", en Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE), N° 416, T. XXXV, Noviembre/2014, Cita digital: EOLDC090829A.

[49] Sea en virtud de los arts. 7° y 8° de la ley de IVA o de otra norma que establezca la exención.

[50] Art. 2°, inciso a).

[51] Resolución General (AFIP) N° 1.415 (B.O. 13/01/2003) y sus modificaciones.

mueble o la locación y/o prestación de servicios se vinculen con la operación gravada, tendríamos que el contribuyente podría, en principio, computarse el crédito fiscal de la compra o de la locación y/o prestación de servicios pagadas con *bitcoins* pues tendríamos la factura a la que refiere el art. 12°, inciso a) de la ley.

Ahora bien, la entonces AFIP, en el Ciclo de Actualidad Tributaria del 14/06/2017, respondió que *"no"* a la pregunta de si el pago con *bitcoins* es un medio de pago válido para la "Ley Antievasión" – Ley 25345 (B.O. 17/11/2000). El art. 2° de esta ley dispone que los pagos que no sean efectuados a través de los medios autorizados por el art. 1°[52] de la norma (como serían, entre otros, los pagos con *bitcoins* según la respuesta de la entonces AFIP a la consulta en el Ciclo de Actualidad Tributaria del 14/06/2017), tampoco serán computables como deducciones, créditos fiscales y demás efectos tributarios que correspondan al contribuyente o responsable, aun cuando estos acreditaren la veracidad de las operaciones, aplicándose en este caso el procedimiento de intimación de pago establecido en el art. 14° de la Ley de Procedimiento Tributario 11683 (t.o. en 1998 y sus modificaciones).

De estas manifestaciones de la hoy ARCA podría desprenderse que, aun cuando el uso de *bitcoins* como medio de pago no es ilegal en la Argentina; y los *bitcoins* no encuentran regulación legal alguna en Argentina más allá de la Resolución (UIF) N° 300/2014 y la definición de "activos virtuales" dispuesta en la ley 27739, la postura del Fisco Nacional que podría inferirse sería la de que, en las compras de cosas muebles y en las locaciones y/o prestaciones de servicios alcanzadas por el IVA pagadas con *bitcoins*, no procedería el cómputo del crédito fiscal, por no tratarse los *bitcoins* de un medio de pago válido en los términos del art. 1° de la Ley Antievasión, aplicándose pues las consecuencias del art. 2° de dicha ley.

En este punto, es dable recordar la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (la "CSJN") dictada en la causa "Mera"[53], donde el Máximo Tribunal del país declaró la inconstitucionalidad del art. 2° de la ley 25345, por cuanto *"…prohíbe lisa y llanamente el cómputo de las operaciones cuyos pagos hayan sido efectuados por medios distintos de los mencionados en ese ordenamiento, lo que equivale a establecer una ficción legal que pretende desconocer o privar de efectos a operaciones relevantes para la correcta determinación de la base imponible y cuya existencia y veracidad ha sido fehacientemente comprobada."*[54]. El Tribunal cimero afirmó que *"…es indudable que prohibir el cómputo de determinadas*

[52] *"No surtirán efectos entre partes ni frente a terceros los pagos totales o parciales de sumas de dinero superiores a pesos mil ($ 1.000), o su equivalente en moneda extranjera, efectuados con fecha posterior a los quince (15) días desde la publicación en el Boletín Oficial de la reglamentación por parte del Banco Central de la República Argentina prevista en el artículo 8° de la presente, que no fueran realizados mediante:*
1. Depósitos en cuentas de entidades financieras.
2. Giros o transferencias bancarias.
3. Cheques o cheques cancelatorios.
4. Tarjeta de crédito, compra o débito. (Punto sustituido por inciso a) del art. 1° del Decreto N° 363/2002 B.O. 22/2/2002).
5. Factura de crédito. (Punto sustituido por inciso a) del art. 1° del Decreto N° 363/2002 B.O. 22/2/2002).
6. Otros procedimientos que expresamente autorice el PODER EJECUTIVO NACIONAL. (Punto incorporado por inciso b) del art. 1° del Decreto N° 363/2002 B.O. 22/2/2002).
Quedan exceptuados los pagos efectuados a entidades financieras comprendidas en la Ley 21.526 y sus modificaciones, o aquellos que fueren realizados por ante un juez nacional o provincial en expedientes que por ante ellos tramitan".

[53] "Mera, Miguel Ángel (TF 27.870-I) c/ DGI", M. 1328. XLVII, REX, sentencia del 19/03/2014.
[54] Considerando 15.

erogaciones efectivamente realizadas -y que constituyen…créditos fiscales en el IVA por motivos estrictamente formales importa prescindir de la real existencia de capacidad contributiva, la que tiene que verificarse en todo gravamen como requisito indispensable de su validez…; de manera que también, desde esta perspectiva, se concluye en la falta de razonabilidad de la norma impugnada"[55].

En el caso, la entonces AFIP había impugnado -en lo que a este trabajo respecta- créditos fiscales computados por el contribuyente en el IVA, con sustento en que el contribuyente había abonado algunas compras efectuadas a sus proveedores por cifras superiores a $1.000, en efectivo, es decir, sin ajustarse a los medios de pago previstos en el art. 1° de la ley 25345. Como consecuencia de ello, el Fisco aplicó el art. 2° de la ley citada, no admitió el cómputo de los créditos fiscales e intimó al contribuyente a pagar las sumas de dinero resultantes en concepto del impuesto.

¿Podrían aplicarse las conclusiones de nuestro Tribunal cimero en el fallo "Mera" en el caso de que la hoy ARCA negase a un contribuyente computarse el crédito fiscal en el IVA respecto de compras de cosas muebles y de locaciones y/o prestaciones de servicios, por haber pagado con *bitcoins*? Como hemos visto en párrafos anteriores, la respuesta de la entonces AFIP a la pregunta en el Ciclo de Actualidad Tributaria del 14/06/2017 es que los *bitcoins* no son medios de pago válidos en los términos de la ley 25345. Por otra parte, en el fallo examinado no había ninguna duda acerca de la veracidad de las operaciones, la cual no había sido objetada por el Fisco, a partir de la existencia de recibos válidos coincidentes con los requeridos por el Fisco a los proveedores, y la justificación de la procedencia de los fondos. A ello debe agregarse que las operaciones habían sido canceladas en efectivo. ¿Reconocería la ARCA la validez de una factura o de un comprobante en el que las partes aclarasen la cantidad de *bitcoins* involucrados, o la veracidad de la operación, aun cuando la factura o el comprobante no fuese (desde el aspecto meramente formal) válido? Por otra parte, la ley 25345 refiere a *"pagos totales o parciales de sumas de dinero superiores a pesos mil ($1.000), o su equivalente en moneda extranjera"*. No tratándose los *bitcoins* de dinero ni de moneda extranjera, la ARCA no podría aplicar a su respecto las disposiciones de la ley 25345 ni, consecuentemente, las limitaciones previstas en el art. 2°. Así la cuestión, debería plantearse ante la ARCA, a los efectos del cómputo del crédito fiscal en el IVA respecto de compras de cosas muebles y de locaciones y/o prestaciones de servicios pagadas con *bitcoins*, la no aplicación a su respecto de la ley 25345 así como el tratamiento de la operación como si fuese una permuta o una dación en pago, "venta" en los términos del art. 2°, inciso a) de la Ley del impuesto. De allí que no sería necesario -incluso- invocar las conclusiones del fallo "Mera", por tratarse de un supuesto distinto al allí examinado.

Dicho todo esto, en la práctica, para el contribuyente que quisiera computarse el crédito fiscal en el IVA respecto de una compra de cosa mueble o de una locación y/o prestación de servicios que pagó con *bitcoins,* podrían generarse muchos problemas o cuestiones a resolver. Por mencionar sólo dos: la facturación o emisión de comprobantes y la valoración de los *bitcoins*. En relación con el primero, como sostuvimos en apartados anteriores, la operación debería facturarse, debería emitirse un comprobante conforme a la normativa vigente. El tema es: ¿cómo indicar que la compra de cosa mueble o la locación y/o prestación de servicios fueron pagadas con *bitcoins*? ¿En la factura o comprobante mismo? ¿En un documento anexo, que haga

[55] Considerando 16.

referencia a la factura o comprobante? Mazzitelli opina que en la factura o comprobante por la operación se debería adicionar, como nota o aclaración, la cantidad de *bitcoins* que se utilizó para cancelarla. Para él, no sería necesario incorporar el tipo de cambio de la operación puesto que los datos para obtenerlo se encontrarían en la propia factura o comprobante (monto de la factura o comprobante y monto de *bitcoins* utilizados para cancelarlo), de modo de que el documento no exceda la cantidad de información que contiene por encima del punto en que empiece a entorpecer el entendimiento en lugar de facilitarlo. El autor asimismo sugiere que, de ser posible, estas notas, acotaciones o datos estén impresos en la factura o comprobante, en especial si es electrónica/o, para facilitar la fiscalización o la auditoría posterior (tanto de las administraciones fiscales como de un profesional independiente), y no escritos a mano, lo que podría generar suspicacias en caso de discrepancias[56]. Chamatrópulo, por su parte, sostiene que, atento que la facturación de operaciones debe ser en dinero, debería normarse la aclaración de cantidad de *bitcoins* involucrados[57].

VII. D. Impuesto sobre los Ingresos Brutos

VII.D.1. Ingreso

Cabe recordar los elementos esenciales de este gravamen: habitualidad, onerosidad y territorialidad.

En la compraventa de monedas digitales sería fácil determinar cuándo se está frente a una actividad onerosa. Sin embargo, en relación con los otros dos elementos:

- ¿cómo se puede determinar objetivamente si se está desarrollando una actividad habitual o sólo son unas pocas operaciones aisladas?

- ¿dónde están ubicadas las monedas digitales? Si no se encontrasen ubicadas en territorio de la provincia de la que se tratase, no se estaría ante una actividad gravada en este impuesto[58].

Por otro lado, llegado el caso de que los fiscos provinciales consideren gravada la venta de monedas digitales, ¿se establecerá una base imponible diferencial a los efectos de poder deducir el costo? De lo contrario, la actividad de compraventa de estos activos se tornaría muy poco rentable, e incluso se podría estar otorgando incentivos negativos que conduzcan a un incremento del ocultamiento de las transacciones[59].

Por último, si se analiza la situación de una empresa local que se dedica a la intermediación, es decir, un *Exchange*, se estaría frente a una actividad gravada, pero ¿bajo qué nomenclador de actividades debería inscribirse?[60]

Menciones a las monedas digitales en relación con el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (ya sea una definición de la noción; el establecimiento de su gravabilidad; la previsión de una base imponible diferencial; o la gravabilidad de la prestación de servicios vinculados a monedas digitales aunque no exista habitualidad), al año 2023, encontrábamos en las jurisdicciones de: Buenos Aires (donde está gravada la minería); Catamarca (hay definición; base imponible diferencial y gravabilidad de los

[56] Mazzitelli, José L., "Criptomonedas, el nuevo paradigma", en Práctica Profesional 2016-261,8. Disponible en: checkpoint.laleyonline.com.ar

[57] Chamatrópulo, Miguel Á., "Impuestos varios. "*Bitcoin*". Tratamiento fiscal", en Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE), N° 416, T. XXXV, Noviembre/2014, Cita digital: EOLDC090829A.

[58] Zocaro, Marcos, *Manual de Criptomonedas…*, ob. cit., pág. 180.

[59] Ibídem, pág. 181.

[60] Ibídem, pág. 181.

servicios); Córdoba (ídem Catamarca); Entre Ríos (base imponible diferencial); La Pampa (ídem Catamarca y Córdoba); La Rioja (hay base imponible diferencial y gravabilidad de los servicios); Neuquén (ídem Catamarca; Córdoba y La Pampa); Tierra del Fuego (hay base imponible diferencial) y Tucumán (hay base imponible diferencial) [61].

VII.D.2. Minería

A la fecha del presente, únicamente se encuentra gravada en la Provincia de Buenos Aires, jurisdicción, entonces, a la que tomaremos como "caso testigo".

El 29/12/2022 se publicó en el Boletín Oficial provincial la ley impositiva para el Ejercicio Fiscal 2023 15391, con vigencia desde el 01/01/2023 (art. 145), conforme la cual, la minería de criptoactivos y/o criptomonedas bajo cualquier modalidad, pasaría a ser, desde la fecha mencionada en segundo lugar, una actividad alcanzada por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (el "ISIB") de esa jurisdicción.

Ello se desprende de los arts. 96, 97 y 98 de la mencionada ley, que realizaron tres incorporaciones al Código Fiscal provincial entonces vigente[62], y del art. 100, que introdujo, en el Nomenclador de Actividades del ISIB (NAIIB-18), el Código 631111 para la actividad de "*Servicios de procesamiento y validación de transacciones de criptoactivos y/o criptomonedas ("minería de criptoactivos y/o criptomonedas") por cuenta propia, en forma colaborativa o bajo cualquier otra modalidad*".

Recordemos que el Código Fiscal provincial define al ISIB como aquel tributo que recae sobre "*(e)l ejercicio habitual y a título oneroso en jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras y servicios, o de cualquier otra actividad a título oneroso – lucrativo o no – cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste, incluidas las sociedades cooperativas, y el lugar donde se realice (zonas portuarias, espacios ferroviarios, aeródromos y aeropuertos, terminales de transporte, edificios y lugares de dominio público y privado y todo otro de similar naturaleza)*" (art. 182).

De la norma transcripta se desprende que, el hecho imponible del ISIB se encuentra constituido por cuatro elementos fundamentales: *(i)* el ejercicio de la actividad; *(ii)* la habitualidad; *(iii)* la onerosidad; y *(iv)* el sustento territorial[63]. Esto quiere decir que, para que la minería de criptoactivos y/o criptomonedas esté gravada con el ISIB, la actividad deberá reunir -inexorablemente- esos cuatro elementos o requisitos.

(i) Ejercicio de la actividad. El requisito del ejercicio de la actividad consiste en que, para estar alcanzada por el ISIB, la actividad debe ser *efectivamente ejercida* por parte del sujeto pasivo[64]. Por ej., el Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires establece que, en el caso de las profesiones liberales, el hecho imponible del gravamen está configurado por su ejercicio, no existiendo gravabilidad por la mera inscripción en la matrícula respectiva (art. 184, inc. a).

¿Cómo se aplicaría este elemento respecto de la minería; es decir, cómo podría decirse cuándo el *minero* está efectivamente *minando* criptomonedas?

Como hemos visto, la ley bonaerense refiere a la prestación de servicios de

[61] Zocaro, Marcos, *Manual de Criptomonedas*..., ob. cit., pág. 200.

[62] Ley 10397 (B.O. Bs. As.: 03/07/1986), t.o. en 2011 por Resolución M.E. 39/2011 (B.O. Bs. As.: 11/03/2011).

[63] Vidal, Gladys V: "Impuesto sobre los Ingresos Brutos" en Naveira de Casanova, Gustavo J. y otros, *Régimen Tributario argentino*, Buenos Aires, Abeledo Perrot., 2º ed., 2011, pág. 522.

[64] Ibídem, pág. 523.

procesamiento y validación de transacciones de criptoactivos y/o criptomonedas y, entre paréntesis, *"minería de criptoactivos y/o criptomonedas"*, lo cual lleva a inferir que la normativa define a la *"minería de criptoactivos y/o criptomonedas"* como aquel *"procesamiento y validación"*. Aquí debemos remitirnos al desarrollo del concepto de "minería" que hemos efectuado en el acápite VI. de estas páginas.

Es importante tener presente que:

- No todos los usuarios de criptomonedas son *mineros*; sólo aquellos que han decidido invertir en equipos informáticos para llevar a cabo dicha actividad, buscando obtener cierta rentabilidad. Lo cual equivale a decir que, no todos los usuarios de criptomonedas en la provincia de Buenos Aires estarían obligados a tributar el ISIB; únicamente los mineros.

- La ley alude a los "criptoactivos y/o criptomonedas", en forma genérica, por lo cual, estaría alcanzada por el ISIB no sólo la minería de *bitcoin* sino también la de otras, como el *ethereum* y el *litecoin*.

- Conforme la ley, la actividad de minería de criptoactivos y/o criptomonedas estará alcanzada por el ISIB sea ejercida por cuenta propia, en forma colaborativa o bajo cualquier otra modalidad, con lo cual -en principio- no se efectuarían distinciones entre los sistemas de PoW y PoS u otros que podrían existir. Sin perjuicio de lo cual, bien vendrían algunas aclaraciones a la norma por parte de la legislatura bonaerense o bien del Fisco (Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires –"ARBA") en este punto.

(ii) Habitualidad**.** Respecto del requisito de *habitualidad*, cabe recordar que el Código Fiscal provincial establece que, a los efectos de determinarla, se tendrá en cuenta especialmente: *(a)* la índole de las actividades que dan lugar al hecho imponible (en el caso, la minería de criptoactivos y/o criptomonedas); *(b)* el objeto de la empresa, profesión o locación; y *(c)* los usos y costumbres de la vida económica. El cuerpo legal aclara que, se entenderá como *ejercicio habitual de la actividad gravada* el desarrollo, en el ejercicio fiscal, de hechos, actos y operaciones de la naturaleza de las gravadas por el impuesto, con prescindencia de su cantidad o monto, cuando aquellos sean efectuados por quienes hagan profesión de tales actividades. Por último, la habitualidad no se pierde por el hecho de que, después de adquirida, las actividades se ejerzan en forma periódica o discontinua (art. 183).

Luego, existen ciertas actividades que, independientemente de que sean llevadas a cabo en forma esporádica o periódica, están alcanzadas por el impuesto en tanto, respecto de ellas, la legislación consagra una presunción de habitualidad al entender que, en aquellas, resulta necesaria la realización de ciertos actos y su mantenimiento a través del tiempo, con el objeto de obtener el lucro; como el caso de las profesiones liberales[65].

Por lo tanto, la minería de criptoactivos y/o criptomonedas, para estar alcanzada por el ISIB, debe tratarse de una actividad *habitual*. Esto no surge de la ley 15391, sino de las características generales del impuesto - que, por ser tales, resultan de aplicación a este hecho imponible relacionado con la minería-.

[65] Vidal, Gladys V.: "Impuesto sobre los Ingresos…", ob. cit., pág. 523. Ver Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, art. 184.

¿Cómo se aplicaría este elemento para la minería de criptoactivos y/o criptomonedas, es decir, cuándo podría decirse que sería una actividad *habitual*, a los fines de quedar alcanzada por el ISIB? Como hemos visto en acápites anteriores al describir en qué consiste la actividad de minería, quizás pueda pasar cierto tiempo hasta que el *minero* obtenga la recompensa (es decir, la criptomoneda). ¿Sería posible que, en el futuro, se incorporasen en el Código Fiscal provincial *presunciones de habitualidad* respecto de esta *minería*? También serían de utilidad algunas aclaraciones en este punto.

(iii) Onerosidad**.** Respecto del requisito de *onerosidad*, como citábamos al principio, conforme el Código Fiscal provincial (art. 182), la actividad ejercida de manera habitual debe serlo *a título oneroso*, esto es, cuando las ventajas que se procura a una de las partes les son concedidas por una prestación que ella ha hecho o se obliga a hacer a la otra (cfr. art. 1139 del Código Civil – ley 340-; art. 967 del Código Civil y Comercial de la Nación – ley 26994 -).

Repasando el art. 182 del Código Fiscal provincial arriba citado, vemos que la norma refiere al "*…ejercicio…de cualquier…actividad a título oneroso – lucrativo o no –*". Este es un punto que suele generar controversias en torno del ISIB: para que la actividad esté alcanzada por el gravamen, ¿es requisito que aquella, además de ser ejercida a título oneroso, tenga fin de lucro?

Siguiendo a la doctrina, "onerosidad" y "lucro" no son lo mismo[66], ni la primera tiene implícita a la intención de lucro[67]. La "onerosidad" es un concepto objetivo, por cuanto no depende del propósito que persigue el sujeto, sino de la naturaleza de los actos y contratos con los cuales este desarrolla su actividad. Ello, por cuanto la onerosidad se define por la existencia de la contraprestación[68]. En diferencia - y no en contrario -, el "fin de lucro" hace al propósito con el que se ejerce la actividad de carácter especulativo y, por definición, es un concepto subjetivo[69].

En aras de no excedernos de los límites de este trabajo, volviendo, pues, a la Provincia de Buenos Aires, a las disposiciones del Código Fiscal vigente, y a la actividad de minería, diremos que la minería de criptoactivos y/o criptomonedas, para estar alcanzada por el ISIB de esa jurisdicción, debe, - además de ejercida de manera habitual, ser una actividad *a título oneroso, lucrativa o no*. Esto tampoco surge de la nueva ley 15391 que mencionábamos al principio, sino de la redacción general del hecho imponible del impuesto contenida en el Código Fiscal provincial - que, por ser tal, resulta de aplicación al hecho imponible aquí en estudio -.

En relación con el recaudo de "onerosidad", la ley impositiva para el Ejercicio Fiscal 2023 15391 incorporó al Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires (art. 97), como inc. j) del art. 201 (dentro del Capítulo de ese Código relativo a la base imponible del ISIB), el siguiente texto, que, unido al resto de esa norma, se lee como sigue:

"Los ingresos brutos se imputarán al período fiscal en que se devengan.

Se entenderá que los ingresos se han devengado, salvo las excepciones previstas en el presente Título:

[66] Daró, María José: "El Impuesto sobre los Ingresos Brutos en cooperativas. Entes sin fines de lucro", en Doctrina Tributaria ERREPAR (DTE); Práctica Integral Buenos Aires (PIBA), XLII; XIII, Octubre; Noviembre 2021. Cita digital: EOLDC104670A

[67] Ibídem.

[68] Althabe, Mario E.: "El Impuesto sobre los Ingresos Brutos", Buenos Aires, LL, edición actualizada, 4a ed., 2010 (citado en Daró, María José: "El Impuesto sobre los Ingresos Brutos en cooperativas…", ob. cit.).

[69] Daró, María José: "El Impuesto sobre los Ingresos Brutos en cooperativas…", ob. cit.

…j) En los casos de prestación de servicios de procesamiento y validación de transacciones de criptoactivos y/o criptomonedas ("minería de criptoactivos y/o criptomonedas") bajo cualquier modalidad, cuando se obtienen los/as criptoactivos y/o criptomonedas como resultado de dicho servicio". En sus últimos dos párrafos, el art. 201 prescribe que: *(i)* cuando se reciban señas o anticipos, el hecho imponible del ISIB se perfeccionará respecto del importe recibido, en el momento en que tales señas o anticipos se hagan efectivos; y *(ii)* a fines de lo dispuesto en ese artículo, se presume que el derecho a la percepción se devenga con prescindencia de la exigibilidad de aquel.

Seguido ello, la ley impositiva para el Ejercicio Fiscal 2023 15391 incorporó al Código de referencia (art. 98), como art. 201 bis (en ese mismo Capítulo del Código relativo a la base imponible del gravamen), el texto que sigue: "*Cuando la actividad consista en la prestación de servicios de procesamiento y validación de transacciones de criptoactivos y/o criptomonedas ("minería de criptoactivos y/o criptomonedas") bajo cualquier modalidad y la retribución de la misma consista en criptomonedas o se valorice en función de alguna de ellas, a los fines de establecer la base imponible serán aplicables las disposiciones del segundo párrafo del artículo 200 de este Código*". El segundo párrafo del art. 200 establece que, "*Cuando el precio se pacte en especie el ingreso bruto estará constituido por la valuación de la cosa entregada, la locación, el interés o el servicio prestado, aplicando los precios, la tasa de interés, el valor locativo, etc., oficiales o corrientes en plaza, a la fecha de generarse el devengamiento*".

De esta manera:

- La ley prevé que, como resultado de la minería de criptoactivos y/o criptomonedas, se obtendrán dichos bienes, poniéndose así de manifiesto el carácter oneroso de la actividad.
- En el momento en que se obtengan dichos criptoactivos y/o criptomonedas, se entenderá que se han percibido los ingresos por la actividad gravada (minería de criptoactivos y/o criptomonedas), debiéndose imputarse tales ingresos, pues, a ese momento/período fiscal.
- Cuando la retribución de la minería de criptoactivos y/o criptomonedas consista en criptomonedas o se valorice en función de alguna de ellas, el ingreso bruto estará constituido por la valuación de la criptomoneda, aplicando el precio "oficial o corriente en plaza" a la fecha de generarse el devengamiento (o, en el caso que estamos examinando, a la fecha de su obtención por parte del minero).

¿Cuál sería el valor o cotización a tomarse, en el caso de las criptomonedas, donde no hay un mercado "oficial" o "centralizado"? Este punto también requiere (a nuestro entender) mayores precisiones o aclaraciones por parte de la legislación.

(iv) Sustento territorial. Finalmente, el requisito de sustento territorial se refiere a la vinculación espacial que debe existir entre el hecho imponible del gravamen y el sujeto activo de la obligación tributaria (en el caso, la Provincia de Buenos Aires), sustento que siempre debe estar presente en este tributo[70].

En línea con ello, la ley impositiva para el Ejercicio Fiscal 2023 15391 incorporó al Código Fiscal bonaerense (art. 96), como art. 184 *sexies* (dentro del Capítulo de ese

[70] Vidal, Gladys V: "Impuesto sobre los Ingresos…", ob. cit., pág. 525.

Código referido al hecho imponible del ISIB) el siguiente: "*Tratándose de la prestación de servicios de procesamiento y validación de transacciones de criptoactivos y/o criptomonedas ("minería de criptoactivos y/o criptomonedas") bajo cualquier modalidad, se considerará que existe actividad alcanzada por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos cuando el equipamiento -hardware- utilizado para el desarrollo de dicha actividad se encuentre ubicado en esta jurisdicción*".

Es decir que, para que la minería de criptoactivos y/o criptomonedas esté alcanzada por el ISIB de la Provincia de Buenos Aires, el *hardware* utilizado para *minar* debe encontrarse ubicado en esa jurisdicción, lo cual es de toda lógica considerando el requisito de sustento territorial mencionado. Con lo cual, por ej. (atendiendo a la descripción de la actividad de minería que efectuábamos en acápites precedentes):

- Si una persona alquilase servicios de minería de criptoactivos y/o criptomonedas a otra, la cual no utilizase *hardware* ubicado en la Provincia de Buenos Aires, la actividad *no* estaría alcanzada por el ISIB.

- Por el contrario, si una persona alquilase servicios de minería de criptoactivos y/o criptomonedas a otra, la cual utilizase *hardware* ubicado en la Provincia de Buenos Aires, la actividad *sí* estaría alcanzada por el ISIB.

- Si un minero actuase en colaboración con otro, únicamente estaría alcanzada por el ISIB la parte de la actividad que se desarrollase utilizando *hardware* ubicado en la Provincia de Buenos Aires.

- Todo ello, independientemente de la nacionalidad, domicilio, residencia y/o domicilio fiscal del minero.

A modo de corolario de lo expuesto, y de lo que únicamente se podría inferir de la legislación vigente (sin contar con los varios puntos que – a nuestro entender – requerirían de una mayor precisión y que hemos señalado a lo largo de estos párrafos), podríamos sintetizar que:

(i) La actividad alcanzada por el ISIB es la minería de criptoactivos y/o criptomonedas, la cual consiste en los servicios de procesamiento y validación de transacciones de aquellos bienes.

(ii) Queda comprendido todo tipo de criptoactivo y/o criptomoneda (*bitcoin*; *ethereum*; *litecoin*; *ripple*; *peercoin*; *namecoin*; *monero*; *dash*; *freicoin*; *petro*; *dogecoin*).

(iii) La actividad está gravada bajo cualquier modalidad en la que sea desarrollada; por cuenta propia por parte del minero; en forma colaborativa o bajo cualquier otra modalidad.

(iv) El sujeto pasivo del ISIB es únicamente el minero – no cualquier usuario de criptomonedas y/o criptoactivos -.

(v) La actividad está alcanzada únicamente cuando el *hardware* para desarrollarla se encuentre ubicado en la Provincia de Buenos Aires.

(vi) Se entenderá que se han percibido los ingresos por la actividad – correspondiendo, por lo tanto, su imputación al período fiscal en el que ello ha acaecido -, cuando el minero obtenga los criptoactivos y/o criptomonedas como resultado de la operatoria.

(vii) Cuando la retribución de la minería de criptoactivos y/o criptomonedas consista en criptomonedas o se valorice en función de

alguna de ellas, el ingreso bruto estará constituido por la valuación de la criptomoneda, aplicando el precio "oficial o corriente en plaza" a la fecha de su obtención por parte del minero.

(viii) Tratándose el ISIB de un impuesto autodeclarativo[71], en definitiva la actividad debería ser declarada por el minero, bajo el recientemente incorporado Código 631111 *"Servicios de procesamiento y validación de transacciones de criptoactivos y/o criptomonedas ("minería de criptoactivos y/o criptomonedas") por cuenta propia, en forma colaborativa o bajo cualquier otra modalidad"*, entendemos en el momento en que obtenga los criptoactivos y/o criptomonedas como resultado de la minería. De otra manera, creemos que sería muy difícil para el Fisco detectar en qué casos se estaría desarrollando la actividad.

(ix) La alícuota a la cual debe tributarse el ISIB es el **5%** (conf. art. 20 de la ley impositiva para el Ejercicio Fiscal 2026 15558).

VIII. Conclusiones. Una puerta abierta

Desde la utilización por primera vez del *bitcoin* para comprar un bien en los Estados Unidos, a la gravabilidad de la minería de criptomonedas en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos de la Provincia de Buenos Aires, se ha transitado un largo camino, en el cual se abren nuevos interrogantes día a día.

Una de las cuestiones principales – a nuestro entender – tiene que ver con la falta de definiciones. Para el Impuesto a las Ganancias, según la ley del gravamen, se consideran "ganancias" los resultados derivados de la enajenación de monedas digitales, sin precisar la ley (que es lo que en primera instancia correspondería), ni su decreto reglamentario qué debería entenderse por "monedas digitales". Para el Impuesto sobre los Bienes Personales, según el aplicativo de la página *web* de la ARCA, están alcanzados las monedas digitales, monedas virtuales, criptoactivos o similares, con fundamento en un Dictamen del organismo, en el que se sostiene el criterio que, las monedas digitales, monedas virtuales, criptoactivos o similares *deberían* asimilarse a los títulos, las acciones, cuotas o participaciones sociales y otros títulos valores representativos de capital social o equivalente, emitidos por entes públicos o privados, cuando éstos tuvieran domicilio en el país. Para la ARCA, los *bitcoins* no son un medio de pago lícito a los fines de la Ley Antievasión, pero, al mismo tiempo, al considerar a las monedas digitales alcanzadas por el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto sobre los Bienes Personales, queda puesto de manifiesto que la tenencia y operaciones con este tipo de activos tampoco son *ilegales*.

Como hemos puesto de relieve en este trabajo, la falta de especificación de los conceptos no es un dato menor, en atención a la vigencia del principio de reserva de ley en materia tributaria, el cual se encuentra consagrado de manera expresa en la Constitución Nacional, en forma positiva en sus arts. 4°, 17, 52 y 75, inc. 1 y 2. en tanto que, en sentido negativo en sus arts. 39 y 99, inc. 3. El art. 4° establece que: *"El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de…las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General"*. El art. 17, por su parte dispone: *"…Sólo el Congreso impone*

[71] Conforme art. 209, primer párrafo del Código Fiscal provincial, dentro del Capítulo de ese Código referido a la determinación, liquidación y pago del ISIB (*"El período fiscal será el año calendario. El gravamen se ingresará, sobre la base de los ingresos correspondientes, mediante anticipos mensuales liquidados a través de declaraciones juradas"*).

las contribuciones que se expresan en el Artículo 4°". En cuanto al art. 52, indica: *"A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones…"*. A su vez, el art. 75 en sus incs. 1 y 2 prescribe: *"Corresponde al Congreso: 1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación…2. Imponer contribuciones indirectas…Imponer contribuciones directas…"*. En sentido negativo, el art. 39 de la Constitución Nacional establece que: *"No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a…tributos"*. Por su parte, el art. 99, inc. 3 prohíbe al Presidente de la Nación dictar decretos de necesidad y urgencia en materia tributaria.

Respecto de este principio, la CSJN tiene dicho en sostenida jurisprudencia que:

"…los principios y preceptos constitucionales prohíben a otro poder que el Legislativo el establecimiento de impuestos, contribuciones y tasas" (Fallos: 155:290; 248:482; 312:912, entre otros); y, en sentido concordante, *"…ninguna carga tributaria puede ser exigible sin la preexistencia de una disposición legal encuadrada dentro de los preceptos y recaudos constitucionales, esto es, válidamente creada por el único poder del Estado investido de tales atribuciones"* (Fallos: 319:3400; 321:366, entre muchos otros).

Ha explicado la CSJN que, la razón de ser de dicha limitación se funda en que la atribución de crear los tributos es la más esencial a la naturaleza del régimen representativo y republicano de gobierno (Fallos: 182:411).

Como también ha puntualizado el Máximo Tribunal, el principio de legalidad o reserva de ley no es sólo una expresión jurídico formal de la tributación, sino que constituye una garantía substancial en este campo, en la medida en que su esencia viene dada por la representatividad de los contribuyentes, y ha delineado de manera contundente que, este principio de raigambre constitucional abarca tanto a la creación de impuestos, tasas o contribuciones como a las modificaciones de los elementos esenciales que componen el tributo, es decir, al hecho imponible, la alícuota, los sujetos alcanzados y las exenciones (CSJN, Fallos: 329:1554).

La definición de "activos virtuales" contenida en la ley 25246 (luego de las modificaciones introducidas por la ley 27739) es a los fines de dicha ley de carácter penal, tal como la norma prescribe. En atención al principio de reserva de ley en materia tributaria sobre el que nos hemos explayado en los párrafos anteriores, no sería del todo correcto extender aquel al área fiscal.

La conceptualización es la punta del *iceberg*. Otra problemática viene de la mano del hecho de establecer donde están situados los criptoactivos (por ej.), para determinar la gravabilidad en el Impuesto sobre los Bienes Personales, o la fuente en el caso del Impuesto a las Ganancias. En el dictamen en el que la ARCA concluye que, los criptoactivos están alcanzados por el Impuesto sobre los Bienes Personales, remite al artículo de la ley del gravamen que establece cuáles son los bienes situados en el país, ¿eso significa que, los criptoactivos situados en el exterior, aún pertenecientes a personas humanas o sucesiones indivisas domiciliadas en el país, quedarían fuera del ámbito de imposición? En el aplicativo del sitio *web* del organismo, figura el campo para declarar Monedas digitales, monedas virtuales, criptoactivos o similares, Total gravados en el exterior, localización: Argentina u otros países, si bien ello debería -insistimos con este punto- ser establecido por ley.

Para finalizar estas páginas, diremos como conclusión que, los activos virtuales ya

tienen cierto tratamiento fiscal primigenio en la Argentina; puntualmente, y dentro de los distintos tipos de activos virtuales que existen, las “monedas digitales, monedas virtuales, criptoactivos o similares”, por tomar la locución empleada por el Fisco Nacional en su sitio *web*. En la órbita de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, corresponderá acudir a las respectivas legislaciones locales para examinar la cuestión (tal como hemos mencionado al referirnos al Impuesto sobre los Ingresos Brutos). La puerta queda abierta para ver si, en el futuro, el legislador realiza mayores precisiones al respecto, conforme transcurran las operaciones, actividades de los contribuyentes y responsables y fiscalizaciones por parte del Fisco Nacional.

PRESUNCIONES LABORALES Y PROCEDIMIENTO PREVISIONAL: REDEFINICIÓN DE SU ALCANCE A PARTIR DE LA REFORMA LABORAL (LEYES 27.742 Y 27.802)

Fernando J. Diez

I. Introducción

El presente trabajo tiene origen en la exposición realizada en el marco de la XIV Jornada Anual de la Comisión de Graduadas y Graduados de la Maestría en Derecho Tributario y Financiero, celebrada el 26 de noviembre de 2025 en el Salón Azul de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, bajo el eje temático "Nuevos panoramas legislativos en el Derecho Tributario"[1]. En dicha oportunidad, graduados, docentes, alumnos y profesionales de la comunidad tributaria se reunieron para analizar las principales reformas normativas recientes y su impacto en la práctica profesional.

En ese contexto, el artículo se propone examinar los cambios introducidos en el procedimiento previsional como consecuencia de la reforma laboral dispuesta por la ley 27.742[2], con especial énfasis en el alcance y los límites del régimen de presunciones aplicable a la fiscalización y determinación de obligaciones de la seguridad social.

El análisis se orienta a evaluar de qué modo las modificaciones legislativas —y la interpretación que de ellas ha realizado la jurisprudencia— inciden en los estándares de actuación administrativa, particularmente en lo relativo a la utilización de métodos presuntivos y su compatibilidad con las garantías del debido proceso y el principio de razonabilidad en el ejercicio de las potestades fiscales.

Con posterioridad a la realización de aquella jornada académica, el Congreso de la Nación sancionó la ley 27.802[3], que introdujo nuevas modificaciones en el régimen laboral, entre ellas cambios relevantes en los artículos 2° y 23[4] de la Ley de Contrato de Trabajo. Estas disposiciones profundizan la redefinición del ámbito de aplicación del derecho del trabajo y de la presunción de existencia del contrato de trabajo, especialmente en relación con las prestaciones instrumentadas bajo formas contractuales de naturaleza civil o comercial. Tales modificaciones adquieren particular relevancia para el presente análisis, en tanto inciden directamente —a través de las presunciones laborales— en uno de los presupuestos fácticos sobre los que se estructuran muchas de las determinaciones de deuda por recursos de la seguridad social.

---

[1] Exposición presentada en el segundo panel, titulada "Ley 27.742: reforma laboral y su incidencia en la fiscalización y el procedimiento previsional".

[2] La ley 27.742, conocida como "Ley de Bases", fue publicada en el Boletín Oficial el 8 de julio de 2024.

[3] La ley 27.802, denominada "Ley de modernización laboral", fue publicada en el Boletín Oficial el 6 de marzo de 2026. Su artículo 217 establece que, salvo disposición en contrario, las normas de la ley entran en vigencia a partir de su publicación.

[4] El artículo 23 de la Ley de Contrato de Trabajo fue modificado por las leyes 27.742 y 27.802. Esta última precisó que la presunción de existencia del contrato de trabajo solo opera cuando la prestación de servicios se realiza *"en situación de dependencia"* y amplió los supuestos excluidos de dicha presunción al incluir *"cualquier otra modalidad que comprenda prestaciones de servicios sin relación de dependencia"*, manteniendo en ambos casos que la ausencia de presunción se extiende *"a todos los efectos, inclusive a la seguridad social"*.

Si bien esta reforma no formó parte del debate desarrollado en la jornada que dio origen a este trabajo, resulta necesario considerarla a fin de ofrecer un análisis actualizado y sistemático del tema. En efecto, la evolución normativa reciente obliga a reconsiderar algunos de los presupuestos sobre los cuales se construye el régimen de presunciones laborales y su proyección en el procedimiento previsional, particularmente en lo relativo a la identificación de relaciones laborales y a la determinación de los aportes y contribuciones correspondientes.

Por tal motivo, el presente artículo incorpora referencias a esta nueva normativa con el propósito de enriquecer el análisis originalmente presentado y ofrecer una reflexión más amplia sobre los límites y alcances de las presunciones laborales en el marco del procedimiento previsional, a la luz de las transformaciones legislativas más recientes.

II. El procedimiento previsional: *marco normativo y rasgos estructurales*

El procedimiento aplicable a la determinación y fiscalización de las obligaciones de la seguridad social presenta rasgos propios que lo diferencian del procedimiento impositivo general, tanto desde el punto de vista normativo como funcional. Si bien su gestión se encuentra actualmente a cargo del organismo recaudador, su configuración normativa responde a un esquema particular, construido a partir de disposiciones específicas que no remiten de manera plena a la Ley de Procedimiento Tributario.

En efecto, mediante el Decreto 507/1993[5] se transfirieron a la entonces Dirección General Impositiva —hoy ARCA-DGI[6]— facultades de verificación, fiscalización y determinación de las obligaciones previsionales. A partir de dicha transferencia, la administración tributaria pasó a intervenir en la fiscalización y recaudación de los recursos de la seguridad social, configurándose un régimen que, si bien se encuentra bajo la órbita del organismo recaudador, presenta particularidades normativas respecto del procedimiento impositivo general previsto en la ley 11.683[7].

Sobre esta base normativa, la ley 26.063[8] consolidó el principio de autodeclaración como regla general para la liquidación y cuantificación de las obligaciones de la seguridad social, previendo como excepción la determinación de oficio en los supuestos contemplados por la normativa. En particular, el tercer párrafo del artículo 2º dispone que, a los fines de sustanciar el procedimiento de determinación de deuda por recursos de la seguridad social, deberá seguirse el trámite previsto en la ley 18.820[9] y su reglamentación. Este marco se complementa con la reglamentación administrativa dictada por el organismo recaudador, la Resolución General 79/1998[10] —procedimiento general— y la Resolución General 3739/2015[11], que

[5] Publicado en el Boletín Oficial el 25 de marzo de 1993 y ratificado por la ley 24.447 (B.O. 30/12/1994).

[6] Mediante el decreto 953/2024 (B.O. 25/10/2024) se dispuso la disolución de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la creación de la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA), integrada por la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección General de Aduanas.

[7] En el procedimiento de determinación de deuda no se aplica el art. 17, ni el régimen recursivo del art. 76 de la ley 11.683.

[8] Publicada en el Boletín Oficial el 9 de diciembre de 2005.

[9] Publicada en el Boletín Oficial el 4 de noviembre de 1970.

[10] Publicada en el Boletín Oficial el 30 de enero de 1998.

[11] Publicada en el Boletín Oficial el 11 de febrero de 2015.

establece procedimientos especiales vinculados con la verificación de obligaciones previsionales.

Este modelo, que replica en el ámbito previsional el sistema general de autodeclaración propio del derecho tributario nacional, atribuye al contribuyente o responsable la carga inicial de reconocer la existencia del hecho imponible y de cuantificar su obligación, quedando dicha determinación sujeta al control posterior de la Administración[12].

Un rasgo adicional del sistema reside en la concentración de funciones en cabeza del organismo fiscalizador. En efecto, en el ámbito de la Administración Fiscal las tareas de verificación de los hechos, determinación de la deuda y eventual aplicación de sanciones suelen desarrollarse dentro de una misma estructura administrativa e, incluso, por los mismos funcionarios intervinientes. Esta configuración, que se aparta de los modelos clásicos de separación funcional, exige un examen particularmente riguroso de los estándares probatorios y del respeto por las garantías del debido proceso, especialmente cuando la determinación se sustenta en métodos presuntivos.

A partir de este marco normativo y funcional, corresponde analizar en los apartados siguientes el alcance del régimen de presunciones en materia previsional. En particular, resulta necesario considerar el impacto que las recientes reformas introducidas por las leyes 27.742 y 27.802 proyectan sobre la interpretación y aplicación de dichas presunciones en el ámbito de la fiscalización y determinación de las obligaciones de la seguridad social[13].

[12] Diez, Fernando Javier, *Procedimiento y Régimen Sancionatorio Previsional*, Thomson Reuters, Buenos Aires, 2021, pág. 91 y ss.

[13] Si bien dichas normas no modifican directamente el procedimiento de determinación de las obligaciones de la seguridad social, sí introducen cambios relevantes en el régimen de presunciones laborales —especialmente en los artículos 2º y 23 de la Ley de Contrato de Trabajo— que inciden en la identificación de las relaciones laborales y, por esa vía, en la determinación de los aportes y contribuciones al sistema de la seguridad social.

III. Facultades concurrentes de verificación y fiscalización: *ARCA y la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*

El procedimiento previsional se caracteriza, además, por la existencia de facultades concurrentes de verificación y fiscalización atribuidas tanto al organismo recaudador como la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social[14], lo que introduce un esquema complejo de intervención administrativa que exige una delimitación precisa de competencias.

Por un lado, ARCA —a través de sus áreas de fiscalización— ejerce las facultades de verificación, fiscalización y determinación de las obligaciones de la seguridad social, conforme a lo dispuesto por la ley 18.820, el Decreto 507/1993 y las normas reglamentarias dictadas en su consecuencia. En este marco, el organismo se encuentra habilitado para inspeccionar, requerir información, analizar documentación y, en su caso, practicar determinaciones de oficio de las obligaciones previsionales, así como aplicar sanciones administrativas.

[14] Cabe señalar que, a partir de la reorganización administrativa dispuesta por el Decreto DNU 8/2023 (BO 11/12/2023) y normas complementarias, el entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social dejó de funcionar como ministerio independiente, quedando sus competencias incorporadas al Ministerio de Capital Humano. Actualmente dichas funciones son ejercidas por la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, dependiente de ese ministerio. En el presente trabajo se emplea esta denominación institucional, sin perjuicio de que muchas de las referencias doctrinarias, administrativas y judiciales citadas correspondan al período en que dichas competencias eran ejercidas por el citado ministerio.

Por otro lado, la Secretaría de Trabajo detenta facultades concurrentes de verificación y fiscalización en materia laboral, reconocidas por la ley 25.877[15], que le permiten constatar infracciones a la normativa laboral y aplicar sanciones en el marco del régimen general de infracciones laborales. No obstante, a diferencia del organismo recaudador, la Secretaría carece de potestades para determinar de oficio las obligaciones de la seguridad social, debiendo limitar su actuación a la verificación de hechos y a la sustanciación de los procedimientos sancionatorios de su competencia.

La coexistencia de estas facultades concurrentes genera, en la práctica, zonas de superposición que pueden derivar en actuaciones sucesivas o paralelas sobre los mismos hechos, con incidencia directa en la situación jurídica del administrado. En este contexto, resulta particularmente relevante delimitar el alcance probatorio de las actuaciones de cada organismo y evitar que las constataciones efectuadas en sede laboral sean utilizadas de manera automática para fundar determinaciones previsionales, sin un análisis autónomo y suficiente por parte del organismo recaudador.

Esta necesidad de delimitación cobra especial importancia cuando la fiscalización se apoya en presunciones de existencia de relaciones laborales no registradas, cuestión que será abordada en los apartados siguientes a la luz del régimen legal vigente y de las modificaciones introducidas por la reforma laboral.

IV. El régimen de presunciones en materia previsional: *límites y alcances*

El uso de presunciones en el procedimiento previsional constituye uno de los aspectos más sensibles del sistema de fiscalización de las obligaciones de la seguridad social, en tanto habilita a la Administración a inferir la existencia de hechos imponibles a partir de indicios, ante la ausencia o insuficiencia de prueba directa. Se trata, sin embargo, de una herramienta de carácter excepcional, cuyo empleo se encuentra sujeto a estrictos límites legales y probatorios.

En este sentido, la ley 26.063 establece un orden de prelación en los métodos de determinación, conforme al cual la utilización de presunciones solo resulta procedente cuando no existan elementos de prueba suficientes, o cuando los existentes sean insuficientes o se encuentren debidamente descalificados. De este modo, el método presuntivo reviste carácter subsidiario y no puede ser utilizado como regla general ni como sustituto automático de la actividad probatoria que pesa sobre el organismo fiscalizador.

El régimen previsto por la ley 26.063 fue reglamentado varios años después mediante la resolución general (AFIP) 2927[16], que estableció las pautas operativas para la aplicación de los métodos presuntivos en materia de recursos de la seguridad social. En sus considerandos, la norma señala que la ley —dictada en el marco de políticas orientadas a combatir el empleo no registrado— incorporó al sistema herramientas destinadas a fortalecer las tareas de fiscalización, entre ellas la aplicación del principio de realidad económica y la posibilidad de determinar de oficio los aportes y contribuciones cuando no se disponga de elementos suficientes para establecer su existencia o cuantificación.

[15] Publicada en el Boletín Oficial el 19 de marzo de 2004, con vigencia a partir del 1/4/2004.

[16] Publicada en el Boletín Oficial el 21 de octubre de 2010.

En particular, la reglamentación dispone que cuando el organismo fiscal compruebe la prestación de servicios efectuada por una persona física a favor de otra persona o de una entidad, presumirá —salvo prueba en contrario— que dicha prestación se realiza en virtud de un contrato de trabajo pactado, expresa o tácitamente, entre las partes, procediendo en consecuencia a determinar de oficio los aportes y contribuciones omitidos con destino al Sistema Único de Seguridad Social. A tal efecto, se considerará como remuneración los importes facturados, los efectivamente abonados o aquellos que correspondan a la remuneración prevista en el art. 5º, inciso d), de la ley 26.063, el que resulte mayor.

Asimismo, aun cuando las partes invoquen la existencia de una relación de naturaleza no laboral, la normativa admite que el organismo fiscal pueda apartarse de las formas jurídicas adoptadas cuando, mediante la aplicación del principio de realidad económica, se verifique la presencia de elementos de subordinación o la ausencia de asunción del riesgo económico por parte del prestador.

La reglamentación también contempla la utilización de parámetros objetivos que permitan aproximar la cantidad de trabajadores necesarios para el desarrollo de determinadas actividades económicas. En este marco se inscribe la elaboración del denominado Indicador Mínimo de Trabajadores (IMT), instrumento desarrollado con la participación de entidades representativas de trabajadores y empleadores que permite estimar la dotación mínima de personal que razonablemente requiere cada actividad[17]. Este indicador constituye una herramienta adicional para la detección de supuestos de empleo no registrado o subdeclaración de personal.

No obstante, las presunciones admiten siempre prueba en contrario, lo que impone a la Administración la obligación de ponderar de manera integral la documentación y las explicaciones ofrecidas por el contribuyente. En este sentido, la utilización de presunciones no exonera al organismo de verificar la realidad económica de las relaciones analizadas ni de justificar de manera fundada el encuadre adoptado en cada caso concreto.

El régimen legal vigente también impone límites específicos al alcance de las presunciones. En particular, el artículo 6º de la ley 26.063 establece su inoponibilidad en sede penal, al disponer que los métodos indiciarios no pueden ser utilizados por los jueces penales para tener por acreditada la existencia de un delito, principio que se ve reforzado por las disposiciones del Régimen Penal Tributario[18]. Del mismo modo, la normativa restringe la adopción de medidas

[17] El art. 3º de la reglamentación establece las pautas para que el Organismo Fiscal proceda a la utilización de los indicadores. A tal efecto, señala que la Administración Federal determinará de oficio los aportes y contribuciones con destino al Sistema Único de Seguridad Social, sobre la base del IMT de conformidad con lo previsto por el inc. c) del art. 5º de la ley 26.063, cuando concurran las siguientes circunstancias:*a) Se compruebe la realización de una obra o la prestación de un servicio que, por su naturaleza requiera o hubiere requerido de la utilización de mano de obra.b) El empleador no hubiere declarado trabajadores ocupados o los declarados fueren insuficientes en relación con dicho índice y no justifique debidamente la no utilización de trabajadores propios o la aplicación de una tecnología sustitutiva de mano de obra; yc) Por las circunstancias del caso no fuese posible relevar al personal efectivamente ocupado.*

[18] En este sentido, el artículo 19, inciso b), del Régimen Penal Tributario (ley 27.430, texto según ley 27.799) establece que el organismo recaudador no formulará denuncia penal cuando las obligaciones tributarias o previsionales ajustadas sean el resultado exclusivo de la aplicación de presunciones previstas en las leyes de procedimiento respectivas, sin que existan otros elementos de prueba conducentes a la comprobación del supuesto hecho ilícito.

cautelares, al vedar la traba de embargos preventivos o inhibiciones generales de bienes mientras no exista una decisión administrativa firme.

Este conjunto de límites pone de manifiesto que el régimen de presunciones no configura un mecanismo de responsabilidad objetiva ni habilita una actuación automática de la Administración. Por el contrario, su utilización exige una fundamentación especialmente rigurosa, en tanto se trata de una herramienta excepcional que incide de manera directa sobre la esfera jurídica del administrado.

Sobre este marco general se proyectan, a su vez, las recientes modificaciones introducidas en el régimen laboral por las leyes 27.742 y 27.802, que inciden de manera directa en la forma en que deben interpretarse y aplicarse las presunciones en el ámbito previsional. En particular, los cambios vinculados con la presunción de existencia del contrato de trabajo y con la delimitación de las prestaciones autónomas obligan a reconsiderar la interacción entre las presunciones propias del derecho del trabajo y aquellas previstas en el procedimiento de determinación de las obligaciones de la seguridad social, cuestión que será analizada en el apartado siguiente.

V. La redefinición del régimen de presunciones laborales a partir de las leyes 27.742 y 27.802.

Las reformas laborales introducidas por las leyes 27.742 y 27.802 incorporan modificaciones relevantes en el régimen de presunciones aplicable a la calificación de las relaciones laborales, con efectos indirectos pero significativos sobre el procedimiento de determinación de las obligaciones de la seguridad social. En efecto, si bien estas normas no alteran el procedimiento previsional en sentido estricto, sí inciden en uno de sus presupuestos fácticos fundamentales: la identificación de la existencia de una relación laboral susceptible de generar obligaciones de aportes y contribuciones al sistema de la seguridad social.

En este sentido, la ley 27.742 introdujo modificaciones sustanciales en el régimen de presunciones laborales, particularmente a partir de la nueva redacción del artículo 23 de la Ley de Contrato de Trabajo. Si bien la norma mantiene la presunción de existencia de contrato de trabajo frente a la prestación de servicios, la reforma incorpora límites destinados a evitar su aplicación automática en aquellos supuestos en que la prestación se encuentre formalmente instrumentada mediante contrataciones de obra, servicios profesionales o de oficios, acompañadas de los elementos documentales correspondientes.

De este modo, el nuevo texto establece que la presunción no resultará aplicable cuando tales prestaciones se encuentren debidamente documentadas mediante contratos, facturación u otros elementos que acrediten la modalidad adoptada, incluyendo los pagos efectuados a través del sistema financiero. La reforma incorpora así una pauta interpretativa que exige ponderar en forma integral las características concretas del vínculo, evitando que la mera prestación de servicios conduzca, por sí sola y de manera automática, a la calificación laboral de la relación. Asimismo, la norma dispone expresamente que la ausencia de presunción se extiende a todos los efectos, inclusive a la seguridad social, previsión que adquiere particular relevancia para el análisis del procedimiento de determinación de las obligaciones previsionales.

Posteriormente, la ley 27.802 profundizó esta orientación al introducir nuevas modificaciones en los artículos 2° y 23 de la Ley de Contrato de Trabajo. En particular,

mantuvo la exclusión del ámbito de aplicación de la legislación laboral respecto de determinadas contrataciones reguladas por el derecho civil y comercial —entre ellas las contrataciones de obra, servicios, agencia y demás figuras previstas en el Código Civil y Comercial de la Nación, incorporadas previamente por la ley 27.742— y amplió el catálogo de supuestos excluidos mediante la incorporación de nuevas categorías de prestaciones independientes[19]. Asimismo, reformuló el alcance de la presunción del artículo 23 al precisar que ésta solo opera cuando la prestación de servicios se realice ***"en situación de dependencia"*,** reforzando así la necesidad de distinguir entre trabajo subordinado y prestaciones autónomas.

Estas modificaciones evidencian un desplazamiento respecto de la lógica tradicional del régimen de presunciones laborales. Mientras que el esquema histórico tendía a privilegiar la presunción de laboralidad a partir de la mera prestación de servicios, el nuevo marco normativo introduce criterios orientados a reforzar la distinción entre trabajo dependiente y prestaciones reguladas por el derecho civil o comercial, exigiendo una valoración más cuidadosa de las circunstancias concretas del vínculo.

Desde la perspectiva del procedimiento previsional, estas reformas adquieren particular relevancia. En la práctica, una parte significativa de las determinaciones de deuda por recursos de la seguridad social se sustenta en la presunción de existencia de relaciones laborales no registradas, especialmente en fiscalizaciones orientadas a detectar supuestos de empleo informal o de encubrimiento de relaciones de dependencia bajo figuras contractuales de naturaleza civil o comercial. En ese contexto, la redefinición de los alcances de la presunción laboral incide directamente sobre la base a partir de la cual la Administración construye sus inferencias en materia previsional.

En otras palabras, si el derecho del trabajo redefine los supuestos en los que puede presumirse la existencia de un contrato de trabajo, también se ve necesariamente afectado el alcance de las inferencias utilizadas para determinar la existencia de obligaciones previsionales. Ello exige que los organismos de fiscalización revisen los criterios tradicionalmente empleados para detectar relaciones laborales encubiertas, evitando trasladar al ámbito previsional, de manera automática, presunciones que el propio legislador laboral ha decidido restringir o redefinir.

En definitiva, el nuevo marco normativo no elimina el uso de presunciones en la fiscalización de las obligaciones de la seguridad social, pero sí introduce parámetros interpretativos que imponen una aplicación más cuidadosa, fundada y compatible con las particularidades de cada caso. La presunción deja así de operar como un automatismo y pasa a constituir el punto de partida de una valoración probatoria más rigurosa, en consonancia con los principios de razonabilidad, realidad económica y debido proceso que deben regir la actuación administrativa.

VI. La articulación entre la jurisdicción laboral y la determinación de obligaciones previsionales

[19] La ley 27.802 incorporó al artículo 2º de la Ley de Contrato de Trabajo los incisos e), f), g) y h), disponiendo que sus previsiones no serán aplicables*: e) a los trabajadores independientes y sus colaboradores en los términos del artículo 97 de la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos Nº 27.742; f) a los prestadores independientes de plataformas tecnológicas conforme la regulación específica; g) al personal embarcado comprendido en el régimen de la Ley de Navegación Nº 20.094 y sus modificatorias, sin perjuicio de las normas de las Convenciones Colectivas de Trabajo que resulten aplicables; y h) a las personas privadas de libertad en contexto de encierro.*

Junto con la redefinición del régimen de presunciones laborales, las recientes reformas normativas también han introducido mecanismos orientados a fortalecer la articulación entre la justicia laboral y la administración encargada de la recaudación de los recursos de la seguridad social. Estas previsiones adquieren particular relevancia en la medida en que permiten que los pronunciamientos judiciales que declaran la existencia de relaciones laborales no registradas o deficientemente registradas produzcan efectos directos en el ámbito de la determinación de las obligaciones previsionales.

En este contexto, la ley 27.742 incorporó el artículo 7° quater a la ley 24.013, estableciendo que, en caso de sentencia judicial firme que determine la existencia de una relación de empleo no registrada, la autoridad judicial deberá poner en conocimiento de la entidad recaudadora de las obligaciones de la seguridad social, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha en que la sentencia quede firme y consentida, todas las circunstancias que permitan la determinación de la deuda existente, si la hubiera, así como efectuar el reconocimiento de los años de servicio trabajados[20].

Esta previsión normativa no constituye, sin embargo, una innovación absoluta dentro del ordenamiento jurídico laboral. En efecto, una obligación similar ya se encontraba contemplada en el segundo párrafo del artículo 15 de la Ley de Contrato de Trabajo, incorporado por el artículo 44 de la ley 25.345, que imponía a la autoridad judicial o administrativa el deber de comunicar a los organismos de la seguridad social las sentencias que declararan la existencia de trabajo no registrado, bajo apercibimiento de incurrir en grave incumplimiento de los deberes de funcionario público en caso de omisión. La ley 27.742 derogó dicha previsión del texto de la LCT y la reubicó en el artículo 7° quater de la ley 24.013, otorgándole una regulación más sistemática y precisando el plazo dentro del cual debe efectuarse la comunicación[21].

Por su parte, la ley 27.802 incorporó el artículo 278 a la Ley de Contrato de Trabajo, ampliando el alcance del deber de remisión de antecedentes judiciales. La norma establece que, cuando en el marco de un proceso judicial se determine que el trabajador no fue registrado, o que su registración resultó deficiente —ya sea por haberse efectuado tardíamente, por haberse consignado una remuneración inferior a la realmente devengada o por haberse omitido total o parcialmente el ingreso de aportes y contribuciones—, el juez deberá remitir los antecedentes a la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA), o al organismo

[20] Asimismo, el citado artículo 7° quater prevé que, cuando la sentencia judicial firme determine que una relación laboral fue erróneamente encuadrada como contrato de obra o de servicios, de la deuda previsional que determine el organismo recaudador deberán deducirse los componentes ya ingresados conforme al régimen correspondiente. Esta previsión busca evitar la duplicación de obligaciones en materia de seguridad social y asegurar que la determinación administrativa contemple los aportes o contribuciones previamente ingresados bajo el régimen aplicable a la actividad autónoma o independiente.

[21] A los fines de instrumentar la remisión de antecedentes judiciales prevista en la normativa vigente, el organismo recaudador ha desarrollado el sistema denominado “SEAH – Sistema de Sentencias y Acuerdos Homologados en Juicios Laborales”, que permite la transmisión electrónica de la información entre los tribunales laborales y la Administración Fiscal. A través de esta herramienta, los juzgados y secretarías pueden registrar los datos del expediente, así como la identificación de los empleadores y trabajadores involucrados en sentencias firmes o acuerdos homologados, facilitando la comunicación de tales decisiones al organismo recaudador para su eventual consideración en la determinación de las obligaciones de la seguridad social.

competente, a fin de que se proceda a la liquidación y al cobro de las sumas adeudadas con más las multas, recargos y accesorios que correspondan.

De este modo, el legislador consolida un canal institucional de intercambio de información entre la jurisdicción laboral y la Administración Fiscal. Las sentencias laborales firmes pasan así a constituir un elemento relevante para la eventual determinación de deuda previsional, en la medida en que aportan una base fáctica y probatoria particularmente significativa respecto de la existencia y características de la relación laboral[22].

VII. La jurisprudencia y la consolidación de un estándar probatorio en materia previsional

La jurisprudencia en materia previsional evidencia una tendencia cada vez más marcada a restringir el uso automático de presunciones por parte de la Administración, exigiendo un análisis probatorio más riguroso y respetuoso de las garantías del debido proceso. En diversos pronunciamientos, las salas de la Cámara Federal de la Seguridad Social[23] han comenzado a delinear un estándar de fiscalización que se aparta de enfoques meramente formales o indiciarios, poniendo de relieve la necesidad de que la determinación administrativa se sustente en una investigación completa y debidamente fundada.

En esta línea, se ha señalado que la Administración no puede fundar sanciones previsionales[24]sobre la base de análisis meramente superficiales o inferencias insuficientemente corroboradas. Así, en la causa "Empresur S.A."[25]se sostuvo que el

[22] La resolución general (AFIP) 3739/2015 establece los procedimientos de determinación de oficio o liquidación administrativa de los aportes y/o contribuciones omitidos con destino al Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS), cuya existencia haya sido determinada por sentencia laboral firme y ejecutoriada debidamente comunicada a ARCA o por la utilización indebida de beneficios de reducción de alícuotas de aportes y/o contribuciones.

[23] Cabe recordar que, en el ámbito de los recursos de la seguridad social, la Administración Tributaria (ARCA) se encuentra facultada para determinar de oficio las obligaciones omitidas en materia de aportes y contribuciones, así como para aplicar sanciones formales y materiales derivadas de su incumplimiento. Por su parte, la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ejerce funciones de fiscalización en materia laboral y puede aplicar sanciones de carácter formal vinculadas al incumplimiento de deberes registrales o documentales. Las decisiones administrativas dictadas en este ámbito son recurribles mediante recurso de apelación ante la Cámara Federal de la Seguridad Social, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles judiciales para los contribuyentes con domicilio fiscal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de cuarenta y cinco (45) días hábiles judiciales para aquellos con domicilio en el resto del país, conforme al régimen previsto en la normativa de procedimiento aplicable.

[24] Cabe señalar que el cuarto párrafo del artículo 25 bis de la ley 19.549 —incorporado por la ley 27.742 (art. 44, B.O. 8/7/2024)— dispone que "cuando el acto administrativo recurrido hubiere impuesto una sanción pecuniaria, su cumplimiento no podrá ser exigido como requisito de admisibilidad del recurso judicial", estableciendo además la derogación de toda disposición normativa que disponga lo contrario.Esta previsión refuerza el principio de tutela judicial efectiva al impedir que el acceso a la revisión judicial de los actos administrativos sancionatorios quede condicionado al previo pago de la multa impuesta por la Administración.

[25] CFSS, sala III, sentencia interlocutoria, 5/12/2024, ""Empresur S.A. c. MTEySS".

organismo fiscalizador no puede basar su decisión en una revisión contable fragmentaria, reafirmándose el carácter *iuris tantum* de la presunción de relación laboral y la necesidad de una verificación exhaustiva de los hechos relevantes.

En sentido concordante, en el precedente "Macizo del Deseado Perforaciones S.A."[26]se destacó que la determinación de deuda previsional no puede sustentarse exclusivamente en el acta de inspección, descalificándose la utilización de presunciones como mecanismo de responsabilidad objetiva y declarando la nulidad del procedimiento cuando la actuación administrativa carece de una adecuada fundamentación probatoria.

La misma orientación se observa en decisiones más recientes que han enfatizado la necesidad de valorar integralmente la prueba aportada por el administrado. En el caso "Entre SRL"[27], el tribunal dejó sin efecto una sanción previsional al considerar que la mera afirmación del inspector respecto de la presencia de un trabajador no registrado resultaba insuficiente frente a la documentación acompañada por la empresa. En el fallo se subrayó que la presunción de relación laboral debe aplicarse con rigor probatorio y bajo el principio de verdad material, lo que impone a la Administración la obligación de desplegar una actividad investigativa real y no limitarse a una mera revisión formal de los antecedentes.

En igual sentido, en "Sociedad Española de Beneficencia y Mutualidad Hospital Español de Mendoza"[28] se anuló una determinación de deuda al advertirse que el organismo fiscal no había producido ni valorado adecuadamente la prueba ofrecida por el contribuyente, vulnerando el debido proceso administrativo. El tribunal dispuso la devolución del expediente para el dictado de un nuevo acto debidamente fundado, reforzando así la exigencia de una actividad probatoria efectiva por parte de la Administración.

Por otra parte, los tribunales también han señalado que la mera constatación de determinadas formas de prestación de servicios no habilita, por sí sola, la recalificación automática de la relación como laboral dependiente. Así se sostuvo en "FirmatPlanauto para Fines Determinados S.A."[29], donde se revocó una sanción fundada en la aplicación mecánica del artículo 23 de la Ley de Contrato de Trabajo, sin considerar la documentación relevante aportada por la empresa ni la intermediación asegurativa regulada por la ley 22.400[30].

Una conclusión similar se alcanzó en "Del Plata Negocios Inmobiliarios SRL"[31], donde se afirmó que la presunción de relación laboral debe constituir el punto de partida de una investigación administrativa y no su conclusión, reprochándose al organismo fiscal la omisión de analizar contratos de agencia y otros elementos probatorios pertinentes.

[26] CFSS, sala II, 4/2/2025, "Macizo del Deseado Perforaciones S.A. c. AFIP".
[27] CFSS, sala III, 12/2/2026, "Entre SRL c/ Ministerio de Trabajo".
[28] CFSS, sala I, 20/10/2025, "Sociedad Española de Beneficencia y Mutualidad Hospital Español de Mendoza c/ AFIP".
[29] CFSS, sala II, 19/2/2025, "FirmatPlanauto para Fines Determinados S.A. c. STEySS".
[30] B.O. 18/2/1981. Ley de régimen de los productores asesores de seguros.
[31] CFSS, sala II, 7/2/2025, "Del Plata Negocios Inmobiliarios SRL c. MTEySS".

En la misma línea interpretativa, el precedente "Santos, Mariana Paola"[32] revocó una sanción previsional al advertir que la Administración había aplicado automáticamente la presunción del artículo 23 de la Ley de Contrato de Trabajo ante la constatación de personas realizando tareas en una vivienda, sin analizar que la situación podía encontrarse comprendida dentro del régimen especial previsto por la ley 22.250[33]para la construcción destinada a vivienda propia. El tribunal enfatizó que la mera constatación de tareas no basta para presumir la existencia de una relación laboral y que el encuadramiento jurídico del vínculo debe ser analizado a la luz del régimen normativo aplicable.

Por su parte, en el precedente "Treffinger, César H."[34] se destacó que la simple presencia de personas prestando tareas no resulta suficiente para presumir la existencia de una relación laboral dependiente, debiendo ponderarse las particularidades del vínculo y la prueba ofrecida por el administrado, especialmente cuando se invoca la existencia de relaciones de carácter autónomo o comercial.

Finalmente, en el ámbito penal económico, en la causa "Incidente de falta de acción: I.H.S.A. s/ infracción ley 27.430"[35], se sostuvo que la reforma introducida por la ley 27.742 no elimina la presunción de relación laboral ni configura una hipótesis de ley penal más benigna cuando la fiscalización acredita la existencia de una maniobra de simulación de servicios independientes —mediante la utilización del régimen de monotributo— destinada a evadir aportes y contribuciones al sistema de la seguridad social.

En conjunto, estos precedentes evidencian la consolidación de un estándar jurisprudencial más exigente en materia de fiscalización previsional. Conforme a este criterio, las presunciones no constituyen un punto de llegada automático, sino el inicio de una investigación administrativa que debe ser completa, técnicamente fundada y respetuosa de las garantías del administrado. Este enfoque se encuentra en sintonía con el proceso de redefinición del régimen de presunciones laborales introducido por la ley 27.742 y proyectado por la ley 27.802, reforzando la exigencia de motivación suficiente, razonabilidad y adecuada valoración probatoria en el ejercicio de las potestades de fiscalización previsional.

VIII. Reflexiones finales

La reforma laboral introducida por la ley 27.742, en diálogo con la evolución reciente de la jurisprudencia, evidencia una redefinición relevante en el uso de las presunciones dentro del procedimiento previsional. Lejos de suprimir este instrumento, el legislador y los tribunales han delimitado con mayor precisión sus alcances, reafirmando su carácter excepcional y sujeto a estrictos estándares probatorios.

[32] CFSS, sala III, 25/9/2025, "Santos, Mariana Paola c/ Ministerio de Trabajo".

[33] B.O. 17/7/1980. Ley de régimen legal de trabajo para el personal de la industria de la construcción.

[34] CFSS, sala III, 25/9/2025, "Treffinger, César H. c. MTEySS". En una línea similar, en el caso "Organización Courier Argentina S.A." (CFSS, sala III, 4/9/2025), el tribunal revocó una sanción previsional fundada en la presunta existencia de trabajadores no registrados, al verificarse que los choferes relevados prestaban servicios mediante contratos de transporte, contando con vehículos propios y organización empresarial independiente. El fallo destacó que, en este contexto, la prestación se aproxima más a una locación de servicios que a una relación de dependencia, descartando la existencia de subordinación jurídica, económica o técnica y reafirmando que la presunción de laboralidad no puede aplicarse automáticamente cuando existen elementos que acreditan la autonomía del prestador.

[35] CNPE, sala B, 13/5/2025, "Incidente de falta de acción: I.H.S.A. s/ infracción ley 27.430".

En este nuevo marco, la presunción deja de operar como un mecanismo automático de calificación de relaciones jurídicas y se consolida como un punto de partida para una investigación administrativa más amplia, que exige a la Administración profundizar el análisis de la realidad económica, valorar de manera integral la prueba disponible y fundamentar adecuadamente sus conclusiones. La existencia de documentación formal que acredite prestaciones autónomas impone, en particular, un deber reforzado de motivación y razonabilidad en el ejercicio de las facultades fiscalizadoras.

Este cambio de enfoque contribuye a fortalecer las garantías del debido proceso y a evitar prácticas de responsabilidad objetiva incompatibles con un sistema sancionatorio respetuoso de los derechos del administrado. Al mismo tiempo, no desnaturaliza las potestades estatales de control, sino que las encuadra dentro de un modelo de fiscalización más técnico, equilibrado y jurídicamente fundado.

Las reformas introducidas posteriormente por la ley 27.802 profundizan esta línea normativa al precisar los criterios de delimitación entre trabajo dependiente y prestaciones autónomas, lo que incide directamente en la forma en que deben interpretarse las presunciones laborales y su proyección en el ámbito previsional. En este sentido, la redefinición del alcance del artículo 23 de la Ley de Contrato de Trabajo adquiere especial relevancia. En su redacción vigente, la norma establece expresamente que la presunción allí prevista no será aplicable cuando medien contrataciones de obras, servicios profesionales u oficios, u otras modalidades que comprendan prestaciones de servicios sin relación de dependencia, siempre que tales prestaciones se encuentren documentadas mediante la correspondiente facturación o recibos, o que los pagos se realicen a través de los sistemas bancarios u otros mecanismos que determine la reglamentación. La disposición agrega, además, que dicha ausencia de presunción se extiende a todos los efectos, inclusive a la seguridad social.

Esta orientación normativa se ve reforzada por lo dispuesto en el artículo 2º, inciso d), de la Ley de Contrato de Trabajo, que excluye del ámbito de aplicación de dicha ley a las contrataciones de obra, servicios, agencia, transporte, flete y a todas aquellas reguladas por el Código Civil y Comercial de la Nación. De este modo, el legislador introduce una delimitación más clara entre las relaciones de trabajo dependiente y las prestaciones autónomas, con consecuencias directas en el ámbito de la determinación de obligaciones previsionales

A su vez, la incorporación de mecanismos de articulación entre la jurisdicción laboral y la administración fiscal, a través de la remisión obligatoria de antecedentes judiciales, refuerza la relevancia de las decisiones judiciales firmes como insumo probatorio para la determinación de obligaciones previsionales. Este esquema contribuye a consolidar un modelo de interacción institucional que permite mejorar la calidad de la información disponible para la fiscalización, sin desplazar las garantías propias del procedimiento administrativo.

En definitiva, el panorama normativo y jurisprudencial en materia previsional configura un escenario en el que la eficacia recaudatoria debe coexistir con estándares más exigentes de legalidad, razonabilidad y prueba suficiente. En este contexto, el procedimiento adquiere un rol central como espacio de equilibrio entre las potestades de fiscalización del Estado y las garantías de los contribuyentes, reafirmando su función no sólo como instrumento de

determinación de obligaciones, sino también como garantía fundamental del sistema.

EL PRINCIPIO DISTRIBUTIVO EN MATERIA TRIBUTARIA: DEL TRIBUTO AL PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO

Caterina Fagiano

I. Introducción

La fiscalidad contemporánea se presenta como un instrumento de política pública cuya función trasciende ampliamente el mero financiamiento del gasto público. En el marco de una organización política democrática, el sistema tributario se erige como un instrumento central de redistribución del ingreso y de realización efectiva del principio de igualdad. No obstante, el debate doctrinario y normativo en torno al principio distributivo ha tendido, históricamente, a circunscribirse al plano sustantivo del tributo, esto es, a la configuración del hecho imponible, la determinación de la base gravable, la fijación de alícuotas y la estructuración de regímenes de exención. Si bien este enfoque resulta imprescindible, deviene insuficiente para captar la totalidad de los efectos distributivos del sistema.[1]

En efecto, el procedimiento tributario ha permanecido, en gran medida, al margen del análisis desde la perspectiva de la equidad. Los deberes formales, los regímenes sancionatorios, los plazos de prescripción, los mecanismos de resolución de controversias y, en particular, el régimen de los ilícitos fiscales han sido tradicionalmente concebidos como ámbitos neutrales, gobernados por el principio de generalidad. Sin embargo, tal neutralidad es aparente, en los hechos, estas reglas generan impactos diferenciados que tienden a reproducir, e incluso profundizar, las desigualdades económicas preexistentes, en la medida en que conllevan consecuencias sustancialmente disímiles según la capacidad de los contribuyentes.

Sobre esta base, el presente trabajo parte de la premisa de que el principio distributivo debe proyectarse sobre la totalidad del sistema jurídico tributario, abarcando desde la configuración del hecho imponible hasta la ejecución de la deuda, incluyendo entre otros, a los accesorios, el procedimiento administrativo y el régimen sancionatorio. A tal fin, se identifican los principios constitucionales comprometidos, se propone la construcción conceptual de un Procedimiento Tributario Progresivo –PTP– y se analiza su aplicabilidad en el ordenamiento argentino a partir del examen de dos manifestaciones normativas recientes: la Instrucción General 2/2026 de ARCA y la reforma del artículo 16 del Régimen Penal Tributario introducida por la Ley 27.799.

II. El principio distributivo en el derecho tributario: delimitación conceptual y sustento constitucional

II.A. Una visión ampliada del principio distributivo

El principio distributivo, en su formulación clásica, atribuye al sistema tributario la función de asignar las cargas públicas en proporción a la capacidad contributiva de los sujetos. Esta función, de raigambre constitucional, se expresa técnicamente mediante la configuración de alícuotas progresivas y la determinación de bases imponibles que reflejen de manera

[1] Rosembuj, Tulio, “El principio distributivo y el impuesto”, en Revista de Derecho Penal Tributario, N° 27, Buenos Aires, CAEPT, 2021.

adecuada la aptitud económica del contribuyente.[2]

No obstante, la doctrina contemporánea ha ampliado de manera sustantiva este enfoque. El debate desarrollado, entre otros, por Kaplow y Shavell[3] quienes sostenían que la función redistributiva debía canalizarse exclusivamente a través de la normativa tributaria sustantiva— ha sido progresivamente superado por una concepción más amplia, según la cual toda norma jurídica, con independencia de su naturaleza tributaria o no, y de su carácter sustantivo o procedimental, posee un potencial efecto redistributivo que debe ser considerado en su diseño y evaluación.

En consecuencia, en el ámbito tributario el principio distributivo no se limita a la determinación de la cuantía de la carga fiscal, sino que se extiende también a las modalidades de su exigibilidad. De este modo, las reglas de cumplimiento, los plazos, los regímenes sancionatorios, los mecanismos de fiscalización y los procedimientos de resolución de disputas integran, en igual medida que la estructura sustantiva del tributo, el entramado del sistema redistributivo.

En este contexto, adquiere particular relevancia la noción de predistribución desarrollada por Rosembuj, en tanto profundiza y complementa el enfoque redistributivo clásico. La predistribución implica orientar el diseño institucional hacia reformas estructurales que promuevan una distribución más equitativa del poder económico y de las recompensas con anterioridad a la instancia recaudatoria o a la asignación de beneficios por parte del Estado. Desde esta perspectiva, la justicia distributiva no debe concebirse exclusivamente como un resultado ex post del sistema tributario, sino también como un objetivo que se construye ex ante a través de la configuración integral del ordenamiento jurídico.

Ello supone que la equidad distributiva no se agota en el derecho tributario sustantivo, sino que se proyecta sobre la totalidad de las ramas del derecho —incluyendo el derecho privado, laboral, mercantil y, de manera especialmente relevante, el procedimiento tributario—. La propuesta predistributiva se presenta así como un enfoque transversal, que trasciende compartimentos disciplinares y exige una respuesta normativa coordinada, capaz de modular la evolución del sistema jurídico en atención a las condiciones de los sectores menos favorecidos.

Desde esta óptica, el procedimiento tributario deja de ser concebido como un ámbito meramente técnico o neutral, para revelarse como un espacio normativo con capacidad de incidir de manera directa en la distribución de cargas y oportunidades. Las reglas formales de imposición —lejos de operar de manera indiferente— generan efectos distributivos significativos, lo que impone su análisis y diseño a la luz de los principios de equidad material que informan el sistema en su conjunto.[4]

II.B. La brecha tributaria y el incumplimiento de los sectores de mayor capacidad

La existencia de una brecha fiscal estructural —entendida como la diferencia entre la recaudación potencial y la efectivamente obtenida— no constituye un fenómeno uniforme ni simétrico. Por el contrario, la evidencia empírica disponible a nivel internacional demuestra que el

[2] Villegas, Héctor, "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario", Buenos Aires, Astrea, 2006.

[3] Kaplow, Louis, Shavell, Steven, "Why the Legal System Is Less Efficient than the Income Tax in Redistributing Income", en Journal of Legal Studies, vol. 23, N° 2, Chicago, University of Chicago Press, 1994, p. 667.

[4] Rosembuj, Op. cit.

incumplimiento se concentra de manera desproporcionada en los sectores de mayor capacidad económica. En este sentido, Blank y Glogower han documentado que, en los Estados Unidos, el 1% de los contribuyentes de mayores ingresos concentra más del 28% de la brecha fiscal total. Tal concentración no resulta contingente, sino que responde a ventajas estructurales asociadas al acceso a asesoramiento especializado, al empleo de estructuras jurídicas complejas y a una mayor capacidad litigiosa.[5]

Asimismo, los mecanismos mediante los cuales los contribuyentes de mayor capacidad económica logran eludir o diferir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales difieren cualitativamente de aquellos utilizados por los sectores de menores ingresos. Mientras que estos últimos —por ejemplo, trabajadores que omiten declarar rentas accesorias— se encuentran sujetos a elevados niveles de detección derivados de sistemas de retención y de información de terceros, los contribuyentes de mayor envergadura que canalizan activos a través de estructuras extraterritoriales, fideicomisos o instrumentos digitales operan en ámbitos de menor visibilidad para la administración tributaria. De este modo, la asimetría informativa reproduce, en el plano del cumplimiento, las mismas desigualdades que el tributo procura corregir en su dimensión sustantiva.

En este contexto, el abordaje de la inequidad procedimental exige partir del reconocimiento de que el cumplimiento tributario no constituye un fenómeno neutral, sino que se encuentra condicionado por asimetrías estructurales vinculadas a la capacidad económica, organizativa y técnica de los contribuyentes. Ello impone la necesidad de revisar y adecuar las reglas procedimentales a dicha realidad, aun en ausencia de evidencia estadística exhaustiva, sobre la base de un análisis cualitativo consistente con la experiencia administrativa y la lógica del sistema.

Esta problemática adquiere una particular intensidad en el contexto latinoamericano. En efecto, Gómez Sabaini ha señalado que la evasión tributaria en la región presenta rasgos estructurales que tienden a profundizar las asimetrías previamente descritas: los grandes contribuyentes y las empresas de proyección transnacional registran niveles de incumplimiento relativamente superiores a los de los asalariados formales, no como consecuencia de una mayor propensión subjetiva al fraude, sino en razón de las mayores oportunidades estructurales de las que disponen.

En este sentido, la evasión tributaria no se distribuye de manera homogénea en el entramado social, sino que tiende a concentrarse en aquellos segmentos caracterizados por una mayor complejidad organizativa, menores niveles de visibilidad fiscal y un acceso más amplio a asesoramiento técnico especializado. Esta configuración refuerza la conclusión de que las reglas procedimentales uniformes no sólo resultan inequitativas en términos de

[5] Blank, Joshua, Glogower Ariel, “Progressive Tax Procedure”, en University of Pennsylvania Law Review, 2020, Cap. 1. En su estudio de la brecha fiscal de 2022, el IRS estimó una brecha fiscal bruta anual de 496 mil millones para los años fiscales 2014-2016, y una “obligación tributaria verdadera” anual total de alrededor de 3.3 billones. Estas estimaciones implican una tasa de cumplimiento voluntario de aproximadamente el 85% para esos años, y que aproximadamente el 15% de los ingresos fiscales federales no se pagaron de manera voluntaria y oportuna. El IRS también estimó que aproximadamente 68 mil millones se pagaron finalmente con respecto a estos años fiscales, lo que resultó en una brecha fiscal neta anual de 428 mil millones para ese período, implicando una tasa de cumplimiento neto del 87%. El IRS también proyectó que la brecha fiscal aumentó después de 2016, alcanzando una brecha fiscal bruta de 540 mil millones anualmente para los años fiscales 2017-2019.

carga, sino también ineficaces como instrumento de control respecto de los sectores que concentran un mayor riesgo fiscal.[6]

II.C. La insuficiencia del tributo sustantivo como único vehículo redistributivo

La tesis desarrollada por Kaplow y Shavell postulaba que la función redistributiva debía canalizarse exclusivamente a través de las normas tributarias sustantivas —en particular, mediante el impuesto a la renta—, descartando su proyección sobre otras ramas del ordenamiento por considerar que ello generaría ineficiencias. Sin embargo, dicha posición no resulta sostenible a la luz de los desarrollos doctrinarios contemporáneos. En efecto, como sostiene Rosembuj, el principio distributivo debe irradiar sobre la totalidad del fenómeno tributario, abarcando no sólo su dimensión material, sino también sus aspectos formales, sancionatorios y procesales.

Desde la perspectiva de Gómez Sabaini, la coordinación entre gasto progresivo y tributación progresiva es condición necesaria pero no suficiente, sólo actuando en los dos sentidos podrá la política fiscal contribuir eficazmente a mejorar la distribución del ingreso nacional.[7]

Ello pone de manifiesto la necesidad de abordar la dimensión procedimental como un componente indispensable para preservar —y hacer efectiva— la función redistributiva del sistema tributario.[8]

Esta misma lógica debe proyectarse sobre la dimensión del cumplimiento tributario, aun cuando el diseño sustantivo presente rasgos progresivos, la existencia de reglas procedimentales de carácter regresivo puede neutralizar —o incluso revertir— sus efectos redistributivos, generando en el resultado agregado una redistribución neutra o, en casos extremos, regresiva.

III. La proyección del principio distributivo en el procedimiento tributario

III.A. La uniformidad procedimental como factor de regresividad

El régimen de cumplimiento tributario argentino se ha estructurado históricamente sobre la base de reglas procedimentales de aplicación uniforme, aplicables a la totalidad de los contribuyentes con prescindencia de su dimensión económica. En este marco, los plazos de presentación, los procedimientos determinativos y las sanciones por incumplimiento han sido concebidos como instrumentos de alcance general, ajenos a cualquier diferenciación fundada en la capacidad contributiva.

Sin embargo, esta homogeneidad normativa —que en apariencia se presenta como una manifestación del principio de igualdad ante la ley— produce en la práctica efectos de carácter regresivo. En particular, las multas de cuantía fija inciden de manera proporcionalmente más gravosa sobre los contribuyentes de menores ingresos, para quienes representan un

[6] Gómez Sabaini, Juan Carlos, “Evasión y equidad en América Latina”, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, 2010, pp. 15-48. El autor documenta que la tasa de evasión del impuesto a la renta de las personas jurídicas en Argentina supera el 50% de la recaudación potencial, mientras que la evasión en rentas de trabajo dependiente es estructuralmente más baja por efecto de la retención en la fuente.

[7] Ibidem.

[8] Rosembuj, Tulio, op. cit., sección 1 (“El principio distributivo eficiente es el impuesto como dogma”): “un tipo de gravamen elevado en relación a la base imponible de la persona o entidad no asegura que ocurra la distribución de la renta que se pretende”; y sección 1, refiriendo a Kaplow, L. y Shavell, S., “Why the Legal System is Less Efficient than the Income Tax in Redistributing Income”, 23 Legal Studies, 667, 1994.

sacrificio económico significativo, mientras que resultan marginales para sujetos de elevada capacidad patrimonial. A su vez, las sanciones determinadas en términos porcentuales, si bien aparentan introducir un criterio de progresividad, suelen revelarse insuficientes frente al poder económico y a la capacidad de resistencia de los contribuyentes de mayor envergadura.[9]

A ello se suma una dimensión estructural vinculada a la desigual distribución de recursos, cuya incidencia puede inferirse aun en ausencia de evidencia empírica sistemática. Los contribuyentes de mayor capacidad económica suelen contar con asesoramiento especializado que les permite planificar, impugnar determinaciones y sostener litigios en distintas instancias.

En cambio, los contribuyentes de menor capacidad enfrentan mayores dificultades para acceder a una defensa técnica adecuada, lo que puede limitar su acceso efectivo a las vías recursivas y sus posibilidades de éxito. Un ejemplo ilustrativo de esta asimetría puede observarse en el ámbito de la Cámara Federal de la Seguridad Social, donde la exigencia del *solve et repete* —aunque susceptible de dispensa— opera en la práctica como un condicionante que tiende a favorecer a quienes cuentan con mayores recursos.

En este contexto, la uniformidad procedimental, lejos de ser neutral, puede producir efectos regresivos, en tanto su impacto real se encuentra condicionado por la capacidad económica de los contribuyentes, contribuyendo así a reproducir desigualdades que el sistema tributario sustantivo procura corregir.

III.B. Los principios constitucionales afectados por la uniformidad procedimental

La uniformidad procedimental, en un contexto de desigualdad estructural, compromete —cuando menos— diversos principios fundamentales del ordenamiento constitucional argentino. En primer lugar, el principio de capacidad contributiva –arts. 4, 16, 17 CN–, no puede entenderse agotado en la mera configuración del hecho imponible, sino que debe proyectarse también sobre la dimensión del cumplimiento. En efecto, cuando el costo efectivo de satisfacer las obligaciones fiscales —incluyendo sanciones, intereses y gastos de asesoramiento— recae con mayor intensidad sobre los contribuyentes de menor capacidad económica, dicho principio resulta vulnerado en su faz aplicativa.

En segundo término, el principio de igualdad material –art. 16 CN– impone la exigencia de un trato proporcional frente a situaciones equivalentes y de un tratamiento diferenciado frente a situaciones desiguales. En este sentido, la aplicación indistinta de reglas procedimentales a contribuyentes con capacidades económicas sustancialmente divergentes no configura un supuesto de igualdad, sino que encubre una forma de inequidad bajo la apariencia de uniformidad.

En tercer lugar, los principios de razonabilidad y no confiscatoriedad –arts. 17 y 28 CN– exigen que las sanciones y exigencias procedimentales guarden una adecuada proporcionalidad con la situación concreta del sujeto obligado. Así, una multa de cuantía fija que compromete de manera sustancial el patrimonio de un pequeño contribuyente —mientras resulta insignificante para uno de mayor envergadura— puede adquirir carácter confiscatorio en términos materiales, aun cuando formalmente no lo sea.

Finalmente, la desigual distribución de recursos para afrontar la litigiosidad tributaria incide directamente sobre la tutela judicial efectiva. En particular, el acceso a

[9] Blank, Joshua, Glogower, Ariel, op. cit., Cap. 3.

asesoramiento técnico especializado no debería constituir un factor determinante del resultado de un procedimiento, ya que ello implicaría consolidar, en el plano procesal, las mismas asimetrías que el sistema tributario pretende corregir en su dimensión sustantiva.

III.C. El Procedimiento Tributario Progresivo: lineamientos y criterios de aplicación

La elaboración teórica de un PTP, impulsada en la doctrina comparada por Blank y Glogower y susceptible de adaptación al contexto argentino, parte de un presupuesto fundamental: los contribuyentes no sólo difieren en su capacidad económica, sino también en su capacidad de cumplimiento. Esta última se encuentra condicionada por factores tales como el acceso a asesoramiento técnico especializado, el grado de complejidad de sus operaciones y el impacto relativo que las sanciones producen sobre su situación patrimonial. En este marco, la realización de una igualdad sustancial exige que el procedimiento tributario incorpore mecanismos de diferenciación proporcional que atiendan a tales asimetrías estructurales.

III.C.1. Criterios de selección normativa y delimitación de los sujetos alcanzados

Los ajustes fundados en la capacidad económica no resultan aplicables a la totalidad de las normas de cumplimiento, lo que impone una necesaria distinción analítica en función de la finalidad que aquellas cumplen. Por un lado, se ubican las disposiciones de carácter instrumental o de implementación, orientadas a asegurar la eficacia de la legislación tributaria sustantiva; por otro, las normas que desempeñan funciones compensatorias o resarcitorias. Son las primeras las que, en principio, admiten una modulación en atención a la capacidad económica del contribuyente —como ocurre con los regímenes sancionatorios por incumplimiento, los plazos de fiscalización y prescripción, o las exigencias de información y reporte—. En cambio, las segundas, entre las que se destacan los intereses por mora —destinados a compensar al Estado por la indisponibilidad de recursos públicos—, no resultan susceptibles de tales ajustes, en tanto su finalidad no es disuasoria sino estrictamente reparadora.

En el ordenamiento jurídico argentino, los ámbitos normativos que se presentan como especialmente relevantes para la eventual introducción de este tipo de modulaciones comprenden: (a) el régimen sancionatorio previsto en el art. 38 de la Ley 11.683, relativo a la falta de presentación de declaraciones juradas; (b) las sanciones contempladas en los arts. 39 y 40, vinculadas al incumplimiento de deberes formales; (c) el procedimiento de determinación de oficio regulado en el art. 16 y concordantes; y (d) los plazos de prescripción establecidos en los arts. 56 del mismo cuerpo normativo. En todos estos supuestos, el diseño normativo vigente produce efectos similares sin distinguir en función de la capacidad económica de los contribuyentes, lo que compromete su coherencia y razonabilidad desde una perspectiva distributiva práctica.

III.C.2. Determinación de la base de medición: ingresos vs. patrimonio

En la doctrina comparada, Blank y Glogower sostienen que el ingreso bruto ajustado constituye la referencia más adecuada en aquellos sistemas en los que ya existe la obligación de presentar declaraciones de ingresos, en tanto: (a) refleja con mayor fidelidad la capacidad económica efectiva; (b) se encuentra disponible para la administración sin necesidad de procedimientos adicionales; y (c) permite la configuración de umbrales progresivos de aplicación automática.

En el contexto argentino, la base imponible del impuesto a las ganancias en el caso de las personas humanas aparece como la aproximación más idónea a tales fines. En lo que respecta a las personas jurídicas, la facturación bruta —criterio ya empleado por la administración tributaria para la segmentación de contribuyentes— puede desempeñar una función equivalente como indicador de capacidad. No obstante, la adopción de un esquema combinado, que articule variables de ingreso con indicadores patrimoniales para los segmentos de mayor complejidad, permitiría optimizar la captación de la capacidad real de cumplimiento y, en consecuencia, la eficacia distributiva en la faz aplicativa.

IV. Del procedimiento tributario a la potestad punitiva del Estado

IV.A. La extensión del principio distributivo al ámbito sancionador

La proyección del principio distributivo no se agota en el ámbito del procedimiento administrativo tributario, sino que debe extenderse al régimen de los ilícitos fiscales en su conjunto, tanto en su vertiente administrativa como penal. En efecto, la configuración de las infracciones, la graduación de las sanciones y los criterios de persecución y extinción de la responsabilidad constituyen aspectos centrales del sistema de cumplimiento que no pueden permanecer ajenos a consideraciones de equidad distributiva.

En este plano, debe evitarse que las consecuencias jurídicas del incumplimiento se distribuyan de manera desigual, mientras los contribuyentes de mayor capacidad económica cuentan con recursos que les permiten atenuar o diferir sus efectos, aquellos de menor capacidad los enfrentan de forma más inmediata y con menores herramientas de defensa. Así, la asimetría estructural se proyecta también en el ámbito punitivo, reproduciendo —e incluso profundizando— las desigualdades ya presentes en la instancia administrativa.

IV.B. Eficacia de las sanciones tributarias en función de la capacidad económica del contribuyente

La literatura especializada ha puesto de relieve que las sanciones tributarias —tanto de cuantía fija como determinadas en términos porcentuales— presentan un efecto disuasorio estructuralmente menor respecto de los contribuyentes de mayor capacidad económica. Esta ineficacia relativa responde a la concurrencia de diversos factores. En primer lugar, la probabilidad de detección resulta significativamente más baja en relación con estructuras fiscales complejas que en supuestos de incumplimientos simples. Las administraciones tributarias tienden a concentrar sus recursos de fiscalización en segmentos de menor complejidad operativa, donde los costos de control son más reducidos y la probabilidad de éxito es mayor.[10]

En segundo término, los contribuyentes de mayor capacidad económica cuentan con la posibilidad de atenuar o diferir los efectos de las sanciones mediante estrategias de litigación prolongada. La asimetría de recursos permite sostener impugnaciones durante extensos períodos, durante los

[10] Blank, Joshua, Glogower, Ariel, op. cit., Cap. 6. Los autores demuestran empíricamente que las sanciones actuales tienen un efecto disuasorio inferior para los contribuyentes de altos ingresos porque: (a) la probabilidad de detección es menor; (b) pueden neutralizar las sanciones mediante litigación prolongada; (c) el costo financiero relativo de la sanción disminuye a medida que aumenta el ingreso. A similares conclusiones arriban, entre otros: Tiedemann, Klaus, Poder Económico y Delito, Ariel Derecho, Barcelona, 1985; Beristain, Antonio, Eficacia de las sanciones penales frente a la delincuencia económica, en Eutanasia: dignidad y muerte (y otros trabajos), Depalma, Buenos Aires, 1991; con énfasis en los modelos punitivos prevalecientes en materia de ilícitos económicos (multas y penas privativas de la libertad).

cuales los montos controvertidos permanecen en su esfera patrimonial, generando rendimientos privados. En tales condiciones, el costo financiero asociado al litigio resulta, en muchos casos, inferior al beneficio derivado del diferimiento del pago.

En tercer lugar, el impacto relativo de la sanción disminuye a medida que se incrementa el nivel de ingresos o patrimonio del sujeto. Así, una multa equivalente a un determinado porcentaje del tributo omitido implica un sacrificio económico sustancialmente distinto según la capacidad del contribuyente, lo que debilita su eficacia disuasoria en los segmentos de mayor riqueza.

Esta ineficacia diferencial de las sanciones opera, en los hechos, como un incentivo implícito al incumplimiento en los niveles más elevados de capacidad económica. El costo esperado de la infracción —resultado de la probabilidad de detección ponderada por la sanción aplicable— tiende a ser inferior al beneficio esperado de la conducta evasiva. En este contexto, la adecuación del régimen sancionatorio al principio distributivo no se agota en la mera actualización de los montos nominales, sino que requiere vincular la intensidad de la sanción con la capacidad económica real del infractor, de modo tal que el costo esperado del incumplimiento resulte equivalente, en términos sustanciales, para todos los contribuyentes.

En esta línea, Rosembuj ha desarrollado el concepto de **sanciones colaterales** como un complemento necesario del régimen sancionatorio tributario. Según esta perspectiva, junto a las tradicionales sanciones pecuniarias, el ordenamiento jurídico no sólo admite sino que debería promover la incorporación de consecuencias no monetarias que, en determinados supuestos, pueden resultar más eficaces frente a contribuyentes de elevada capacidad económica, cuyo poder patrimonial tiende a relativizar el efecto disuasorio de las multas dinerarias.

Entre estas sanciones se incluyen, entre otras, la denegación o revocación de contratos con el Estado, la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, la suspensión o retiro de licencias para el desarrollo de actividades empresariales o profesionales, así como la pérdida de beneficios fiscales. La lógica que subyace a este enfoque es que el incumplimiento de las obligaciones tributarias no puede resultar neutro respecto del conjunto de derechos y ventajas que el ordenamiento reconoce en función de la integración del sujeto en la comunidad jurídica.

En este marco, la adecuada correlación entre la intensidad de las sanciones y la capacidad económica del contribuyente se configura como un elemento central tanto para la reconstrucción del daño ocasionado al erario como para el sostenimiento de la confianza social en el sistema. Asimismo, el autor destaca el valor preventivo de este enfoque: la percepción de que el Estado no tutela de manera efectiva el interés general debilita los incentivos al cumplimiento y proyecta un mensaje de tolerancia frente al incumplimiento, favoreciendo la reproducción de conductas evasivas en el conjunto de la sociedad.[11]

IV.C. Incidencia sobre principios constitucionales en el ámbito sancionador tributario

En el ámbito de los ilícitos tributarios, particularmente en su dimensión penal, el principio distributivo adquiere una relevancia singular. En primer término, el principio de proporcionalidad de la pena impone que la carga exigida para la

[11] Rosembuj, Tulio, op. cit., sección 5 y 6. La correlación entre sanciones y renta o riqueza neta del contribuyente aparece como un elemento indispensable de confianza social y de recuperación resarcitoria económica del perjuicio provocado.

extinción de la acción penal guarde adecuada relación no sólo con la gravedad del hecho ilícito, sino también con las circunstancias personales del imputado, entre las que se incluye su capacidad económica efectiva.

A modo ilustrativo, la reciente reforma del artículo 16 del Régimen Penal Tributario —que establece la exigencia de un adicional equivalente al 50% del monto adeudado como condición para la extinción de la acción penal— presenta el potencial de generar efectos disímiles en su aplicación práctica. En efecto, al imponer un recargo uniforme, desvinculado de la capacidad económica del imputado, la norma tiende a resultar más accesible para contribuyentes con elevada disponibilidad de recursos y, correlativamente, más gravosa —o incluso materialmente inaccesible— para aquellos de menor capacidad. Esta configuración normativa plantea, en consecuencia, tensiones significativas con el principio de proporcionalidad en su dimensión material, en tanto la carga exigida para acceder al beneficio no guarda una adecuada correspondencia con las condiciones económicas de los distintos sujetos alcanzados.

En segundo lugar, el principio de igualdad ante la ley penal –arts. 16 y 18 CN– requiere que los mecanismos de extinción de la acción penal —y las condiciones para acceder a ellos— sean efectivamente accesibles para todos los imputados, con independencia de su situación económica. Finalmente, la función preventiva del sistema sancionatorio exige que las consecuencias del incumplimiento posean una eficacia disuasoria homogénea, una carga que resulta fácilmente asumible para quienes cuentan con elevados recursos, pero inalcanzable para quienes carecen de ellos, desnaturaliza dicha finalidad y tiende a favorecer, en términos estructurales, a los sujetos con mayor capacidad económica y organizativa.

De este modo, el análisis se orienta hacia la consideración de alternativas sancionatorias que permitan mitigar las limitaciones derivadas de su impacto desigual. Es precisamente en este marco donde adquiere especial relevancia la incorporación de instrumentos que, por su propia naturaleza, resultan menos sensibles a las diferencias de capacidad económica entre los sujetos obligados.

En este contexto, merece especial consideración la incorporación de las denominadas sanciones colaterales dentro del elenco de consecuencias jurídicas derivadas de los ilícitos tributarios. Estas medidas pueden ser conceptualizadas como una tercera vía sancionatoria, que opera de manera alternativa o complementaria a las tradicionales sanciones de carácter pecuniario.

Se trata de sanciones accesorias cuyo fundamento reside en la correlación entre los beneficios que el ordenamiento jurídico reconoce a los contribuyentes —y que legitiman la imposición tributaria— y las restricciones que pueden imponerse en caso de incumplimiento. En consonancia con esto, el sistema jurídico en su conjunto se encuentra habilitado para reaccionar frente a conductas infractoras, extendiendo la respuesta sancionatoria más allá del ámbito estrictamente tributario. En tal sentido, diversos regímenes contemplan medidas como la denegación o suspensión de licencias de conducir, la restricción en el acceso a beneficios públicos, la imposibilidad de contratar con el Estado o la limitación en el ejercicio de determinadas actividades.[12]

Desde una perspectiva funcional, estas sanciones pueden resultar particularmente eficaces para promover el cumplimiento tributario, en la medida en que inciden sobre

[12] Fridenberg, Juan Pablo, *El tributo evadido en el régimen penal tributario*, Ediciones Didot, 2022, Cap. 1.

factores que trascienden el cálculo económico estrictamente financiero. En particular, su efecto disuasorio se vincula con consecuencias reputacionales, la pérdida de beneficios relevantes y el eventual estigma asociado al incumplimiento, lo que contribuye a reforzar la eficacia del sistema sancionatorio, especialmente en aquellos supuestos en los que las sanciones pecuniarias resultan insuficientes.

En complemento de lo expuesto, Rosembuj ha destacado que la función distributiva del sistema sancionatorio adquiere una particular intensidad en contextos de crisis sistémicas —ya sean de naturaleza financiera, sanitaria o climática—, en los cuales las desigualdades preexistentes tienden a profundizarse y determinados agentes económicos obtienen beneficios extraordinarios a expensas del conjunto social.

En tales escenarios, el principio distributivo no se limita a exigir la proporcionalidad de las sanciones en función de la capacidad económica, sino que impone al legislador tributario el deber de diseñar instrumentos idóneos para compensar los efectos derivados de enriquecimientos extraordinarios o injustificados. En este sentido, la noción de *super renta* —entendida como aquella ganancia no prevista, originada en factores externos a la actividad ordinaria y generadora de una ventaja excepcional sin correlato en el esfuerzo, el riesgo o la inversión— pone de manifiesto la existencia de una capacidad contributiva cualificada que justifica la adopción de tratamientos fiscales más intensos.

Desde esta perspectiva, la equidad distributiva no puede circunscribirse al diseño del tributo en su dimensión sustantiva, sino que debe proyectarse sobre la totalidad de los instrumentos jurídicos disponibles —incluidos los de naturaleza sancionatoria y procedimental—, a fin de asegurar que los costos de las crisis no se trasladen de manera desproporcionada a los sectores más vulnerables, sino que se distribuyan conforme a las reales capacidades económicas de los distintos sujetos obligados.[13]

V. Ejemplos en el ordenamiento jurídico argentino

V.A. La Instrucción General 2/2026 ARCA: un avance en la dirección adecuada

La Instrucción General 2/2026 de ARCA, dictada en el contexto de las reformas introducidas por la Ley 27.799, establece pautas procedimentales diferenciadas para la aplicación de la multa por falta de presentación de declaraciones juradas prevista en el artículo 38 de la Ley 11.683. El núcleo del mecanismo reside en la implementación de plazos de espera escalonados, en función del segmento de contribuyente, previos a la intimación formal y al registro de la sanción:[14] 20 días para el segmento 1.2 –grandes contribuyentes–; 30 días para los segmentos 2, 3 y 9 –medianos–; 45 días para los segmentos 4, 5 y 6; 60 días para los segmentos 7.1 a 7.9; y 90 días para los segmentos 8.1 a 8.4, correspondientes a los contribuyentes de menor dimensión económica.

Esta diferenciación se alinea con el principio distributivo, en tanto reconoce que los contribuyentes con mayor capacidad económica —y, por ende, con mayores recursos organizativos y acceso a asesoramiento especializado— deben afrontar exigencias procedimentales más estrictas, mientras que aquellos de menor capacidad requieren plazos más amplios

[13] Rosembuj, Tulio, op. cit., sección 7 y sección 7.1. La super renta se define como aquella que “no se espera, viniendo de hechos externos a la actividad ordinaria de cada día y creando una ventaja excepcional para sus beneficiarios, sin esfuerzos particulares, inteligencia, riesgos o capital”.

[14] ARCA, Instrucción General 2/2026, punto 2.1.

para regularizar su situación. La lógica subyacente parte de la premisa de que la intensidad del procedimiento debe ajustarse a los medios efectivos disponibles para el cumplimiento.

Asimismo, la instrucción dispone la exclusión del mecanismo de recordatorio automático para los contribuyentes del segmento 1.1 —esto es, aquellos de mayor relevancia fiscal—, estableciendo para ellos un régimen de gestión directa y personalizada. Tal previsión evidencia una intensificación del control sobre los sectores de mayor capacidad económica, en línea con los postulados de un PTP.

Con todo, el avance normativo resulta aún parcial. La multa prevista en el artículo 38 mantiene su carácter de suma fija,[15] sin contemplar modulaciones en función de la capacidad económica del infractor. Los montos establecidos para personas humanas y jurídicas producen impactos relativos sustancialmente disímiles según la dimensión del contribuyente. En este sentido, una reforma plenamente coherente con el principio distributivo debería propiciar la graduación de la sanción en atención a la capacidad contributiva real, de modo tal que su efecto disuasorio resulte equivalente en términos sustanciales para la totalidad de los sujetos alcanzados.

V.B. La reforma del artículo 16 de la Ley 27.799: manifestaciones de regresividad

En abierta tensión con la lógica distributiva que informa la instrucción analizada, la reforma del artículo 16 del Régimen Penal Tributario introducida por la Ley 27.799[16] constituye un caso ilustrativo de disposición con efectos estructuralmente regresivos. En efecto, el segundo párrafo del artículo reformado establece que, una vez promovida la acción penal, esta se extinguirá si el imputado cancela, en forma incondicional y total, las obligaciones evadidas, sus intereses y un adicional equivalente al cincuenta por ciento (50%) del monto adeudado, dentro del plazo de treinta días hábiles desde la notificación de la imputación.

Esta previsión normativa presenta, al menos, tres objeciones relevantes desde una perspectiva distributiva. En primer lugar, introduce una marcada asimetría basada en la capacidad económica. El requisito de afrontar el total adeudado más un recargo del 50% en un plazo perentorio puede resultar inaccesible para contribuyentes sin elevada disponibilidad de recursos, en cuyo caso la extinción de la acción penal podrìa configurarse como una barrera inequitativa, lo que derivarà en un tratamiento más gravoso en términos relativos.

En segundo término, la norma genera incentivos potencialmente distorsivos desde el punto de vista del comportamiento fiscal. La posibilidad de extinguir la acción penal mediante el pago —aun con el recargo adicional— puede ser internalizada por los contribuyentes de mayor capacidad como un costo diferido asociado al incumplimiento, particularmente si el beneficio financiero obtenido durante el período de evasión resulta superior al costo total exigido para la regularización. En tales condiciones, la disposición corre el riesgo de operar, en los hechos, como un mecanismo de regularización diferida accesible principalmente a quienes disponen de mayores recursos.

Por ejemplo, en el derecho comparado se ha cuestionado la compatibilidad de ciertos mecanismos de regularización espontánea con el principio de igualdad. Así, en un precedente del Tribunal de Instancia de Saarbrücken (1982), se sostuvo que la

[15] Ley 11.683, art. 38 (t.o. 1998 y modif.), según texto de la Ley 27.799.

[16] Ley 27.799, art. 11, que reforma el art. 16 del Régimen Penal Tributario (Título IX de la Ley 27.430).

previsión de este tipo de institutos en materia tributaria introduce un tratamiento privilegiado respecto de otras figuras delictivas que no cuentan con mecanismos equivalentes de exoneración de responsabilidad. En particular, se objetó la equiparación funcional entre la regularización posterior al incumplimiento y el desistimiento voluntario propio de otros ámbitos del derecho penal, en tanto este último se vincula con la no consumación del ilícito. Asimismo, se señaló que tales mecanismos permiten al defraudador comprar su impunidad, lesionando el principio de justicia material. Ello puede generar, en la práctica, situaciones dispares entre sujetos que han incurrido en conductas similares, en función de su capacidad económica para regularizar su situación.[17]

La inconsistencia del régimen se torna aún más evidente al considerar que el primer párrafo del mismo artículo prevé que, con anterioridad a la promoción de la acción penal, el organismo recaudador se abstendrá de formular denuncia si el contribuyente regulariza su situación sin la exigencia de recargos adicionales. De este modo, el sistema favorece a aquellos sujetos que, generalmente provistos de mejor asesoramiento técnico, logran anticipar el riesgo y regularizar oportunamente, mientras que impone cargas relativamente más gravosas a quienes no cuentan con tales recursos, reproduciendo así las desigualdades en el acceso al asesoramiento como un factor determinante en la configuración de la responsabilidad penal.

VI. Balance estructural y perspectivas de reforma en el sistema argentino

El contraste entre la Instrucción General 2/2026 de ARCA y el artículo 16 de la Ley 27.799 pone de manifiesto una tensión estructural que atraviesa el derecho tributario y penal tributario argentino contemporáneo. Por un lado, se advierte una administración que comienza a incorporar criterios de segmentación y diferenciación procedimental, reconociendo que la aplicación uniforme de las reglas produce efectos regresivos sobre contribuyentes con capacidades sustancialmente disímiles. Por otro lado, el legislador, al reformar el régimen de extinción de la acción penal, reproduce —e incluso profundiza— dichos efectos regresivos, consolidando mecanismos que resultan funcionales, en mayor medida, a los contribuyentes con mayor capacidad económica.

Esta tensión refleja un conflicto no resuelto entre dos racionalidades que coexisten en el ordenamiento tributario argentino: una *lógica redistributiva*, que impone adecuar la carga fiscal y sancionatoria a la capacidad económica real del obligado, y una *lógica predominantemente recaudatoria*, orientada a maximizar los ingresos públicos en el corto plazo, con menor consideración por los efectos distributivos de las normas de cumplimiento y del régimen sancionatorio. La incorporación del principio distributivo en el procedimiento tributario exige afirmar la primacía de la primera lógica, sin desconocer la relevancia funcional de la segunda.

La doctrina de Rosembuj, en línea con los desarrollos del *Progressive Tax Procedure* elaborados por Blank y Glogower, permite sostener que la tensión identificada no es, en sí misma, irresoluble. El eje de esta propuesta radica en la incorporación, dentro del procedimiento de imposición, de mecanismos de ajuste fundados en la capacidad económica de los contribuyentes, de modo tal que las normas jurídicas se configuran atendiendo no sólo a las actividades gravadas, sino también a las características estructurales de los sujetos

[17] Fridenberg, Juan Pablo, op. cit.

obligados a los fines de la selección de medios -escasos- para asegurar el cumplimiento tributario.

Ello se traduce, en términos operativos, en la necesidad de articular un régimen que contemple, entre otros aspectos, la graduación de penas y recargos en función de la capacidad contributiva del infractor; la extensión de los plazos de prescripción respecto de contribuyentes que operan mediante estructuras complejas y de menor visibilidad fiscal; y la imposición de cargas más exigentes ante el incumplimiento de deberes de información y colaboración por parte de aquellos sujetos que obtienen mayores beneficios del entramado jurídico e institucional del Estado.

Desde esta perspectiva, la denominada "uniformidad subjetiva" en la aplicación del procedimiento no implica la aplicación indiferenciada de las reglas, sino la consecución de un impacto sustancialmente equivalente de la norma sobre los distintos contribuyentes. En palabras de Rosembuj, el incumplimiento no puede resultar irrelevante para algunos y gravoso —o incluso definitivo— para otros: la aplicación de la ley debe ser sentida de manera proporcional por todos. Este principio de simetría sustancial en el impacto del sistema sancionatorio constituye, precisamente, uno de los aspectos en los que el ordenamiento argentino aún no ha logrado alcanzar un desarrollo pleno y sistemático.

Un ámbito adicional en el que esta tensión se manifiesta con claridad es el régimen de prescripción. La configuración uniforme de los plazos previstos en el artículo 56 de la Ley 11.683 tiende a beneficiar estructuralmente a los contribuyentes de mayor capacidad económica, cuyas estructuras operativas complejas demandan mayores esfuerzos y tiempos de fiscalización, lo que frecuentemente conduce a la extinción de la acción antes de su efectiva determinación. En este sentido, una eventual adecuación de los plazos de prescripción en función de la complejidad del contribuyente —en línea con soluciones ya previstas para supuestos específicos— constituye una aplicación directa del enfoque de progresividad procedimental en este ámbito.[18]

La perspectiva de Gómez Sabaini introduce una dimensión estratégica particularmente relevante para el contexto latinoamericano. Según este autor, la debilidad de los sistemas tributarios de la región no reside exclusivamente en la insuficiencia de sus alícuotas nominales, sino, de manera más decisiva, en la fragilidad de sus mecanismos de control y en la limitada eficacia de su capacidad sancionatoria. La persistencia de amplias brechas entre la tributación potencial y la efectivamente recaudada en los segmentos de mayor capacidad económica evidencia que la progresividad formal de las escalas del impuesto a la renta no se traduce, por sí sola, en una distribución efectiva de la carga fiscal.

En este escenario, las reformas orientadas a fortalecer el procedimiento tributario —mediante el perfeccionamiento de la fiscalización selectiva, la adecuación de los plazos de prescripción a la complejidad de los contribuyentes y el incremento de la eficacia disuasoria de las sanciones aplicables a los grandes obligados— adquieren una relevancia equivalente, o incluso superior, a las modificaciones en la estructura del tributo sustantivo. Esta

[18] Blank, Joshua & Glogower, Ariel, op. cit., Cap. 8. El plazo uniforme de prescripción beneficia desproporcionadamente a los contribuyentes de mayor ingreso porque: (a) sus estructuras complejas requieren más tiempo para ser detectadas; (b) pueden controlar el inicio del cómputo mediante la presentación estratégica de declaraciones; (c) el IRS reconoce que las auditorías de operaciones sofisticadas demandan un tiempo significativamente mayor.

conclusión converge con el paradigma del PTP y con el enfoque de Rosembuj en torno a la necesaria articulación inter e intra esquemática de las distintas ramas del ordenamiento jurídico en función del principio distributivo.

La doctrina comparada ofrece, en este punto, lineamientos relevantes. La implementación de sistemas de sanción basados en criterios de capacidad económica —como el modelo de días-multa— permitiría adecuar las consecuencias punitivas a la realidad patrimonial del infractor. Asimismo, la graduación de las sanciones por incumplimientos formales según la dimensión del contribuyente contribuiría a dotar de coherencia al sistema en el plano administrativo. Finalmente, una política de fiscalización selectiva, orientada a intensificar el control sobre aquellos segmentos con mayor potencial de evasión y menor probabilidad de detección, se presenta como un componente indispensable de un procedimiento tributario genuinamente progresivo. [19]

VII. Reflexiones finales

El principio distributivo en materia tributaria no puede agotarse en la dimensión sustantiva del tributo. Su proyección sobre el procedimiento tributario —tanto en sede administrativa como en el ámbito de los ilícitos fiscales— constituye una exigencia que se deriva directamente de los principios constitucionales de igualdad material, capacidad contributiva, equidad, proporcionalidad y razonabilidad.

En este sentido, la uniformidad procedimental, en un contexto de marcada desigualdad económica, no configura un supuesto de igualdad real, sino una forma de inequidad encubierta. En consecuencia, las reglas de cumplimiento, los regímenes sancionatorios, los plazos y los mecanismos de extinción de la responsabilidad deben ser diseñados atendiendo a su impacto diferencial sobre contribuyentes con distintas capacidades económicas.

Desde esta perspectiva, el diseño de un PTP requiere, al menos, identificar las normas de implementación como ámbito de aplicación de los ajustes por capacidad económica —preservando la integridad de las normas sustantivas—, adoptar el ingreso declarado, eventualmente complementado con indicadores patrimoniales, como base de medición de tales ajustes, y establecer umbrales que excluyan infracciones de escasa cuantía, garantizando al mismo tiempo el pleno ejercicio del derecho de defensa y de acceso a instancias recursivas.

En definitiva, la cuestión central que atraviesa el sistema tributario argentino no radica únicamente en la configuración de sus institutos, sino en su capacidad para garantizar resultados compatibles con las exigencias de equidad material. La persistencia de diseños procedimentales y sancionatorios formalmente neutros, pero materialmente desiguales, pone de manifiesto que la función redistributiva del sistema permanece incompleta en tanto no se proyecte sobre la totalidad del fenómeno tributario.

Desde esta perspectiva, la incorporación del principio distributivo en el ámbito del procedimiento no constituye una opción política legislativa, sino una exigencia derivada de los compromisos constitucionales de igualdad sustancial. Ello supone reconocer que la equidad no se agota en la determinación del tributo, sino que se define también en las condiciones de su exigibilidad, en la eficacia real de sus

[19] En el marco argentino, el art. 56 inc. b de la Ley 11.683 establece un plazo de diez años para los contribuyentes no inscriptos, como una forma de ampliar el período de control en situaciones de mayor opacidad. Esta diferenciación, aunque limitada, refleja una lógica procedimental progresiva.

sanciones y en el acceso efectivo a los mecanismos de defensa.

En este sentido, avanzar hacia un modelo de procedimiento tributario que internalice las diferencias estructurales entre contribuyentes no implica erosionar la seguridad jurídica ni la eficiencia recaudatoria, sino, por el contrario, reforzar la legitimidad del sistema en su conjunto. Sólo en la medida en que las reglas de cumplimiento, control y sanción reflejen de manera consistente la capacidad económica de los sujetos obligados, el sistema tributario podrá cumplir de forma íntegra su función redistributiva, no sólo como técnica de recaudación, sino como instrumento de justicia fiscal.

NOVEDADES EN MATERIA DE TRIBUTOS: LAS "TASAS IMPOSITIVAS"

Harry Schurig

I. La "ilógica" tributaria[1]

La historia de los tributos deja anécdotas curiosas, como la generada en 1797 en Gran Bretaña, cuando el Primer Ministro William Pitt impuso la Ley de Impuestos sobre los Relojes mediante la cual se gravaba tanto su propiedad como la producción, en el convencimiento que la fabricación y tenencia de tales posesiones reflejaba una capacidad económica diferencial, mediante la cual podría llegar a financiarse los gastos de guerra[2].

Como consecuencia, los ciudadanos comenzaron a ocultar los relojes en sus viviendas, en cajas, en huecos cavados en los muros o deshaciéndose de ellos; desplomándose también la demanda del producto. Sólo algunos lugares públicos -además de los estatales- mantuvieron en sus instalaciones relojes colgados, como los bares y tabernas de la época. La medida fue tan irracional, que menos de un año después fue derogada.

Más conocido resulta ser el relato del impuesto a las puertas y ventanas, que se constituyó como medida fiscal habitual en los siglos XVIII y XIX, gravando de manera indirecta la riqueza, al tomar como base el tamaño de la vivienda sin afectar la privacidad del contribuyente. Muchos ciudadanos decidieron anular sus ventanas, generando ambientes oscuros y poco ventilados; propicios para la expansión de epidemias tales como el tifus, cólera y viruela, especialmente en barriadas pobres (Reino Unido)[3].

En Francia también se implementó un impuesto similar durante más de un siglo, impactando de ese modo en la estructura arquitectónica de las edificaciones, con ventanas pequeñas (denominadas mansardas) o directamente falsas, como medio de atenuar o evitar el tributo[4]. Países Bajos y México también tuvieron sus propias versiones[5].

Como vemos, muchas veces la aplicación de tributos de manera irreflexiva e inspirada

---

[1] El presente trabajo se realiza en el marco del proyecto de investigación que el autor desarrolla, titulado "*El fenómeno del liberalismo nacional frente al resurgimiento del proteccionismo mundial. Su impacto en materia tributaria y aduanera*", SeCyT-UCSE, 2026-2028, Res. 515/2025.

[2] La "*DutiesonClocks and WatchesAct*" aplicaba un gravamen de 10 chelines a la tenencia de relojes de oro; de 2 chelines y 6 peniques a los de plata y de 5 chelines para relojes de pared o de pie.

[3] Ejemplo de ello es la Window Tax, aplicada en Europa, particularmente en el Reino Unido (1696-1851) por Guillermo III, con la finalidad de financiar las guerras o paliar las deudas del Estado. Se calculaba atendiendo la cantidad de ventanas que poseía un inmueble.

[4] Este tributo tuvo vigencia entre 1729 a 1926.

[5] En el caso de Países Bajos -Ámsterdam y Bruselas- se creó un tributo sobre los metros cuadrados de las fachadas de las viviendas, obligando a los ocupantes a construir edificios estrechos, altos y profundos como forma de atemperar el impacto de la gabela, generando el paisaje urbano típico que hoy se observa en aquellas ciudades. En México, el Presidente Melchor Múzquiz estableció un impuesto sobre las aberturas de las fachadas (1832). Posteriormente, en 1854, durante la dictadura de Antonio López de Santa Ana se instituyó un impuesto por cada puerta y ventana existente en la Ciudad de México y cabeceras de departamento. Se cobraba atendiendo a la ubicación de la vivienda, siendo más elevando cuando el solar se encontraba sobre calles principales. Siendo impopular y difícil de recaudar, fue abolido en 1855 junto al impuesto a los "perros y carros", tras la caída de su gobierno.

sólo en un desmedido afán recaudatorio, termina lesionando el propio cuerpo social que los padece, produciendo alteraciones en las corrientes comerciales, en la vida cotidiana de los ciudadanos, en la estructura urbana de las ciudades y en definitiva, en el progreso social, que justamente suele invocarse para su creación.

Sin necesidad de irnos tan lejos en el espacio ni tan atrás en el tiempo, Argentina reconoce en su pasado una serie de tributos alambicados que sólo pueden explicarse en contextos de crisis económica y desesperación financiera por parte de los gobernantes, que echaron mano a su creatividad impositiva.

Casos como el del Ahorro Obligatorio, el “Impuesto Docente” (Ley 25.053 - Fondo Nacional de Incentivo Docente) aplicado sobre vehículos[6], el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta o el Factor de Convergencia para operaciones de comercio exterior, son sólo algunos de estos ejemplos. Muchos de ellos, fueron gestados con la excusa de tratarse de tributos de excepción y temporales, que terminaron volviéndose permanentes o teniendo una vigencia mayor a la inicialmente pensada (o tal vez, lo pensado siempre fue distinto).

El Impuesto a los Réditos (reconvertido en el actual Impuesto a las Ganancias) fue creado en 1932 durante el Gobierno de facto de José Félix Uriburu para paliar la crisis económica mundial. Diseñado como una medida de emergencia para regir un ejercicio fiscal, permanece vigente por más de 90 años.

El Impuesto al Cheque (Impuesto sobre Créditos y Débitos Bancarios) fue implementado en el año 2001, como medida transitoria para afrontar la tremenda crisis económica en la que se hundía la sociedad argentina, no obstante lo cual se mantiene hasta la actualidad.

El impuesto P.A.I.S. (Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria) Ley 27.541 se instituyó como un recargo (percepción) a la compra de moneda extranjera y gastos realizados en el exterior, rigió desde el 2019 hasta el 23/12/2024[7].

El Impuesto a las Entradas de Cine y Videogramas Grabados rigió durante muchos años hasta su reciente eliminación en el 2026 (Res. INCAA 48/2026).

Los impuesto pasan; muchos se derogan pero siempre surgen impuestos nuevos, y cuando no se pueden crear “impuestos”, se engendran figuras similares. De este modo se observa un incremento de estructuras tributarias, de rebuscada y controvertida legalidad, obtenidas mediante el forzamiento de la figura de la tasa, como forma de encubrir impuestos que pesan sobre la actividad comercial y de servicios, la renta o el patrimonio de la comunidad.

En el caso de las provincias y municipios ello encuentra explicación central en el impedimento de establecer impuestos análogos a los nacionales coparticipados; pero en el caso de la Nación, al no quedar sometida a esa limitación, la razón del empleo de una espuria figura de tasas (en vez de impuestos) podríamos encontrarla en la intención dejustificar o legitimar dicha exacción pecuniaria, frente a una sociedad hastiada de múltiples exigencias a cambio

[6] El art. 1° de esta norma determinaba que se aplicaría sobre los automotores cuyo costo de mercado supere los cuatro mil pesos, motocicletas y motos de más de doscientos centímetros cúbicos de cilindrada, embarcaciones y aeronaves, registrados o radicados en el territorio nacional.

[7] Creado para financiar Programas a cargo de ANSES y PAMI, obras de vivienda social, del fideicomiso Fondo de Integración Sociourbana, obras de infraestructura económica y fomento del turismo nacional y prestaciones a cargo del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

de pocas y defectuosas prestaciones estatales.

II. Breves puntos de partida respecto a las tasas

Sin ánimo de cansar al lector, me permito aquí reflexionar brevemente sobre la naturaleza de la tasa, a cuyo respecto mucho ha escrito la doctrina: a) es un tributo por la existencia de hecho imponible y compulsividad de la toma del servicio (demanda obligatoria)y del pago a realizar; b) requiere la existencia de una contraprestación que se individualiza en el sujeto pagador; c) el monto cobrado se establece en base al costo del servicio y la capacidad contributiva del contribuyente.

No obstante la claridad de estos postulados, casi indiscutibles, la institución -curiosamente- viene adquiriendo en los últimos tiempos nuevas interpretaciones que modifican sus límites y alteran sus elementos constitutivos.Hemos pasado de la idea originaria (enseñada y aprendida) que la tasa es un tributo "vinculado" porque el contribuyente, a cambio de su pago debe recibir un servicio, individualizado, concreto y divisible, a admitir exactamente lo opuesto: que el contribuyente, a cambio de su pago puede no recibir un servicio individualizado, concreto y divisible; bastando la prestación de servicios potenciales o efectivos pero generales que se vuelcan sobre toda la comunidad en forma indiscriminada, indiferenciada y de imposible estimación o cálculo, tales como servicios educativos (escuelas), sanitarios (hospitales), mantenimiento de vías (rutas) o de espacios turísticos frente al uso o daño (o su prevención) de ambientes naturales o urbanos generados por el turismo, entre muchas otras posibles.

En definitiva, palabras más palabras menos, hemos traspasado la clásica noción de impuesto a la tasa, sin ningún tipo de prurito, con el argumento principal de que,de otro modo, la jurisdicción carecería de fondos suficientes para hacer frente a la prestación de servicios públicos asumidos (o impuestos por traslación de funciones u omisión de cobertura, por parte de una jurisdicción de superior).

Maquiavelo postulaba que el fin justifica los medios, lo cual era entendible en el arte de la guerra y de la política, más resulta incompatible cuando se enfrenta con la lógica del Derecho. El problema es que actualmente aquella frase constituye el fundamento "jurídico" principal para justificar esta llamativa estructura tributaria a la cual hemos denominado "tasas impositivas".

III. Hágalo Usted mismo

Así como en internet encontramos tutoriales para el diseño de ropa, cortes de pelo y un sinfín de actividades lucrativas y recreativas, vamos a dar aquí una serie pautas para que el novel administrador pueda diseñar una "tasa impositiva" a la medida de sus necesidades de recaudación.

III A. Demanda o carencia social

Lo primero que se necesita es una demanda social, entendida como una necesidad insatisfecha o que exige un gasto público. Puede tratarse de caminos comunales deteriorados, de escuelas u hospitales que necesiten mantenimiento o de sueldos bajos de sus trabajadores. La inseguridad (crímenes graves, atracos, pequeños arrebatos) también constituyen el caldo social adecuado para generar una buena justificación para imponer una tasa impositiva.

Mientras mayores sean deficiencias estructurales que tenga una jurisdicción, mayor fuerza social existirá para aplicar estos tributos y viceversa. Por eso en jurisdicciones muy rezagadas económicamente florecen tributos que en otros serían impensables, por ilógicos,

arbitrarios o carentes de sentido, pero que en los primeros se aceptan y cumplen sin inconveniente, dada la justificación alegada de inmensas carencias de infraestructura estatal. Mientras peor, mejor.

III B. Justificación pública

Este segundo elemento funciona en tanto los recursos recaudados sean destinados a satisfacer la necesidad descripta en el punto anterior. No interesa si el servicio se brinda a usuarios particulares o si repercute en forma indiscriminada y de imposible cálculo sobre la comunidad en su conjunto (por ej. seguridad pública).

Además, basta con que el discurso oficial atribuya ese destino, sin importar si realmente ello ocurre, en tanto que a la luz de las nuevas doctrinas, ya no resulta un requisito excluyente que lo recaudado en concepto de tasa se reinvierta íntegramente (o en parte, mucha o poca) en la prestación del servicio que da motivo a la gabela. Lo importante es un motivo (idea fuerza) y la noción de vinculación.

Tal es lo que ocurre con las tasas municipales de abasto y las de habilitación de local comercial, respecto de las cuales se alzan voces expresando que con lo recaudado no sólo se financia ese servicio de control, sino también una innumerable cantidad de otros gastos que debe afrontar el municipio en materia de salud, educación y seguridad (entre otras), consecuencia de la delegación de funciones (otrora de Nación a provincia; y sucesivamente de provincia a municipios) sin la pertinente reasignación de partidas presupuestarias ni de bases imponibles gravables. Absolutamente cierto. Ahora ¿ello habilita legalmente el instrumento jurídico empleado y la forma de su uso?

Por otra parte, si lo recaudado por estas tasas termina yendo al erario público local general ¿cómo sabemos que lo recaudado por ellas, realmente se destina a tales fines? Porque perfectamente lo recaudado por tasas podría ir también a cubrir otros fines (pasajes de avión de funcionarios, servicios de telefonía móvil, horas extra de personal policial afectado a casos puntuales o protección de funcionarios determinados, gastos generales de traslado, combustible, gastos de protocolo, adquisición de equipamiento y mobiliario, compra de automóviles y camionetas, contratación de servicios tercerizados de diversa índole, contratación de personal administrativo, suplementos a funcionarios de altorango, adquisición o alquiler de inmuebles, asistencia social, intereses de amortización de deudas y un largo etcétera).

En realidad -dado el marco de situación actual- todos los recursos (incluyendo tasas propias y “tasas impositivas”) terminan financiando todos los gastos, con lo cual justificar la aplicación y vigencia de una tasa espuria en la circunstancia de que con ella se financian gastos de salud, educación y/o seguridad, es -como mínimo- una verdad a medias, que tiende principalmente a fomentar en quien lo escucha, empatía con tributo aplicado.

Seguramente la reacción de la comunidad sería muy distinta si se dijera la verdad completa, es decir que las tasas -junto con el resto de los recursos- van a una caja única que financia la totalidad de los gastos; entre ellos-por ejemplo- a nivel provincial, la existencia de dos cámaras legislativas (diputados y senadores provinciales) en 7 provincias argentinas, cuando las restantes -reforma constitucional de por medio- han eliminado una ellas (senadores), ante la evidente inutilidad del régimen bicameral a

nivel local,que lo único que genera es una innecesaria ampliación del gasto público[8].

III C. Justificación ficta

Siguiendo con nuestro kit de armado tributario, si bien la existencia de una necesidad social a cubrir resulta ser un potente justificativo para la aplicación de cualquier forma tributaria (desde impuestos o tasas hasta empréstitos forzosos), no constituye un requisito excluyente, pues a falta de una necesidad real y actual, ello puede sustituirse por una hipotética y futura.

Ejemplo lo tenemos en las "eco tasas" o tasas de protección medioambiental en las cuales no se encuentra definida claramente cuál es el daño (real o potencial)a cubrir y por ende, tampoco el rol a desempeñar por el Estado (preventivo o de reparación).

Cabe hacer especial mención aquí -para diferenciar los tantos- de aquellos casos de ingreso de turistas a un parque nacional, a una reserva ecológica, ruina histórica o museo. En estos casos, hasta el mero ingreso de visitantes en algunos sitios genera daños; desde erosión de los pisos de mármol o pasamanos de las escaleras hasta enormes gastos de funcionamiento (luces, temperatura, humidificación, etc.). A su turno, en ambientes naturales controlados, los gastos de reparación de senderos, personal de seguridad y asistencia, higiene, vigilancia, reposición de plantas o alimentación de animales, son altísimos. Sin embargo, como el ingreso y egreso de visitantes es controlado, también puede limitarse su número y a la vez, ajustarse el valor de la entrada (precio), a fin de cubrir las erogaciones que su mantenimiento exija. En definitiva, no sería necesaria una tasa. Bastaría un ajuste de precio.

Por ello, nuestro análisis no se refiere a los supuestos descriptos en el párrafo anterior, sino a aquellas denominadas "tasas ecológicas" que se instituyen como medio de protección del patrimonio natural de una localidad o de la propia ciudad (para casos de destinos turísticos urbanos).

Es innegable, que la afluencia de turistas en una ciudad o cualquier punto, genera un incremento de los servicios públicos (suciedad en la vía pública, seguridad, colapso de vías, etc.), pero al igual que ocurre con los habitantes del lugar, quienes mediante el pago de impuestos financian esos mismos servicios, los turistas también lo hacen con los bienes y servicios que utilizan y consumen durante su estadía (tales como los ingresos brutos y demás tasas aplicadas a múltiples prestaciones de demandan).

La contradicción de pensar al turismo como un elemento negativo desde el punto de vista financiero (por los gastos que generaría a la jurisdicción receptora), se revela como ilógica a poco que se recuerde que aquella constituye una actividad económica que toda ciudad desea atraer, justamente por las grandes ventajas económicas que reporta[9]; por lo cual

[8] Entre otros aspectos, porque tanto senadores y diputados provinciales terminan siendo elegidos en forma proporcional a la población(general o por sistema de distrito) con lo cual, ambas cámaras representan análogos intereses sociales De las 8 provincias con sistema bicameral, 3 de ellas eligen senadores utilizando el sistema poblacional,a saber, Buenos Aires (Constitución de 1994), Corrientes (Constitución de 1993/2007),Mendoza (Constitución de 1916) y 5 con base en el sistema territorial, las cuales son Catamarca (Constitución de 1988), Entre Ríos (Constitución de 1933/2008), Salta (Constitución de 1986/1998),Santa Fe (Constitución de 1962 y su reforma del 2025) y San Luis (Constitución de 1987). Sobre el punto véase la investigación efectuada en Schurig, Harry, "El sistema bicameral en el Poder Legislativo Provincial Argentino", en Revista La Ley, Thomson Reuters, Año LXXXIX, n° 117, Tomo La Ley 2025-C, 26/06/2025, Bs. As, p. 1 a 13.

[9] No tenemos en cuenta aquí las molestias que el turismo puede generar en la población local (incremento de precios, muchedumbres u otros

perfectamente podrían salir de allí los fondos necesarios para compensar cualquier gasto asociado.

En la actualidad, la Ecotasa, tasa turística o tasa de pernocte, entre otras muchas denominaciones y modalidades, que suele cobrarse al tiempo de que un pasajero se registra en un hotel o posada, se encuentra expandida no sólo en nuestro país sino en todo el mundo, desde lugares pequeños hasta ciudades capitales, con una multifacética estructura, tal como: sólo abonar hasta un tope de días (por ejemplo 3) con independencia de la cantidad total de noches de alojamiento, no cobrarse en el caso de viaje de negocios o actividad académica, aplicarse por habitación y no por persona, etc.

Ninguna observación cabría efectuar a esta imposición si estuviera diseñada como impuesto (especial al consumo), por lo que el conflicto se presenta cuando se quiere desnaturalizar la relación jurídica tributaria, revistiéndola del carácter de tasa, con la pretendida fundamentación de que la ciudad, luego de la visita del turista “reparará” los daños que su presencia generó, recomponiendo el hábitat o la urbe a su estado anterior.

Más controversial aún, resultan aquellos casos en los cuales no hay una zona delimitada, ni un mantenimiento del atractivo turístico y el municipio simplemente se aposta en los caminos para cobrar a los vehículos una “tasa turística” a modo de peaje (véase por ejemplo la tasa turística de las Minas de Wanda - Misiones).

IV. Nexo hipotético o arbitrario

En Derecho existe la noción de “nexo causal” como aquél antecedente idóneo para la generación de una consecuencia, por medio delo cual se puede discriminar a las denominadas causas “remotas” como aquellas que si bien tienen algún tipo de incidencia en el resultado final, resulta mínima o -a criterio del legislador- deben ser descartadas.

En materia de tasas, al tratarse de “servicios vinculados”, el nexo causal constituye un elemento fundamental para justificar el pago. Estando la cuestión referida a servicios públicos remunerados por ese tributo, el contribuyente se superpone a la figura del “usuario”, noción propia del Derecho Administrativo.

De este modo, el usuario “usa” el servicio y por tanto habilita su cobro, el cual si bien resulta compulsivo por tratarse de una tasa, queda por esta vía justificada su exigencia desde el punto de la motivación o razonabilidad de su imposición.

En el caso de servicios esenciales potencialmente dispuestos en favor del contribuyente (por ejemplo agua corriente), éste podría usarlo o no (conectarse a la red o no), sin perjuicio de lo cual deberá siempre pagarlo, porque hay un interés público (salud pública) que prima por sobre el interés privado (derecho de optar usarlo o no). Este caso es excepcionalísimo al tratarse de un servicio público respecto de un elemento (agua potable) reconocido como Derecho Humano y que impacta sobre la salud de toda una comunidad, por lo que suele citarse como uno de los pocos (o único) ejemplo de tasa potencial, donde pudiendo no haber consumo debe igualmente abonarse.

Usualmente, el cobro podrá hacerse después de prestado el servicio (por. ej. agua y cloacas, ABL y en general, todos los de facturación periódica) o -por seguridad administrativa y de gestión burocrática- antes (tasa de justicia, tasas administrativas para emisión de DNI o pasaporte, etc.), pero

conflictos sociales) que es común en el mundo, ya que justamente las tasas turísticas no apuntan a solucionar dichas situaciones.

siempre debe estar vinculado al servicio que motiva el cobro.

En la actualidad por el contrario, el servicio que remunera la tasa, en algunos casos no tiene ningún tipo de vinculación con el contribuyente, ya que por su monto -y por las propias justificaciones que brindan las administraciones que las aplican- surge que se destinan a servicios generales tales como la educación o salud (valgan al respecto las observaciones anteriormente efectuadas).

Pero en otros casos, donde se pone más esmero en la justificación, se trata de encontrar un "vínculo", entendido no como el servicio que justifica el pago, sino como alguna situación o más bien "excusa" que a modo de causa "remota", toma contacto con el contribuyente.

Tal es el caso de la tasa vial, la cual suele justificarse en la *prestación de los servicios que demande el mantenimiento, reparación, conservación, señalización, modificación y/o mejoramiento de todo el trazado que integra la red vial municipal, incluidas las autovías, carreteras y/o nudos viales, de la red vial*; debiendo abonarse un tributo de magnitud a determinar según la jurisdicción *en oportunidad de adquirir por cualquier título, combustibles líquidos y gas natural comprimido (GNC) en expendedores localizados en el territorio municipal*.

De este modo, se parte de la falacia de que si una persona compra combustible en el municipio; usará las vías transitables que allí existan, lo cual es sólo parcialmente cierto; puesto que no todo el volumen de combustible comprado necesariamente se utilizará dentro del municipio, siendo en muchos casos probable que gran parte de él se utilice fuera.

Vemos en consecuencia que tomar la compra de combustible como presunción *iure et de iure* de que ese conductor lo consumirá íntegramente al transitar caminos de ese municipio;y que generará de esta manera un desgaste de la vía que habrá que reparar, produciendo un costo equivalente al tributo abonado, es una percepción absurda.

Máxime cuando la determinación de los caminos, cómo y dónde se repararán queda al exclusivo arbitrio del Estado, con lo cual el círculo contribuyente- usuario jamás podrá ser acreditado, sino sólo pensado de manera hipotética.

Por supuesto, en este análisis ya hemos dejando de lado que la "tasa impositiva" remunera servicios *utiuniversi* (mantenimiento de calles y caminos), actividad que expresamente la Corte impide financiar por esta vía[10].

La tasa vial, no sea agota en esta modalidad, puesto que en otras localidades se calcula por hectárea de campo, cuando a la vez los caminos rurales se mantienen intransitables, lo cual ha motivado, por ejemplo en Necochea, la presentación de acciones colectivas para conocer cómo se emplean los fondos recaudados por esta tasa, frente a la casi nula aplicación al destino que hace gala en su denominación.

[10] Puntualmente el antecedente aclara "*7°) Que desde esta óptica -y a la luz de la interpretación dada a la norma por eltribunal local al considerarla retributiva de un servicio público utiuniversi- la citadanorma resulta irrazonable, toda vez que carga sobre aquellos contribuyentes querealizan actividades comerciales, industriales o de servicios la supuestamanutención de servicios públicos indiscriminados que beneficiarían a toda lacomunidad, consagrando así una manifiesta iniquidad. [...] A ello cabe sumar la excesiva latitud de la norma impugnada -contraria al principiode legalidad que rige en la materia- al no discriminar debidamente los servicioscuya manutención solicita, posibilitando la eventual recaudación de los fondos parauna finalidad ajena a la que presuntamente le habría dado origen*" (CS, "*Cía. Química S.A. c. Municipalidad de Tucumán*" - 3/09/1989).

Otro ejemplo, de la irracionalidad creativa fue la “Tasa COVID”, creada a nivel sub provincial, con el argumento de reforzar los recursos necesarios para los gastos sanitarios (médicos y operativos) que demandaba la pandemia, aplicada sobre actividades comerciales y financieras (bancarias). Desde el punto de vista de la finalidad: loable al 100%. Desde el punto de vista del instrumento: constituyeuna “tasa impositiva” más que en algunos municipios siguió vigente (y recaudando) hasta nuestros días, muchos años después de superada la crisis sanitaria.

Este tipo de ingresos suele estudiarse en Derecho Financiero como “recursos extraordinarios” y desde el Derecho Tributario, como “impuestos extraordinarios y/o temporales”, entendidos como aquellos necesarios para hacer frente a gastos generales y extraordinarios ocasionados por epidemias, guerras u otros conflictos sociales de duración limitada.

No existe la “tasa extraordinaria”, salvo aquellos supuestos en los cuales el Estado debiera efectuar una prestación puntual y obligatoria a determinados sujetos, que se vean en la obligación de abonarla. No encontramos verdaderos antecedentes de ello, ni en la práctica ni en la bibliografía y nos resistimos a pensar que la Tasa Covid, pueda ser una.

Además, resulta fantasioso pretender determinar una trazabilidad entre lo que se recaudó por ese tributo y lo efectivamente gastado por el municipio durante la pandemia, combinado con las (pocas o muchas) ayudas o transferencias -en efectivo y de materiales- realizadas por la Nación y las provincias a los municipios, máxime cuando los operativos y prestaciones los realizaban -en general- las jurisdicciones de manera combinada.

Otro ejemplo de esta inadecuación la constituye la Tasa de Protección Ambiental que cobran algunos municipios, mediante la aplicación de una alícuota sobre el valor neto (sin IVA) de las compras en supermercados, hipermercados, grandes comercios, hoteles y otros rubros, con el argumento de que mediante ello se desincentiva la contaminación y se financia la reparación de daños ambientales.

No obstante no existe una determinación previa del cuadro de “contaminación” a controlar que permita analizar su cuantía o mesura y eventual aumento o disminución, ni tampoco queda claro cuáles serán las tareas a cargo del municipio, máxime cuando las cuestiones ambientales, constituyen un ámbito de responsabilidades compartidas entre todos los niveles del gobierno. En definitiva: enormes declamaciones, postulados ambiguos y buena recaudación.

Sin necesidad de seguir cuestionando las actuales “tasas impositivas”, la arbitrariedad en la fijación de la base imponible y la inexistencia de servicio, es cuestión de vieja data.Ejemplo de ello lo encontramos en la tradicional tasa de “agua potable”, donde más allá de la discusión sobre la carencia de medición (por ausencia de medidor o imposibilidad de colocación[11]), lo cierto es que tanto cocheras como bauleras y depósitos, pagan también el servicio aunque no exista instalación, sea porque no resulta útil allí o incluso porque no haya posibilidad de conectarse a la red.

[11] Por ejemplo, en muchos edificios, la bajada de agua desde el tanque se realiza mediante más de un caño en un mismo departamento, así una línea alimenta las cocinas de los Departamentos A de todos los pisos en un extremo de la unidad, y otra los lavaderos y tal vez otra los baños de servicio. Por ello, se necesitarían dos o tres medidores por departamento para determinar el volumen de agua total consumida por una única unidad de vivienda. Para estos casos, la facturación se efectúa de manera global o se incluye en las expensas y se distribuye conforme el proporcional de gastos (A/B) que determine el reglamento del consorcio.

Lo mismo ocurre con la tasa de justicia, la cual está establecida en un porcentaje *ad valorem* del pleito sin ningún tipo de justificación con relación al servicio brindado[12]. De este modo, un proceso donde se reclamen mayores montos, no necesariamente será más complicado (juicio ejecutivo) o de mayor duración que otro de menor entidad. Por otra parte, si se echa mano para ello a la noción de capacidad contributiva, cabría preguntarse dónde podemos encontrarla en aquellas acciones que pretenden una indemnización (reparación) por muerte, daño físico o daño moral.

Independientemente de lo que hoy podríamos elucubrar para encontrar justificación a esta forma de establecer tributos, un cosa es cierta: tales justificaciones no estuvieron en la mente del legislador cuando se diseñó esta forma de financiamiento. Lo que en realidad hacemos hoy es, sobre los hechos consumados, tratar de encontrar alguna lógica tributaria a la norma dictada.

V. El toque personal creativo: la base imponible y el quantum a pagar

Llegamos así al final de este tutorial en donde no podría quedar afuera el toque de creatividad personal, consistente en el *quantum* a cobrar de la tasa.

Tradicionalmente esta noción se encontraba limitada y resultaba -en cierto grado- medible, lo cual otorgaba una significativa protección al contribuyente, a los fines de saber si el monto exigido resultaba lícito.

La ecuación era sencilla: como toda tasa se justificaba únicamente en la medida que había una prestación de servicios individualizada, divisible y directa respecto del usuario, el gasto global que conllevaba la prestación, constituía el parámetro "costo" que (siguiendo algún criterio de distribución) determinaría lo debido por cada contribuyente.

Posteriormente, se aceptó que dicho costo podría "apartarse" en más o en menos, atendiendo a la capacidad contributiva, con la finalidad de darle flexibilidad al sistema recaudador y de ese modo, aplicar la tasa con criterio de equidad entre los contribuyentes, a la vez que permitía la ampliación y mejoramiento del sistema (por ejemplo de iluminación de vías públicas) con los excedentes que pudieran obtenerse de períodos anteriores[13].

El problema real se presenta cuando en la práctica, la noción de costo desaparece por completo, no porque el costo lo haya hecho (costo cero), sino porque lo eliminado fue el servicio; en tanto dejó de ser -como vimos- directo, divisible e individualizable y pasó a ser justificado por prestaciones sociales comunitarias, más o menos perceptibles (al financiarse con ello servicios *utiuniversiy utisinguli* de salud, educación, seguridad, higiene pública, recomposición o protección de la fauna y flora; y en definitiva actividades referidas a la gestión habitual de la administración pública en general) al igual que ocurre con los impuestos.

[12] La ley 23.898 dispone en su art. 4 "*Para la determinación de la tasa se tomarán en cuenta los siguientes montos: a) En los juicios en los cuales se reclamen sumas de dinero, el monto de la pretensión al momento del ingreso de la tasa, comprensivo del capital y, en su caso, de la actualización, multa e intereses devengados, que se hubieren reclamado*".

[13] En este sentido se ha dicho que la capacidad contributiva debe funcionar como mecanismo de graduación de todas las tasas y de todos los tributos que cobra una comuna para financiarse, para mantener la conexidad entre las diversas prestaciones públicas que realiza la jurisdicción. Echagüe, Juan Manuel y López Parga, Lucía, *¿Es posible y/o necesario revisar la noción tradicional de las tasas municipales?*, en *Tributación Local*, T. II, Álvarez Echagüe, Juan Manuel (dir.), Ad Hoc, Buenos Aires, 2021, Conf. p. 841, §4.

Eliminado el servicio diferencial, desaparece toda posibilidad de cálculo de costo y de esa manera la base imponible queda absolutamente liberada a la creatividad del legislador.

Por cuestiones de sencillez y conveniencia económica, suele utilizarse a los fines del cálculo del monto a pagar por tasas, las bases imponibles de impuestos provinciales (como ingresos brutos), con lo cual la similitud entre tasas e impuestos, adquiere un peligroso grado de asimilación. Ya no se trata de que ambas sean instituciones distintas; en esta instancia, el verdadero desafío consiste en encontrar alguna diferencia entre ellas.

VI. Palabras finales

Para concluir este breve análisis de la realidad jurídica tributaria nacional, con los elementos estudiados, podríamos conceptualizar a la “tasa impositiva” como aquel tributo que tiene como hecho generador la realización de una conducta estatal o de particulares, consistentes en prestaciones individualizadas en el contribuyente o en terceros, o no individualizables que se vuelcan en la comunidad, de manera aleatoria, indeterminada e indivisible. Suelen aplicarse sobre la misma base imponible que los impuestos, o de manera porcentual sobre valores de bienes o servicios, que guardan cierto grado de relación con la actividad o prestación en juego.

Las “tasas impositivas” gozan de tan buena reputación y salud, que han proliferado significativamente en diversas jurisdicciones locales de nuestro país, bajo múltiples formas. Entre ellas cabe mencionar la: tasa a los muñecos inflables publicitarios; tasa de habilitación al tren de la alegría, tasa de publicidad en sillas y mesas, tasa de venta de rifas en la vía pública, tasa a las paradas de taxis y remises, tasa de patentamiento de animales, tasa para la registración de profesionales, tasa al libro de inspecciones, tasa por habilitación de autos eléctricos, tasa para la instalación de garitas de seguridad, tasa de ascensores en viviendas privadas, tasa por bicicletero, tasa de habilitación de coches escuela o tasa al *deck* gastronómico, sin olvidarnos de la tasa por “uso del puerto” aplicable sólo a quienes cruzan para ir a trabajar desde Argentina, en balsas colectivas (no en las privadas) a la ciudad brasileña de Porto Mauá.

Como se observa la mayoría de estos engendros, funciona con la estructura de compeler a los destinatarios a presentarse y denunciar una situación (tener un animal, ser profesional, tener determinado objeto) con la excusa de que la jurisdicción lleva adelante de este modo, una tarea de “control” sobre dicha situación, objeto o actividad; cuando en realidad, los datos obtenidos simplemente quedan en una base, sin utilidad alguna, salvo para saber quién dejó de abonarla en el próximo vencimiento.

Bajo esta estructura, cualquier bien o elemento puede quedar en esta situación. Haciendo gala de creatividad podríamos imaginar la tasa de registración de revólveres, productos combustibles, animales grandes, animales exóticos, animales venenosos o cualquier otro tipo de animal con particularidad significativa (aves, mamíferos, peces), alegando para ello la necesidad de un control de salubridad (para los humanos o para el propio animal) o seguridad. Podrían crearse tasas de registro de tenedores de cannabis, de radios de frecuencia corta o de armas blancas.

Cualquier elemento que involucre un riesgo o pudiera hipotéticamente generarlo o ser usado de esa manera; o cualquier objeto que se encuentre en la vía pública (por más que ya esté pagando un canon

para hacerlo) puede justificar un registro o control y su consecuente tasa.

La tarea de "control" es una de las justificaciones más empleadas por los municipios en la creación de tasas impositivas, ya que su despliegue no ocupa espacio, no requiere conductas ciertas y determinadas y suele ser incluso evitado por los potenciales destinatarios, con lo cual se termina pagando la tasa, intentando que ese control no se ejerza. De este modo, si no existe pero se cobra, sería un sistema "win – win" para ambos: fisco y sujeto controlado.No olvidemos que ya existe en nuestros municipios la "tasa al perro peligroso".

La puerta está abierta a la creatividad que viaja rauda al trote de un caballo desbocado llamado necesidad financiera. Ella, al tiempo que impulsa la invención de nuevas "tasas impositivas", las legitima frente a la opinión pública.

De este modo, quienes se oponen o cuestionan este tipo de novedosos instrumentos tributarios "*sui generis*", aparecen como personas que no "entienden las necesidades fiscales" de las jurisdicciones pequeñas, lo cual si bien puede llegar a ser cierto, tal como se plantea, cierra la posibilidad a analizar otras formas de solución del problema, por cierto de raíz política, cuya variable de ajuste no es justamente política, sino que termina siendo el bolsillo de los ciudadanos.

Considero sin embargo que el mayor problema no radica en la situación fáctica antes descripta, sino en la normalización de esta realidad y en la paulatina aceptación jurídica que de ello, se viene produciendo; al tiempo que de manera inversa, se sigue postulando la existencia de una la trilogía tributaria claramente diferenciada.

En definitiva, el experimento de laboratorio ha mutado, se ha escapado de la caja y está produciendo nuevos efectos, a pesar de lo cual el científico sigue caracterizándolo y clasificándolo como el espécimen que otrora fue.

A PROPÓSITO DE LOS NUEVOS PANORAMAS LEGISLATIVOS EN DERECHO TRIBUTARIO. ¿HACIA DÓNDE NAVEGAMOS?

Susana Analía Monti

I. Introducción

El presente trabajo intenta compartir algunas líneas de las recientes reformas tributarias introducidas por el Gobierno del presidente Javier Milei y la Libertad Avanza en materia tributaria. La imposición a los activos virtuales tema sobre el que se centró el segundo panel de la XIV Jornada Anual de Graduados de la Maestría en Derecho Tributario y Financiero. Por último, una conclusión para pensar hacia dónde navegamos.

II. Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer a nuestra Presidenta Dra. Lucia Parga y a nuestro querido y siempre presente Dr. Eduardo Laguzzi, quienes con mucho esfuerzo y dedicación hacen que todo esto sea posible. También a las autoridades de las Jornadas, de la Universidad, de la Maestría, a los panelistas, muchos amigos de muchos años. Y obvio a todos los que participaron y participan constantemente para que nuestros conocimientos vayan transformándose. Debería citar a todos los colegas que tan gentilmente comparten sus conocimientos y su interpretación, que nos ayuda a repensar cada situación. Porque todos los aportes son importantes. Así que espero les guste el mío o por lo menos los haga pensar. También agradezco a nuestros maestros y colegas que ya no están y que tanto extrañamos, porque gracias a ellos somos también lo que hoy somos.

III. Motivo

El motivo de este artículo es hacer un pequeño aporte, en tanto el derecho tributario constituye una disciplina tan dinámica que en solo en un par de meses después de la conferencia se introdujeron novedosos cambios a los que me referiré, y que no nos permite analizar solo lo del día anterior, sino especialmente analizar el presente e imaginar un mejor mañana.

IV. Contexto

En efecto, antes de las jornadas estábamos a la expectativa de que el Poder Ejecutivo Nacional enviara una reforma sustancial en nuestro sistema tributario. Y como ustedes saben, “bajar los impuestos” ha sido uno de los “slogans” más atractivos para el electorado. Más aún eliminar impuestos distorsivos es algo que cualquier persona quiere, y podemos decir que algunas de estas reformas se han cumplido.

V. Hacia dónde navegamos

Pero es aquí donde me hago esta pregunta. ¿Adónde navegamos? Como decía Séneca que sin un rumbo definido ningún viento es favorable. ¿Podemos decir que si hay un rumbo definido en la argentina en materia tributaria? Analizar la economía de nuestro país y ver la incidencia de la recaudación, tanto en lo macro como en lo micro, podría llevarnos mucho más que unas simples líneas. Pero desde el punto de vista de las Finanzas Públicas es un buen punto, al que me referiré solo al finalizar. Porque vamos a ver que la recaudación tributaria, es un recurso importante para las finanzas del estado. Pero en esta etapa con un RIGI en pleno funcionamiento, el ojo de la economía no está en la recaudación tributaria, sino en las relaciones internacionales, la guerra, y en nuestros recursos tales como la Minería

(Litio, oro, tierras raras entre otros), hidrocarburos, Petróleo, Gas, etc. Por lo tanto, esto me lleva a pensar cuánto es realmente el interés relativo de este modelo de estado con relación a la recaudación y a lograr el tan ansiado déficit fiscal. Dicen que Colón al momento de emprender su viaje a indias, decía: "Nunca podrás cruzar el océano a menos que tengas el coraje de perder de vista la orilla."

Por eso es necesario alinear nuestras velas, aprovechar como sopla el viento y emprender un viaje en materia tributaria. Esperando más allá de su importancia relativa para el Estado, la importancia fundamental que tienen para el ciudadano, en cualquier rol en el que se desempeñe debe ser un sistema claro, equitativo y razonable. Sobre todo, transparente y eficiente. Y no me referiré, al GAFI, UFI, ni al Banco Mundial, menos aún a la IA a quien agradezco.

VI. Los activos virtuales

La XIV Jornada Anual de Graduados y Graduadas de la Maestría en Derecho Tributario y Financiero, realizada el miércoles 26/11/2025, en el salón azul, de la Facultad de Derecho de la UBA tuvo como eje central los Nuevos panoramas legislativos en el Derecho Tributario.En particular el panel que me tocó presentar formado por excelentes tributarias se centró en los activos virtuales. La Dra. María Julieta Canobbio, habló sobre el tratamiento en diferentes impuestos según la legislación vigente. El Dr. Juan Pablo Fridenberg habló de la oportunidad y los desafíos en materia de fiscalización. El Dr.Teo Begega Ciampichini habló de la Tributación local de la economía digital. Una necesaria reinterpretación del requisito de sustento territorial. Y por último la Dra. Cintia Fernandez habló de la reforma tributaria que se viene. ¿El fin de los impuestos a los ingresos brutos? No voy a hacer una conclusión de las excelentes exposiciones, pues ello implicaría reducirlas a unas pocas palabras y seguramente podrán deleitarse con los trabajos presentados por cada uno.

VI. A. nuestra legislación frente al mundo

Podemos decir que nuestra legislación es aún incipiente y es necesario unificar criterios tanto en el orden nacional, como también en el internacional. Aún estamos atrasados, en los programas de rastreo de los activos virtuales, la fiscalización, y los delitos que subyacen al sistema. En menos de 20 años se estima que el 80% de los delitos serán ciberdelitos.

Recordemos que recientemente se firmó también el acuerdo "Mercosur – Unión Europea". Y como sabemos la economía se encuentra cada vez más digitalizada, las billeteras virtuales, los prestadores de servicios virtuales, hacen más allá de la complejidad del sistema tributario argentino sea necesario entender cómo hacer "real" lo "virtual". El principio de territorialidad que cada vez se diluye más frente a las autonomías locales que se vuelven cada vez más feroces en materia de retenciones en la fuente. Sin embargo, la complejidad del sistema tributario no es algo exclusivo de nuestro país, como tampoco la presión tributaria, si bien argentina se ubica en unos de los de mayor presión junto a Brasil durante este periodo 2025-2026 podemos incluir a Costa de Marfil (60%), Dinamarca, Japón, Austria y Finlandia, con tasas que suelen superar el 50%. Argentina se destaca por tener una de las cargas tributarias más elevadas en el sector, por la acumulación de impuestos nacionales, provinciales y municipales sobre todo los indirectos sumamente distorsivos. Por eso el análisis debe ser global, un impuesto a las Ganancias con una alícuota de hasta un 35%, aunque también debemos tener presente que actualmente se encuentra

vigente Régimen Especial de Incentivo para grandes inversores con una tasa preferencial de un 25% (RIGI). Ello frente al impuesto único del 15 % para sociedades en la Unión Europea. Por eso cuando el Modelo de Tratado Marco que promueve un impuesto mínimo global del Pilar Dos Sujeto a Regla Fiscal diseñado para proteger bases impositivas en países en desarrollo establece una alícuota alrededor de un 9% nos hace pensar que la digitalización de la economía requiere simplificar los procesos, bajar las alícuotas y unificar sistemas, con fundamento no sólo en los fines recaudatorios sino en materia de progreso económico global.

Aunque las alícuotas propuestas y diferenciales, que son más bajas para países en vías de desarrollo, no parecen justas. La argentina debiera al igual que otros países en vías de desarrollo ajustar alícuotas a prácticas comunes e iguales que realmente garanticen reglas claras y genuinas de equidad fiscal internacional, y de información.

VI B. La tributación de los activos digitales en términos generales

En Argentina, los activos digitales tributan principalmente Impuesto a las Ganancias (15% sobre resultados) y Bienes Personales (patrimonio al 31/12) según ARCA (ex AFIP), considerando la venta e intercambio como hechos imponibles. A nivel mundial, la tendencia es gravar la ganancia patrimonial (renta) en la declaración anual, con regulaciones estrictas como el Modelo 720 en España. La tributación en Argentina según la propia AFIP/ARCA tributan como decíamos recién Impuesto a las Ganancias: Se grava la diferencia entre el precio de venta y compra (ganancia neta). En el Impuesto sobre los Bienes Personales: La tenencia de criptoactivos al 31 de diciembre está gravada. Aunque es un tema debatido, AFIP considera que forman parte del patrimonio total.Impuesto al Valor Agregado (IVA): La minería, tokenización y servicios de exchange pueden estar alcanzados si la utilización económica es en el país.En el caso de Impuesto a los Débitos y Créditos: Los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV) no tienen exenciones, lo que genera una carga extra comparado con bancos tradicionales.En el orden Provincial (Ingresos Brutos): Algunas jurisdicciones, como aplican Ingresos Brutos a la operación. La tributación en el mundo en general: La mayoría de los países gravan las criptomonedas como "ganancia de capital" o "renta" al vender, intercambiar o recibir rendimientos (stacking, airdrops). En España se pagan impuestos en la renta (IRPF) por ganancias patrimoniales (19%-28%) y se debe presentar el Modelo 720 para tenencias en el extranjero superiores a 50.000€. En EE.UU. se aplica impuesto sobre la renta sobre las ganancias de capital a corto o largo plazo, dependiendo del tiempo de tenencia. Las hardwallets (billeteras frías) no generan impuestos por tenencia mientras no se vendan.La AFIP/ARCA recibe información de eschangues locales y tarjetas, cruzando datos para detectar tenencias.

VII. Las recientes reformas tributarias desde las jornadas hasta el presente

Desde el mes de noviembre hasta diciembre de 2025, hubo varios cambios, más aún todos esperamos que viniera una reforma estructural y profunda del sistema tributario, pero ella no operó, se estima que la misma pueda venir en el futuro.

En efecto en el mes de noviembre de 2025 se dictó la RG ARCA 5787/2025 que estableció un vencimiento especial para la presentación de declaraciones juradas y el ingreso de obligaciones tributarias con vencimientos en noviembre y diciembre de 2025. El Decreto N° 353/2025 que estableció una nueva categorización de

contribuyentes para el Impuesto a las Ganancias, diferenciando tres grupos: monotributistas, contribuyentes con rentas de fuente argentina y contribuyentes con rentas del exterior. También se actualizó las deducciones en el Impuesto a las Ganancias que implicó beneficios en escalas progresivas en un 15,10% para el segundo semestre de 2025.

Ahora bien, diciembre de 2025 salió la Ley de Inocencia Fiscal, que creó un Régimen Simplificado de Ganancias (RSG), eximiendo a los contribuyentes de informar su patrimonio desde 2025, siempre que sus ingresos provengan de fuente argentina. Si bien beneficia a algunos contribuyentes, ahora tenemos monotributistas, contribuyentes del régimen simplificado y responsables inscriptos.

Cabe señalar que se habló que el Gobierno impulsa una reforma tributaria que incluye modificaciones en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Súper IVA: Se propone un "Súper IVA" que repartiría la recaudación entre la Nación y las provincias, permitiendo a estas últimas fijar su propia alícuota.

VIII. La Ley 27799 de inocencia fiscal

VIII. A. El mensaje de elevación del proyecto de reforma, la inocencia fiscal, "nuevo paradigma"

Tal como exponíamos al principio, el proyecto de ley de Inocencia Fiscal buscaba establecer un nuevo paradigma en la relación fisco-contribuyente, presumiendo la inocencia hasta que se demuestre lo contrario, reduciendo la carga de información a presentar y fomentandola formalización de ahorros y la inversión en el sistema financiero. Asimismo, se buscaba subir los umbrales de los montos del Régimen Penal Tributario, a partir de ahora para que se considere evasión en lugar de $1,5 millones de pesos hay que evadir $100 millones para evasión simple y de $15 millones a $1.000 millones para evasión agravada. Asimismo, se buscaba reducir el plazo de prescripción de 5 a 3 años para contribuyentes cumplidores. Establecer un régimen de Ganancias simplificado para personas humanas con ingresos anuales de hasta $1.000 millones y de un patrimonio de hasta $10.000 millones. Por último, también agregaba el aumento de las multas por incumplimientos formales, aunque reducía la sanción para quienes regularicen su situación. Esto daría mayor seguridad jurídica a los contribuyentes, reduciendo la litigiosidad y la formalización de ahorros e inversión.

En efecto, en el mensaje de elevación del proyecto se dice: *"...en el marco del proceso de reconstrucción de la Nación Argentina y frente a la asfixiante carga fiscal que recae sobre el sector formal de la economía. Como es de público y notorio conocimiento, la economía argentina ha padecido décadas de caos macroeconómico, marcado por períodos de alta inflación, desplomes periódicos del PBI por debajo de estándares mínimos y oscilaciones cambiarias descontroladas que arruinaron el poder adquisitivo de los argentinos y ahogan cualquier plan de inversión a mediano y largo plazo, desincentivando así la inversión formal. La configuración macroeconómica resultante ha acumulado un stock de activos externos equivalente a más de 250.000 millones de dólares, reflejo de la fuga de ahorros del sistema formal argentino y del peso como reserva de valor. Frente a esta situación, el Gobierno Nacional viene implementando, desde diciembre de 2023, un programa económico coherente y gradual, orientado a restaurar la confianza en el funcionamiento del sistema institucional argentino, estabilizar las variables macroeconómicas y fomentar la formalización de la actividad productiva. En*

este marco, los logros en materia de consolidación fiscal, especialmente a partir de la sanción de la Ley de Medidas Fiscales Paliativas y Relevantes Nº 27.743, han permitido sentar las bases para una reforma tributaria integral destinada a simplificar el sistema impositivo, ampliar la base de contribuyentes y generar condiciones más propicias para el desarrollo económico sostenido. En esta misma línea, el reciente Decreto Nº 353 del 22 de mayo de 2025 profundiza de manera clara y decidida el rumbo desregulador y simplificador adoptado por el Gobierno Nacional. La norma impulsa medidas concretas orientadas a eliminar trámites innecesarios, erradicar la sobreinformación inútil, reducir cargas formales injustificadas y desmantelar barreras burocráticas que asfixian la actividad económica, promoviendo así un entorno más ágil, competitivo y eficiente."

Asimismo, continúa*: "... Entre sus disposiciones más relevantes se destacan el impulso hacia la simplificación de procedimientos vinculados a inversiones en bienes registrables, la creación de un régimen opcional y simplificado para la declaración del Impuesto a las Ganancias de personas humanas y sucesiones indivisas residentes y la instrucción a los organismos estatales a realizar una revisión integral de sus regímenes de información y fiscalización, con el objetivo de eliminar la recolección masiva de datos superfluos que no contribuyen al control efectivo, pero sí generan costos desproporcionados para ciudadanos y empresas. Estas acciones apuntan a un cambio estructural y paradigmático impulsado por el Poder Ejecutivo Nacional que opera como directriz general para los organismos bajo su órbita y para la ciudadanía en general...*"

Agregando: "*...En este sentido, es importante recuperar la confianza en la ciudadanía al categorizar al contribuyente como un ciudadano de bien, que obra de buena fe, luego de haber sido tratado durante décadas como un potencial delincuente fiscal, oprimido por un Estado avasallante que lo sofocaba con controles, trámites inútiles y una maquinaria burocrática diseñada más para perseguir que para servir. En consecuencia, se promueve la reducción de la carga administrativa para los ciudadanos, sin que ello implique una flexibilización en el cumplimiento de sus deberes fiscales, optimizando al mismo tiempo la asignación de los recursos de fiscalización conforme a criterios de eficiencia y riesgo. Estas medidas constituyen un nuevo avance en el proceso de modernización y racionalización del Estado Nacional y preparan el terreno para una reforma tributaria estructural...*"

Tal como indicamos, del mismo mensaje de elevación surge que la reforma tiene tres objetivos:

a) Reducir la carga de cumplimiento tributario mediante la simplificación de los procedimientos de determinación y fiscalización tributaria e incorporar limitaciones proporcionales a la fiscalización aplicables a los ciudadanos de menor escala, sin que ello implique una reducción en la exigencia de sus deberes fiscales. En este marco, se introducen limitaciones proporcionadas al alcance de la fiscalización respecto de quienes opten por la modalidad simplificada de declaración jurada del Impuesto a las Ganancias, reservando los controles sustantivos sobre la información declarada y fortaleciendo las herramientas del organismo para actuar frente a inconsistencias. A tal fin, se otorga efecto liberatorio al pago de las declaraciones juradas presentadas de buena fe y se reconoce una presunción de exactitud respecto de los períodos no prescriptos, con restricciones a la fiscalización retroactiva cuando no se verifiquen desvíos significativos. Complementariamente, se actualizan los montos de las sanciones

vinculadas al incumplimiento de deberes fiscales, con el fin de preservar la vigencia y efectividad del régimen sancionatorio y evitar que la simplificación procedimental sea interpretada como un menoscabo del cumplimiento de las obligaciones tributarias. El eje del régimen radica en priorizar el control sobre la razonabilidad del flujo de ingresos declarado por el contribuyente, en lugar de aplicar esquemas extensivos centrados en su evolución patrimonial o stock de activos, alineando los mecanismos de control con la capacidad operativa del fisco y con criterios de eficiencia administrativa, sin comprometer la integridad del sistema tributario.

b) Racionalizar la normativa penal tributaria vigente con el fin de ordenar el ejercicio del poder punitivo del Estado Nacional, dirigiéndolo a castigar de manera proporcional, efectiva y focalizada aquellas conductas que impliquen un perjuicio real y significativo a la hacienda pública y a los sistemas de previsión social. Ello supone dejar atrás una estructura sancionatoria desproporcionada, que criminaliza con igual severidad infracciones menores que grandes esquemas de evasión, y adoptar un enfoque que priorice la prevención, la recuperación de recursos y la equidad en el tratamiento de los contribuyentes. En esta línea, se ratifica la vigencia y operatividad de mecanismos orientados a reparar de forma integral y efectiva el perjuicio económico causado a la sociedad por el incumplimiento de las obligaciones fiscales, promoviendo una respuesta más eficiente y restaurativa antes que meramente punitiva.

c) Unificar y reducir los plazos de prescripción tributaria, con el objeto de dar mayor certeza jurídica y previsibilidad al sistema, en línea con los estándares internacionales que recomiendan procedimientos ágiles, eficientes y enfocados en la fiscalización actual y no remota. En esta perspectiva, el proyecto de ley sometido a su consideración propone una serie de reformas en materia tributaria y de procedimiento fiscal.

Finalmente, la Ley 27799 introdujo importantes reformas al Régimen Penal Tributario, al Procedimiento del Régimen Penal Tributario, a la Ley N° 11.683, y al Código Civil y Comercial de la Nación y a otras disposiciones, entre ellas el Régimen de Declaración Jurada Simplificada.

VIII. B. Reformas al régimen penal tributario y al procedimiento tributario

La reforma del Régimen Penal Tributario tiene como finalidad incrementar los montos mínimos exigidos para la configuración de delitos tributarios establecidos en el Título IX de la Ley N° 27.430 y sus modificaciones, con el objetivo de adecuarlos a los valores económicos actuales. En el Título I, Régimen Penal Tributario mediante Artículo 1° se sustituye el primer párrafo del artículo 1° del Régimen Penal Tributario, establecido por el título IX de la ley 27.430, la expresión “la suma de un millón quinientos mil pesos ($1.500.000)” por “la suma de pesos cien millones ($100.000.000)”, mediante artículo 2° se sustituye en el inciso a) del artículo 2° del Régimen Penal Tributario, establecido por el título IX de la ley 27.430, la expresión “la suma de quince millones de pesos ($15.000.000)” por “la suma de pesos mil millones ($1.000.000.000)”, mediante artículo 3° se sustituyen los incisos b) y c) del artículo 2° del Régimen Penal Tributario, establecido por el título IX de la ley 27.430, la expresión “la suma de dos millones de pesos ($2.000.000)” por “la suma de pesos doscientos millones ($200.000.000)”.en el artículo 4° se sustituye el inciso d) del artículo 2° y en el artículo 3° del Régimen Penal Tributario, establecido por el título IX de la ley 27.430, la expresión “la suma de un millón quinientos mil pesos ($1.500.000)” por “la suma de pesos cien millones ($100.000.000)”, por artículo 5° se

sustituye el artículo 4° del Régimen Penal Tributario, establecido por el título IX de la ley 27.430, la expresión “la suma de cien mil pesos ($100.000)” por “la suma de pesos diez millones ($10.000.000)”, en el artículo 6°- se sustituye el artículo 5° del Régimen Penal Tributario, establecido por el título IX de la ley 27.430, la expresión “la suma de doscientos mil pesos ($200.000)” por “la suma de pesos siete millones ($7.000.000)”, por artículo 7° se sustituye el inciso a) del artículo 6° del Régimen Penal Tributario, establecido por el título IX de la ley 27.430, la expresión “la suma de un millón de pesos ($1.000.000)” por “la suma de pesos treinta y cinco millones ($35.000.000)”, por artículo 8° se sustituye los incisos b) y c) del artículo 6° del Régimen Penal Tributario, establecido por el título IX de la ley 27.430, la expresión “la suma de cuatrocientos mil pesos ($400.000)” por “la suma de pesos catorce millones ($14.000.000)”, por artículo 9° se sustituye el primer y segundo párrafo del artículo 7° del Régimen Penal Tributario, establecido por el título IX de la ley 27.430, la expresión “la suma de cien mil pesos ($100.000)” por “la suma de pesos tres millones quinientos mil ($3.500.000)” y por artículo 10 se sustituye el artículo 10 del Régimen Penal Tributario, establecido por el título IX de la ley 27.430, las expresiones “la suma de quinientos mil pesos ($500.000)” por “la suma de pesos veinte millones ($20.000.000)” y “la suma de cien mil pesos ($100.000)” por “la suma de pesos tres millones quinientos mil ($3.500.000)

Sin dudas actualizar los montos implicó reconocer el sentido de una ley penal tributaria que siempre estuvo pensada para grandes evasores de guantes blancos y no para pequeños y medianos contribuyentes, Y también como siempre pensamos que estos importes deben actualizarse automáticamente, tal como lo recepta el art. 43 del mismo cuerpo legal, los montos previstos en el título I y en los capítulos I y III del título II, de esta ley, se ajustarán anualmente, a partir del 1° de enero de 2027, considerando la variación anual de la Unidad de Valor Adquisitivo (UVA), operada entre los meses de enero a diciembre del año calendario inmediato anterior al del ajuste, no resultando aplicable, a estos efectos, las disposiciones previstas en los artículos 7° y 10 de la ley 23.928 y sus modificatorias. Los montos determinados por aplicación de este mecanismo resultarán de aplicación para el año calendario que se inicie a partir de cada actualización. Asimismo, para evaluar la configuración de delitos u otros ilícitos se considerará el importe vigente al momento de su comisión, entendiéndose por tal el de la fecha de vencimiento para la presentación de la declaración jurada del impuesto o el de la liquidación u otro instrumento que cumpla con aquella finalidad, de corresponder; en tanto que, para la cancelación de las sanciones previstas se considerará el monto vigente al momento de su cancelación. Y ordena a la Agencia de Recaudación y Control Aduanero, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, publicar anualmente los importes que tendrán efectos a partir del 1° de enero de cada año.

También agrega la reforma respecto de los delitos mencionados en el párrafo anterior, y para el supuesto de haberse iniciado la acción penal, esta se extinguirá si se aceptan y cancelan en forma incondicional. En efecto en el Artículo 11 se sustituye el artículo 16 del Régimen Penal Tributario, establecido por el título IX de la ley 27.430, por el siguiente:En los casos previstos en los artículos 1°, 2°, 3°, 5° y 6° la administración tributaria no formulará denuncia penal cuando el importe correspondiente a las obligaciones evadidas, aprovechadas o percibidas indebidamente y sus intereses fueren cancelados en forma incondicional y total con anterioridad a la formulación de la

denuncia. La limitación de formular la denuncia penal se otorgará por única vez por cada persona humana o jurídica obligada.

Los artículos 12 y 13 agregan a continuación del 16: La modalidad de extinción de la acción penal regulada en el artículo 59, inciso 6 del Código Penal de la Nación (ley 11.179, texto ordenado en 1984 y sus modificaciones) no resultará de aplicación en los casos del primer párrafo del artículo 16".La acción penal tributaria y de los recursos de la seguridad social no proseguirá cuando se encuentren prescriptas las facultades del organismo recaudador para determinar los respectivos tributos y los recursos de la seguridad social, conforme la normativa aplicable.

Se redefine el alcance de la no formulación de la denuncia penal mediante la cancelación incondicional y total de las obligaciones tributarias e intereses adeudados, posibilidad que podrá ser ejercida por única vez por cada persona humana o jurídica.

Por art. 14 se sustituye el art.19 quedando de la siguiente manera: El organismo recaudador no formulará denuncia penal cuando: a) Sugiere de manera manifiesta que no se ha verificado la conducta punible, ya sea por las circunstancias del hecho o por mediar un comportamiento del contribuyente o responsable que permita entender que el perjuicio fiscal obedece a diferencias de criterio vinculadas con la interpretación normativa o aspectos técnico-contables de liquidación. Exclusivamente a estos efectos, podrá tenerse en consideración el monto de la obligación evadida en relación con el total de la obligación tributaria del mismo período fiscal;b) Las obligaciones tributarias o previsionales ajustadas, sean el resultado exclusivo de aplicación de las presunciones previstas en las leyes de procedimiento respectivas, sin que existieren otros elementos de prueba conducentes a la comprobación del supuesto hecho ilícito;c) Los contribuyentes y/o responsables hayan exteriorizado en forma fundada y debidamente justificada el criterio interpretativo y/o técnico-contable de liquidación utilizado para determinar la obligación tributaria, mediante una presentación formal ante organismo recaudador, con anterioridad o de forma simultánea a la presentación de la respectiva declaración jurada, siempre que el criterio invocado no resulte un medio orientado a tergiversar la base imponible;d) Los contribuyentes y/o responsables presenten las declaraciones juradas originales y/o rectificativas antes de que exista una notificación de inicio de fiscalización en relación con el tributo y período fiscal a que refieran esas declaraciones juradas presentadas.En los supuestos de los incisos a) y b), la determinación de no formular la denuncia penal deberá ser adoptada mediante decisión fundada con dictamen del correspondiente servicio jurídico por los funcionarios a quienes se les hubiese asignado expresamente esa competencia y siguiendo el procedimiento de contralor que al respecto se establezca en la reglamentación".

En el Título II se introducen reformas al procedimiento tributario y al régimen de prescripción. Entre sus principales disposiciones, el Capítulo I modifica la Ley N° 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, actualizando los montos previstos para las multas y reformulando el régimen de prescripción, al establecer la posibilidad de reducir el plazo de prescripción tributaria a TRES (3) años en aquellos casos en que la declaración jurada haya sido presentada en término y no se verifiquen diferencias significativas.

El Capítulo II introduce modificaciones al Código Civil y Comercial de la Nación y a otras leyes complementarias, con el objetivo de armonizar el régimen de prescripción en materia tributaria y de la seguridad social. En particular, se aclara la imposibilidad de que las jurisdicciones locales establezcan plazos de prescripción distintos en materia tributaria, reafirmándose que el plazo aplicable a los tributos locales debe regirse por lo dispuesto en la Ley N° 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones. En consecuencia, su aplicación debería ser uniforme en todo el territorio de la República Argentina, por eso se invita a la CABA y a las Provincias a unificar los plazos.

Mediate los artículos de 15 a 29 se modifican los importes de las multas, el art. 38 primer párrafo pasa de “doscientos pesos ($200)” por “pesos doscientos veinte mil ($220.000)” y “cuatrocientos pesos ($400)” por “pesos cuatrocientos cuarenta mil ($440.000)”, el primer párrafo sin número incorporado al art. 38 de “pesos cinco mil ($5.000)” por “pesos cinco millones ($5.000.000)” y “pesos diez mil ($10.000)” por “pesos diez millones ($10.000.000)”, el segundo párrafo del artículo sin número incorporado a continuación del artículo 38 de la ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, pasa de “pesos un mil quinientos ($1.500)” por “pesos un millón quinientos mil ($1.500.000)” y “pesos nueve mil ($9.000)” por “pesos diez millones ($10.000.000)”, tercer párrafo del artículo sin número incorporado a continuación del artículo 38 de “pesos diez mil ($10.000)” por “pesos once millones ($11.000.000)” y “pesos veinte mil ($20.000)” por “pesos veintidós millones ($22.000.000)”. Lo mismo para el art, 39 pasan de “pesos ciento cincuenta ($150)” por “pesos ciento cincuenta mil ($150.000)” y “pesos dos mil quinientos ($2.500)” por “pesos dos millones quinientos mil ($2.500.000)”, para el segundo párrafo del artículo 39 de “pesos cuarenta y cinco mil ($45.000)” por “pesos treinta y cinco millones ($35.000.000)”, el primer párrafo del primer artículo sin número incorporado a continuación del artículo 39 de “pesos quinientos ($500)” por “pesos quinientos mil ($500.000)” y “pesos cuarenta y cinco mil ($45.000)” por “pesos treinta y cinco millones ($35.000.000)”, el cuarto párrafo del primer artículo sin número incorporado a continuación del artículo 39 de “la suma de pesos diez millones ($10.000.000)” por “pesos diez mil millones ($10.000.000.000)”, el inciso a) del segundo artículo sin número incorporado a continuación del artículo 39 de “ochenta mil pesos ($80.000)” por “pesos seis millones ($6.000.000)” y “doscientos mil pesos ($200.000)” por “pesos quince millones ($15.000.000)”, en el apartado (i) del inciso a) del segundo artículo sin número incorporado a continuación del artículo 39 de “quince mil pesos ($15.000)” por “pesos un millón ciento veinticinco mil ($1.125.000)” y “setenta mil pesos ($70.000)” por “pesos cinco millones doscientos cincuenta mil ($5.250.000)”, el inciso b) del segundo artículo sin número incorporado a continuación del artículo 39 de “seiscientos mil pesos ($600.000)” por “pesos cuarenta y cinco millones ($45.000.000)” y “novecientos mil pesos ($900.000)” por “pesos sesenta y siete millones quinientos mil ($67.500.000), el inciso c) del segundo artículo sin número incorporado a continuación del artículo 39 de “ciento ochenta mil pesos ($180.000)” por “pesos trece millones quinientos mil ($13.500.000)” y “trescientos mil pesos ($300.000)” por “pesos veintidós millones quinientos mil ($22.500.000)”, el inciso d) del segundo artículo sin número incorporado a continuación del artículo 39 “doscientos mil pesos ($200.000)” por “pesos quince millones ($15.000.000)”. También agrega a la Clausura del art. 40 la modificación de “diez pesos ($10)” por

"pesos veinte mil ($20.000)", en el segundo párrafo del artículo 40 de "tres mil ($3.000) a cien mil pesos ($100.000)" por "pesos doscientos mil ($200.000) a pesos siete millones quinientos mil ($7.500.000)".

Es decir, se actualizaron los importes, lo cual es una cuestión básica, lo mismo que la actualización automática. En segundo lugar, muchos han planteado que en algunos casos los importes de las multas resultan excesivamente elevados violando la razonabilidad que deben tener las sanciones para poder ser aplicadas, pero pensamos que esta cantidad de multas, muchas de ellas hacen diferenciaciones que no tienen sentido, porque para algunas empresas multinacionales estos importes aún actualizados y elevados no las afectan en realidad y la falta de presentación de una declaración jurada informativa podría afectar gravemente no solo la fiscalización, sino también la recaudación misma.

Por último, reclamar para que se ordene el texto de la Ley 11.683 y se incorpore la norma penal tributaria al nuevo código penal.

VIII. C. Reformas en materia de prescripción

El Artículo 30, sustituye el artículo 56 por el siguiente: Las acciones y poderes del Fisco para determinar y exigir el pago de los impuestos regidos por la presente ley, y para aplicar y hacer efectivas las multas y clausuras en ella previstas, prescriben:a) Por el transcurso de cinco (5) años en el caso de contribuyentes inscriptos, como también en el caso de contribuyentes no inscriptos que no tengan obligación legal de inscribirse ante la Agencia de Recaudación y Control Aduanero o que, teniendo esa obligación y no habiéndola cumplido, regularicen espontáneamente su situación. Este plazo se reducirá a tres (3) años cuando el contribuyente inscripto hubiera cumplido en término con la presentación de la declaración jurada correspondiente y, en su caso, hubiera regularizado el saldo resultante, siempre que el organismo recaudador no impugne la declaración jurada presentada por detectar una discrepancia significativa entre la información declarada y la información disponible en sus sistemas o proporcionada por terceros;b) Por el transcurso de diez (10) años en el caso de contribuyentes no inscriptos;c) Por el transcurso de cinco (5) años, respecto de los créditos fiscales indebidamente acreditados, devueltos o transferidos, a contar desde el 1° de enero del año siguiente a la fecha en que fueron acreditados, devueltos o transferidos.La acción de repetición de impuestos prescribe por el transcurso de cinco (5) años.Prescribirá a los cinco (5) años la acción para exigir el recupero o devolución de impuestos. El término se contará a partir del 1° de enero del año siguiente a la fecha desde la cual sea procedente dicho reintegro.La prescripción de las acciones y poderes del Fisco con relación al cumplimiento de las obligaciones impuestas a los agentes de retención y percepción se produce a los cinco (5) años, contados a partir del 1° de enero siguiente al año en que ellas debieron cumplirse. Igual plazo de cinco (5) años rige para aplicar y hacer efectivas las sanciones respectivas".

Incorporándose a continuación del artículo 56:..A los fines de lo dispuesto en el inciso a) del artículo anterior, se considerará que existe una discrepancia significativa cuando se verifique, al menos, una de las siguientes condiciones:i) Si de la impugnación realizada por la Agencia de Recaudación y Control Aduanero resultare un incremento de los saldos de impuestos a favor del organismo o, en su caso, una reducción de los quebrantos impositivos o de los saldos a favor de los contribuyentes o responsables, por un porcentaje no inferior al quince por

ciento (15%) respecto de lo que hubiera declarado el contribuyente. ii) Si la diferencia entre el impuesto declarado y el impuesto que resulte como consecuencia de la impugnación realizada por la Agencia de Recaudación y Control Aduanero supere la suma fijada en el artículo 1° del Régimen Penal Tributario, establecido por el título IX de la ley 27.430.iii) Si de la impugnación realizada por el organismo recaudador con motivo de la utilización de facturas y otros documentos apócrifos, resulta un incremento del saldo de impuesto a favor del Fisco o, en su caso, una reducción de los quebrantos impositivos o de los saldos a favor de los contribuyentes o responsables".

Por último, se deroga el artículo sin número incorporado a continuación del artículo 65 de la ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones.

Cabe señalar que respecto de la prescripción no solo se reforma la ley 11.683, también se hace en el Cap. II una reforma al Código Civil y Comercial de la Nación y a otras disposiciones. Por ejemplo: se sustituye el art. 2532 por el siguiente: "En ausencia de disposiciones específicas, las normas de este capítulo son aplicables a la prescripción adquisitiva y liberatoria". El art. 2560: Plazo genérico. Las acciones civiles derivadas de delitos de lesa humanidad son imprescriptibles. El plazo de la prescripción es de cinco (5) años, excepto que esté previsto uno diferente en la legislación local. En materia de tributos establecidos por las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y/o los municipios, el término de la prescripción se regirá por lo dispuesto en la ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, o en la norma que en el futuro la sustituya".

Como indicáramos se modifican distintas leyes, tal como el artículo 24 de la ley 23.660, estableciendo que "El plazo establecido en el párrafo anterior se reducirá a tres (3) años cuando el contribuyente hubiera presentado en término la declaración jurada -o exteriorizado su obligación mediante liquidaciones u otros instrumentos que cumplan aquella finalidad, de corresponder-, y, en su caso, hubiera regularizado el saldo resultante, en tanto la entidad recaudadora no los impugne por detectar una discrepancia significativa entre la información declarada y aquella disponible en sus sistemas o proporcionada por terceros. Cuando se pierden estos beneficios, cuando existiere una discrepancia significativa y para ello se tienen que dar alguna de las tres condiciones: i) Si de la impugnación realizada por la entidad recaudadora resultare una diferencia de los aportes y/o contribuciones por un porcentaje no inferior al quince por ciento (15%) respecto del monto declarado por el obligado. ii) Si la diferencia entre los aportes y/o contribuciones declaradas y el importe que resulte como consecuencia de la impugnación supere la suma fijada en el artículo 5° del Régimen Penal Tributario, establecido por el título IX de la ley 27.430.iii) Si de la impugnación realizada por la entidad recaudadora con motivo de la utilización de documentación apócrifa resultare un incremento en los importes adeudados".

Se modifica el art. 47 de la ley 23.661 por el siguiente: "El plazo establecido en el párrafo anterior se reducirá a cinco (5) años cuando el contribuyente hubiera presentado en término la declaración jurada -o exteriorizado su obligación mediante liquidaciones u otros instrumentos que cumplan aquella finalidad, de corresponder-, y, en su caso, hubiera regularizado el saldo resultante, en tanto la entidad recaudadora no los impugne por detectar una discrepancia significativa entre la información declarada y aquella

disponible en sus sistemas o proporcionada por terceros.A los fines de lo dispuesto en el párrafo anterior, se considerará que existe una discrepancia significativa cuando se verifique, al menos, una de las siguientes condiciones:i) Si de la impugnación realizada por la entidad recaudadora resultare una diferencia en los aportes y/o contribuciones a ingresar al Fondo Solidario de Redistribución por un porcentaje no inferior al quince por ciento (15%) respecto del monto declarado por el obligado.ii) Si la diferencia entre el aporte y/o contribución declarada y el importe que resulte como consecuencia de la impugnación supere la suma fijada en el artículo 5° del Régimen Penal Tributario, establecido por el título IX de la ley 27.430.iii) Si como consecuencia de una impugnación fundada en la utilización de documentación apócrifa resultara un incremento en los importes adeudados al Fondo".

La ley 14.236 en su art. 16 al establecer que: "Las acciones por el cobro de contribuciones, aportes, multas y demás obligaciones emergentes de las leyes de previsión social prescribirán a los diez (10) años. Este plazo se reducirá a cinco (5) años cuando el contribuyente hubiera presentado en término la declaración jurada -o exteriorizado su obligación mediante liquidaciones u otros instrumentos que cumplan aquella finalidad, de corresponder-, y, en su caso, hubiera regularizado el saldo resultante, en tanto, la entidad recaudadora no los impugne por detectar una discrepancia significativa entre la información declarada y aquella disponible en sus sistemas o proporcionada por terceros.A los fines de lo dispuesto en el párrafo anterior, se considerará que existe una discrepancia significativa cuando se verifique, al menos, una de las siguientes condiciones:i) Si de la impugnación realizada por la entidad recaudadora resultare una diferencia de los aportes, contribuciones u otras obligaciones previsionales por un porcentaje no inferior al quince por ciento (15%) respecto del monto declarado.ii) Si la diferencia entre las sumas declaradas en concepto de aportes, contribuciones u otras obligaciones previsionales y el importe que resulte como consecuencia de la impugnación supere la suma fijada en el artículo 5° del Régimen Penal Tributario, establecido por el título IX de la ley 27.430.iii) Si como consecuencia de una impugnación fundada en la utilización de documentación apócrifa resultare un incremento en los importes adeudados".

VIII. D. Reforma e introducción de un régimen especial y simplificado de ganancias

Por último, a partir del Capítulo III se regula el Régimen aplicable a la Declaración Jurada Simplificada. Este régimen especial y simplificado del Impuesto a las Ganancias alcanza a personas humanas y sucesiones indivisas residentes en el país que cumplan ciertos requisitos patrimoniales y de ingresos. El régimen permite aceptar una declaración jurada simplificada propuesta por la ARCA con efectos liberatorios respecto del tributo y período involucrado.

Se presume la exactitud de las declaraciones presentadas salvo que se verifique una discrepancia significativa -cuyo alcance se define por ley- entre la información declarada y la información disponible en los sistemas del organismo o proporcionada por terceros. En dicho supuesto podrán desplegarse facultades de verificación y fiscalización sobre períodos no prescriptos. Se presume la exactitud de las declaraciones juradas del Impuesto a las Ganancias y del Impuesto al Valor Agregado correspondientes a períodos no prescriptos, salvo que se detecte una discrepancia significativa entre la información declarada por el contribuyente en la declaración jurada simplificada

correspondiente al último período fiscal declarado y la información disponible en los sistemas del organismo recaudador o provista por terceros. El concepto de "discrepancia significativa" se encuentra expresamente definido en la norma. En dichos casos, podrán desplegarse facultades de verificación y fiscalización respecto de los períodos no prescriptos. Asimismo, se establece que, a los efectos de evaluar si existe o no una discrepancia significativa, no resultan aplicables las disposiciones del inciso f) del artículo 18 de la Ley N° 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, referidas al incremento patrimonial no justificado.

Entre los beneficios e impactos esperados de la ley se busca la construcción de un entorno tributario más razonable, uniforme, con menor nivel de litigiosidad y una recaudación sostenible, en línea con una visión de Estado que prioriza la libertad individual, la iniciativa privada y la eficiencia en la asignación de recursos. Por otro lado, la simplificación de los procesos de fiscalización y la presunción de exactitud aplicable a las modalidades simplificadas de determinación impositiva permitirán reducir la carga de cumplimiento y fomentar la formalización de actividades. En este marco, y sin perjuicio de las facultades de fiscalización respecto de todos los contribuyentes, la concentración de la recaudación en un grupo reducido con mayores niveles de capacidad contributiva, sumada a la disponibilidad limitada de recursos, torna necesario un enfoque estratégico que priorice las acciones de control en los segmentos de mayor riesgo, sin desatender la ampliación y consolidación de la base tributaria en su conjunto.

En este sentido en el Capítulo III, art. 38 se indica los sujetos a los que está pensado aplicar, a las personas humanas y a las sucesiones indivisas, residentes en el país, que opten por la modalidad simplificada de declaración jurada del impuesto a las ganancias que implemente la Agencia de Recaudación y Control Aduanero que, al 31 de diciembre del año inmediato anterior al de ejercer la opción, y durante los dos (2) años fiscales anteriores a aquel. Siempre que se verifiquen concurrentemente las siguientes condiciones:a) Ingresos totales, gravados, exentos y/o no gravados por el impuesto a las ganancias, de hasta pesos mil millones ($1.000.000.000);b) Patrimonio total, entendiendo como tal a la sumatoria de los bienes en el país y en el exterior, gravados, exentos y/o no gravados por el impuesto sobre los bienes personales, de hasta pesos diez mil millones ($10.000.000.000); yc) No califiquen como “grandes contribuyentes nacionales” a criterio de la Agencia de Recaudación y Control Aduanero. Y se reserva el PE, establecer requisitos adicionales, ver en este aspecto el decreto reglamentario.

En caso de que la Agencia de Recaudación y Control Aduanero verifique que el contribuyente no reunía, en oportunidad de su adhesión a la modalidad simplificada de declaración jurada del impuesto a las ganancias, los requisitos establecidos para ejercer esa opción, el organismo recaudador lo excluirá del régimen, y quedará habilitado a llevar adelante las tareas de verificación y/o fiscalización pertinentes respecto de los períodos no prescriptos, determinar de oficio la materia imponible, practicar la liquidación de las diferencias que pudieren corresponder y aplicar, en su caso, las sanciones pertinentes, conforme a lo establecido en la ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones.

Ahora bien, una vez que el sujeto, habiendo optado por esta modalidad simplificada, acepte el contenido de la declaración jurada propuesta por la Agencia de Recaudación y Control Aduanero, y efectivice su pago en término, según el art.

39, se considerarán satisfechas sus obligaciones en concepto de impuesto a las ganancias del período fiscal en cuestión tanto desde el punto de vista formal como material, lo que implica que el contribuyente gozará del efecto liberatorio del pago con relación a ese tributo y período fiscal excepto que, con posterioridad, se verifique la omisión en la declaración de ingresos o el cómputo de una deducción improcedente y/o la utilización de facturas u otros documentos que resultaren apócrifos.

Es decir, se presumirá, sin admitir prueba en contrario, la exactitud de las declaraciones juradas presentadas del impuesto a las ganancias y del impuesto al valor agregado correspondientes a los períodos no prescriptos, excepto que la Agencia de Recaudación y Control Aduanero impugne, por los motivos indicados en el artículo anterior, la declaración jurada simplificada correspondiente al último período fiscal declarado y detecte una discrepancia significativa entre la información declarada y la información disponible en sus sistemas o proporcionada por terceros. Esta presunción de exactitud se extenderá a los períodos no prescriptos en los que el contribuyente no hubiera estado obligado a presentar dichas declaraciones juradas.A los fines de lo dispuesto en el párrafo anterior, se considerará que existe una discrepancia significativa cuando se verifique al menos una de las siguientes condiciones:i) Si de la impugnación realizada por la Agencia de Recaudación y Control Aduanero resultare un incremento de los saldos de impuestos a favor del organismo o, en su caso, una reducción de los quebrantos impositivos o de los saldos a favor de los contribuyentes o responsables, por un porcentaje no inferior al quince por ciento (15%) respecto de la declarada por el contribuyente.ii) Si la diferencia entre el impuesto declarado y el impuesto que resulte como consecuencia de la impugnación realizada por la Agencia de Recaudación y Control Aduanero supera la suma establecida en el artículo 1° del Régimen Penal Tributario, inserto en el título IX de la ley 27.430.iii) Si de la impugnación realizada por el organismo recaudador con motivo de la utilización de facturas y otros documentos apócrifos resulta un incremento del saldo de impuesto a favor del Fisco o, en su caso, una reducción de los quebrantos impositivos o de los saldos a favor de los contribuyentes o responsables, siempre que estos no rectifiquen la declaración jurada impugnada por esa circunstancia y no ingresen la diferencia de impuesto que pudiera corresponder, con más sus intereses.

En la medida que aplique la presunción de exactitud mencionada en el primer párrafo del artículo, los contribuyentes quedan liberados de toda acción civil y por delitos tributarios, aduaneros e infracciones administrativas que pudieran corresponder. Por último se excluyen a los efectos de evaluar si existe o no la discrepancia significativa a la que se refiere el artículo anterior, respecto del impuesto a las ganancias y del impuesto al valor agregado, no serán aplicables las disposiciones del inciso f) del artículo 18 de la ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones y en caso de que se verifique la situación de excepción prevista en el primer párrafo del artículo 40 de la presente ley -esto es, cuando la Agencia de Recaudación y Control Aduanero impugne la declaración jurada simplificada por existir una discrepancia significativa entre la información declarada y la información disponible en sus sistemas o proporcionada por terceros-, la Agencia de Recaudación y Control Aduanero podrá extender la verificación y/o fiscalización a los períodos no prescriptos y, en su caso, determinar de oficio la materia imponible, liquidar las

diferencias impositivas correspondientes y aplicar las sanciones previstas en la ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones.

No obstante, la extensión de la verificación y/o fiscalización a los períodos no prescriptos no resultará procedente respecto de los contribuyentes o responsables que:i) Hayan optado, en un determinado período fiscal, por la modalidad simplificada prevista en el artículo 38 de la ley, en tanto hayan cumplido con las condiciones allí establecidas y gocen, respecto de los períodos no prescriptos, del efecto liberatorio de pago y de la presunción de exactitud, conforme lo previsto en los artículos 39 y 40, respectivamente, cuando en un período fiscal posterior no se encuentren comprendidos por dicha modalidad. ii) Hayan adherido al Régimen de Regularización de Activos establecido en el título II de la ley 27.743, y por los períodos que resulten comprendidos en las previsiones de su artículo 34, en tanto se cumplimenten, a esos efectos, las condiciones establecidas por dicha norma legal.

IX. Conclusión

Muchas son las reformas, y muchas más aún se necesitan. Los tributos son un tipo de recursos con los que el Estado puede cumplir sus funciones, recordemos que Alberdi al pensar la Constitución en verdad estaba pensando en cómo financiar el Estado y que el Estado cumpla sus funciones. No hay Estado sin recursos, saberlos administrar y lograr el cumplimiento voluntario es una obligación del Estado, no un objetivo.Es necesario proyectar un país para su crecimiento y para bienestar de sus habitantes para un presente y para la posteridad, como dice el preámbulo de la Constitución. Eleven las velas, suban el ancla, suelten las amarras y que el océano sea el camino que nos lleve a las estrellas, porque ningún mar en calma hizo experto a un marinero.

LA REFORMA TRIBUTARIA QUE SE VIENE: ¿EL FIN DEL IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS?

Cintia Lorena Fernández

I. Introducción

Luego de las últimas elecciones legislativas del mes de octubre de 2025 cobró fuerza la posibilidad de una reforma tributaria que abarque al impuesto a las ganancias, al impuesto al valor agregado y al impuesto sobre los ingresos, que se podría denominar *Ley de Bases II*. El objetivo sería la simplificación tributaria, la eliminación de impuestos distorsivos y generar competencia impositiva entre las provincias. Cintia Lorena Fernández

En este contexto, uno de los ejes centrales del debate, estaría puesto en la eventual división del Impuesto al Valor Agregado entre la Nación y las Provincias, como mecanismo para eliminar el impuesto sobre los ingresos brutos.

Si bien hasta el momento no hubo un proyecto oficial por parte del Gobierno que proponga de manera expresa la eliminación o sustitución del impuesto provincial, se avanzó en cambio, en reformas dirigidas al Régimen Penal Tributario, a la Ley de Procedimiento Tributario y al Código Civil y Comercial de la Nación, las que culminaron en el mes de diciembre de 2025 con la sanción y promulgación a comienzos de este año 2026, de la Ley N° 27.799 denominada de "*Inocencia Fiscal*", la que incluyó también la creación de un régimen de declaración jurada simplificada, recientemente reglamentado mediante Decreto N° 93/2026.

Los objetivos de reforma planteados en el ámbito tributario, no han sido dejados de lado por el gobierno nacional en este año 2026, sino que continúan siendo materia de negociación. Sin ir más lejos, en la reciente ley N° 27.802 de "*Modernización Laboral*", se han introducido temas fiscales tales como la reducción de las contribuciones patronales, la eliminación de algunos impuestos nacionales, como el impuesto a las entradas de espectáculos cinematográficos, el impuesto a los videogramas grabados, y de algunos impuestos internos como ser a los seguros, objetos suntuarios, telefonía celular y satelital, vehículos automóviles y motores, embarcaciones de recreo o deportes y aeronaves, entre otros.

Todo esto evidencia una clara intención de avanzar con la simplificación tributaria y la eliminación de impuestos considerados distorsivos, con el fin de aliviar la carga fiscal.

II. Panorama actual

Corresponde analizar cuál es la situación actual que reaviva una vez más el debate en torno a la necesidad de una reforma tributaria, y en particular, la eliminación y/o sustitución del impuesto sobre los ingresos, interrogándonos si ello es realmente posible, dado que no se trata de primera vez que se quiere eliminar este impuesto. Para ello, resulta necesario comenzar por definir el impuesto bajo análisis, su marco normativo, sus principales críticas y los antecedentes de los intentos de sustitución.

II.A. Marco normativo

El impuesto sobre los ingresos brutos es un impuesto indirecto, que recae sobre el ejercicio habitual de la actividad económica a título oneroso en una jurisdicción (así es

como está definido en los Códigos Fiscales), es decir que grava al consumo como manifestación de capacidad contributiva.

Es un impuesto territorial, en cuanto alcanza las actividades comprendidas que se realizan dentro de los límites de una jurisdicción determinada, integra el precio del producto y se traslada hacia adelante. En cuanto a su denominación, no se tomó en cuenta el hecho imponible alcanzado, sino su base de imposición.

Su antecesor directo, era el impuesto sobre las actividades lucrativas diseñado en 1948 por Dino Jarach para la Provincia de Buenos Aires y en ese mismo año el Congreso de la Nación en ejercicio de su competencia que le otorgaba el entonces art. 67 inciso 27 de la Constitución Nacional dictó la ley nacional N° 13.487 por la cual se sancionó en el ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el impuesto a las actividades lucrativas con vigencia a partir de 1949, el que luego se replicó en los años sucesivos en las provincias, hasta que después de varias reformas, el gobierno nacional lo sustituye por el Impuesto al Valor Agregado en 1974 que también reemplazaría al Impuesto nacional a las ventas y las provincias recurrieron al establecimiento de un tributo que denominaron "derecho de patente por el ejercicio de actividades con fines de lucro", con un hecho imponible similar al derogado impuesto a las actividades lucrativas[1].

Mediante la Ley N° 21.251 de 1976 se modificó la expresión contenida en el Decreto Ley 20.221/1973 de *"patentes por el ejercicio de actividades con fines de lucro"* por la denominación *"impuesto sobre los ingresos brutos"*[2], la que se mantiene hasta la actualidad.

Para evitar los problemas de superposición entre los niveles de gobierno, se fueron implementando instrumentos de coordinación financiera para lograr la armonización tributaria, hasta llegar al sistema de coparticipación que hasta hoy nos rige, que es la Ley de Coparticipación Federal N° 23.548 de 1988 por la cual se establece un régimen de distribución de recursos entre Nación y Provincias.

Las provincias se obligan a no aplicar por sí y sus organismos administrativos y sus municipios, gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta Ley y se excluye expresamente de esta prohibición al Impuesto sobre los ingresos brutos, entre otros, estableciendo en el artículo 9 inciso b) ciertas características comunes que deberá tener este impuesto en cada una de las jurisdicciones: i) debe tratarse del desarrollo de un actividad; ii) dicha actividad debe ser realizada con carácter habitual; iii) debe realizarse con fines de lucro; iv) ejecutarse –total o parcialmente– en la jurisdicción que pretende imponerla (requisito de territorialidad) v) Se determinarán sobre la base de los ingresos brutos devengados del período fiscal.

[1] Vidal, Gladys, Capítulo XXII *"Impuesto sobre los Ingresos Brutos"* en *"Régimen Tributario Argentino"* Abeledo Perrot, Segunda Edición, 2011, p. 513-514.

[2] Ley 21.251 *"ARTICULO 1° - Modifícase el Decreto-Ley N° 20.221/73 y sus modificaciones, en la siguiente forma: ... 2°- Modifícase el artículo 9° en la siguiente forma: I. Sustitúyese en el primer párrafo del inciso b) la expresión "de patentes por el ejercicio de actividades con fines de lucro", por la expresión "los ingresos brutos --sin perjuicio de que en casos especiales la imposición consista en una cuota fija en función de parámetros relevantes derivados del ejercicio de actividades empresarias (incluso unipersonales) civiles o comerciales, con fines de lucro, de profesiones, oficios e intermediaciones, y de toda actividad habitual, excluidas las actividades realizadas en relación de dependencia, de profesiones liberales que no estuvieren organizadas en forma de empresa y el desempeño de cargos públicos".*

Asimismo, las provincias al suscribir este régimen de coparticipación se obligaron a la aplicación del Convenio Multilateral, acuerde suscripto en 1977 destinado a evitar la doble o múltiple imposición horizontal que el tributo podría generar.

Con la reforma a la Constitución de 1994, el artículo 75 inciso 2) establece que la Nación y las Provincias tienen **facultades concurrentes en referencia a la creación de impuestos indirectos** y *"una ley convenio sobre la base de acuerdos entre Nación y las Provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos..."*

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por todas las provincias.

Por su parte, la Cláusula Transitoria Sexta, estableció la obligación de sancionar un nuevo régimen de coparticipación federal antes de fines de 1996, plazo ampliamente vencido, sin que hasta la fecha se haya aprobado un nuevo esquema, por lo que sigue totalmente vigente la Ley N° 23.548.

II.B. Principales críticas

Desde hace casi cincuenta años que el impuesto a los ingresos brutos está vigente en todas las provincias, y lo que puntualmente se le critica son sus efectos distorsivos, entre los cuales se han señalados los siguientes:

1.- "Efectos piramidación" y "Cascada": El efecto piramidación surge por tratarse de un impuesto plurifásico, es decir que grava todas las etapas de elaboración, distribución y comercialización de un bien o servicio. Todas las etapas de la cadena de producción y comercialización se encuentran gravadas. Comprende las ventas que se realicen del fabricante al mayorista, de éste al minorista y hasta el consumidor final.

Al incidir en cada etapa sobre el precio total de los bienes y servicios, y no sólo sobre el valor agregado en la misma, determinadas porciones de dicho precio ya han sido impuestas en numerosas etapas anteriores, cuyo efecto final dependerá de la cantidad de ellas que hayan transitado.

Esto se traduce en una sucesiva imposición donde se aplica impuesto sobre impuesto a lo largo de toda la cadena productiva, el impuesto va contenido dentro de la base imponible sobre la que se aplicará el tributo de la próxima etapa, eso se denomina el *"efecto cascada"*. Este efecto, solo se da en los impuestos plurifásicos y se produce por el mero traslado a precios del tributo sin posibilidad de desagregación.

Esto encarece el producto para el consumidor final y el Estado recauda en cada etapa un monto mayor al previsto según el valor que representa la misma. Estos efectos se producen porque cada empresario considera al impuesto que le carga su proveedor como un costo del proceso productivo.

2.- Falta de neutralidad: si bien sabemos que no se puede hablar de neutralidad en términos absolutos, ya que no existe ningún tributo que sea totalmente neutral, dado los efectos distorsivos antes comentados, no se trata de un impuesto neutral. Al ser plurifásico, tiende a fomentar el diseño de estructuras empresarias concentradas, con pocas etapas de comercialización, para disminuir así la distorsión en el precio final.

Como consecuencia de esa imposición en "cascada", la incidencia final del tributo disminuye con una mayor concentración en el desarrollo de la actividad económica.

3.- Su sesgo proimportador: Se señala que este efecto reviste gravedad, porque los distintos actores en la cadena de

elaboración no solo ven acrecentados los costos en la cadena de elaboración por la incidencia de este impuesto, sino que también se pueden llegar a sustituir insumos nacionales por productos importados, porque por aplicación del principio de gravar en destino, ingresan al país sin ninguna carga tributaria, aumentando su competitividad frente a productos de fabricación nacional (pues para similar etapa de la actividad económica, los bienes producidos en el país ya contienen en su precio el impuesto acumulado de las etapas anteriores, mientras que los bienes importados ingresan al país libres de él),

4.- Su sesgo antiexportador como el Impuesto va por dentro del precio, no puede conocerse la exacta incidencia del mismo en el precio del bien exportado, por lo que no resulta posible su devolución en frontera de la carga del impuesto para cumplir con el principio "país de destino".

Si bien en nuestro sistema no se grava la exportación en sí misma, como consecuencia de los efectos anteriores, el precio de exportación de los productos se ve distorsionado por la incidencia de la carga tributaria que viene en traslado de las primeras etapas, lo que resta competitividad frente a iguales productos elaborados en país de destino o por países que sí cumplen plenamente con el principio de país de destino.

Además de estas características propias del impuesto, existen otras circunstancias que llevan a plantear una reforma tributaria:

a) La expansión de los regímenes de recaudación: Las diferentes jurisdicciones han implementado múltiples regímenes de retención y/o percepción, de retenciones bancarias, que suelen superponerse. Una misma operación puede quedar alcanzada por varios regímenes, se aplican simultáneamente sobre diferentes operaciones de un mismo sujeto, se genera la acumulación de saldos a favor en el ISIB que exceden largamente el impuesto determinado para el período.

En este punto, cabe destacar que algunas jurisdicciones locales han intentado morigerar o poner fin a estos efectos indeseados de los regímenes de recaudación, frente a los innumerables reclamos de los contribuyentes, y los tantos compromisos fiscales asumidos en ese sentido, estableciendo mecanismos para facilitar la devolución de los saldos a favor acumulados, mediante trámites *on line*, simples y automáticos o "express", tales como la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Santa Fe y la provincia de Buenos Aires.

b) Los incrementos de alícuotas y las alícuotas diferenciales en función del nivel total de ingresos del contribuyente o alícuotas diferenciales cuando la actividad se realice en un establecimiento ubicado fuera de la jurisdicción (llamadas "aduanas interiores")

Todo esto ha dado lugar a planteos en la justicia tales como "Bayer"[3], "Droguería del Sud"[4] y recientemente "Río Chico SA c/ PBA"[5] de la CSJN, en cuanto a la aplicación de alícuotas diferenciales por radicación del establecimiento industrial en extraña jurisdicción y "Petroarsa"[6] por el incremento de alícuota en función de los ingresos totales (gravados, no gravados y exentos).

[3] CSJN *"Bayer S.A. c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa de certeza"* sentencia del 31/10/2017.

[4] CSJN *"Droguería del Sud S.A. c/ Buenos Aires, provincia de s/ acción declarativa de certeza"* sentencia del 20/04/2023.

[5] CSJN *"Río Chico S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad"* sentencia del 19/03/2025.

[6] CSJN *"Recurso de hecho deducido por la actora en la causa "Petroarsa S.A. c/ Provincia de Tucumán s/ Inconstitucionalidad"* sentencia del 20/08/2024.

c) Pérdida de vigencia de la Ley de coparticipación: Como dijimos hay un mandato constitucional incumplido, una ley de 1988 con porcentajes fijos que provoca una distribución inequitativa.

d) Generación de situaciones de doble imposición derivada de la incorrecta aplicación de las normas del Convenio Multilateral y la falta de aplicación del Protocolo Adicional del mismo.

e) Transferencia de servicios públicos desde la Nación a las provincias, a la CABA y a los municipios sin la correspondiente generación de la partida presupuestaria equivalente;

f) Crisis económicas recurrentes

II.C. Intentos de reforma

Desde hace tiempo que se señala al impuesto sobre sobre los ingresos brutos como un impuesto con efectos distorsivos y las intenciones de sustituirlo y/o modificarlo se remontan a los Pactos Fiscales de la década de 1990.

En el Pacto para el Empleo, la Producción y el Crecimiento suscripto por las Provincias y la Nación el 12 de agosto de 1993 ratificado mediante Decreto N° 14/94, -denominado comúnmente como Pacto Fiscal II-, se propuso en primer lugar en el artículo PRIMERO cláusula 4) modificar el impuesto sobre los ingresos brutos disponiendo la exención de ciertas actividades allí indicadas[7], las que podían implementarse en forma parcial y progresivamente de acuerdo a lo que disponga cada Provincia, pero que deberían estar completadas antes del 30 de junio de 1995, para luego finalmente en la *cláusula 7)"Asumir la obligación de que en un plazo no mayor de tres años, a partir de la firma del presente convenio y una vez superado el período de transición y logrado un mayor control de la evasión, la imposición del Impuesto a los Ingresos Brutos, limitada en los términos del punto 4) anterior, sea sustituida por un impuesto general al consumo que tienda a garantizar la neutralidad tributaria y la competitividad de la economía."*Posteriormente, se sancionó la ley 24.699, por la cual se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1998 el plazo para el cumplimiento de las cláusulas de este pacto.

Desde hace más de veinte años que esta cláusula se encuentra incumplida, no habiendo avanzado en la creación de un impuesto sustitutivo, sino que su implementación se ha visto limitada en algunos casos en la creación de exenciones o disminución de la alícuota del impuesto en la etapa productiva.

Mediante el Compromiso Federal suscripto el 6 de diciembre de 1999 entre el Gobierno Federal y las provincias, ratificado por ley 25.235, también se estableció en la Cláusula Novena que: *"Las partes acuerdan implementar en el plazo de 24 meses la armonización tributaria entre los distintos niveles de gobierno incluyendo los Municipios, respetando los principios constitucionales de cada provincia que rijan esta materia. Dicha armonización deberá*

[7] a) Producción primaria; b) Prestaciones financieras realizadas por las entidades comprendidas en el régimen de la Ley N° 21.526; c) Compañías de capitalización y ahorro y de emisión de valores hipotecarios, las Administradoras de Fondos Comunes de Inversión y de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y Compañías de Seguros, exclusivamente por los ingresos provenientes de su actividad específica; d) Compraventa de divisas, exclusivamente por los ingresos originados en esta actividad; e) Producción de bienes (industria manufacturera), excepto los ingresos por ventas a consumidores finales que tendrán el mismo tratamiento que el sector minorista; f) Prestaciones de servicios de electricidad, agua y gas, excepto para las que se efectúan en domicilios destinados a vivienda o casa de recreo o veraneo; g) Construcción de inmuebles.

incluir claves únicas de identificación de los contribuyentes, soportes informáticos de datos, sistemas de valuación inmobiliaria, etc. con el objeto de generar la información necesaria a fin de controlar la evasión fiscal, facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y procurar la baja del costo argentino, eliminando o sustituyendo impuestos que distorsionan la competitividad y las decisiones de producir e invertir en la República Argentina.", compromiso que tampoco fue llevado a la práctica.

Con posterioridad, en el marco de la Ley 27.429 se aprobó el Consenso Fiscal 2017 suscripto el 16 de noviembre de 2017, en el cual en sus consideraciones señala que *"Que, en agosto de.2016, el Estado Nacional, las provincias y la CABA se comprometieron a implementar políticas tributarias destinadas a promover el aumento de la tasa de inversión y de empleo privado, que alivianen la carga tributaria de aquellos impuestos que presentan mayores efectos distorsivos sobre la actividad económica, estableciendo niveles de imposición acordes con el desarrollo competitivo de las diversas actividades económicas y con la capacidad contributiva de los actores.".*

Sin embargo en sus cláusulas, no se menciona la posibilidad de eliminación o sustitución del impuesto por otro menos distorsivo, sino que se establecen compromisos de eliminación de tratamientos diferenciales basados en el lugar de radicación del establecimiento del contribuyente, de desgravación de ingresos provenientes de la actividad de exportación de bienes, limitación de las alícuotas por cada actividad y período a las allí dispuestas, el establecimiento de mecanismos de devolución automática de los saldos a favor del contribuyentes generados por retenciones y percepciones, entre otros.

Sin perjuicio de los compromisos asumidos en este Consenso y los que siguieron, las obligaciones se encuentran suspendidas.

III. Proyecto de reforma. Propuestas de sustitución

Teniendo en cuenta las características negativas señaladas de este impuesto, corresponde analizar cuáles son las propuestas que existen para su modificación y/o sustitución, las cuales muchas de ellas, no resultan ser completamente nuevas, por cuanto señalamos con anterioridad, los intentos de reforma de este impuesto datan de hace un tiempo.

A modo de ejemplo, podemos citar un informe de la Comisión de Economías Regionales, Economía Social, Micro, Pequeña y Mediana Empresa, de abril 2025 del Secretario: Marcelino Abdala denominado *"Propuesta para la sustitución de ingresos brutos"*[8]en el cual se mencionan dos alternativas viables para reemplazar el impuesto sobre los Ingresos Brutos:

1) la implementación de un impuesto a las ganancias de carácter provincial y 2) El impuesto a las Ventas Netas como propuesta superadora.

En cuanto al Impuesto a las Ganancias Provincial, se señala que este tributo presentaría ventajas significativas en términos de neutralidad económica y equidad tributaria, ya que replica una estructura similar al impuesto nacional, pero con jurisdicción y recaudación a nivel provincial. Gravaría resultados netos y no ventas brutas, eliminando el efecto cascada y las distorsiones en la formación de precios Sus características principales serían:

1. Base imponible: Gravará las ganancias netas obtenidas por personas

[8] Abdala Marcelino "Propuesta para la sustitución de ingresos brutos" disponible en www.senado.gob.ar

jurídicas y físicas en cada jurisdicción provincial, determinadas según criterios contables precisos.

2. Alícuota: Para mantener la recaudación actual del IIBB (equivalente al 4% del PBI), la alícuota debería ser aproximadamente un 11% adicional sobre la base del impuesto a las ganancias actuales, aunque este porcentaje podría ajustarse según las particularidades de cada provincia.

3. Distribución de la base imponible: Sería necesario establecer criterios de atribución territorial de la base imponible para operaciones interjurisdiccionales, posiblemente adaptando los mecanismos del actual Convenio Multilateral.

En cuanto a los desafíos que plantea su implementación, se puede mencionar:

1. Coordinación interjurisdiccional: Sería necesario establecer criterios uniformes para evitar la doble imposición entre provincias.

2. Adecuación tecnológica y administrativa: Las administraciones tributarias provinciales deben adaptar sus sistemas para la gestión de un tributo más complejo.

3. Transición: El diseño de un período de transición gradual para minimizar impactos negativos en sectores específicos y permitir la adaptación de los contribuyentes.

Como propuesta superadora se menciona al Impuesto a las Ventas Netas (IVN),como un tributo que grava el valor agregado en cada etapa de producción, reemplazando el impuesto a los ingresos brutos.

A diferencia de este último (que se aplica sobre el total de ventas), el IVN solo grava la diferencia entre ingresos y costos específicos, eliminando el efecto "cascada" que distorsiona los precios. La alícuota sería única y fija por provincia (entre 8% y 12% según estimaciones), se aplica el principio de origen, es decir se aplica donde se genera el valor agregado, no donde se consume el bien y en cuanto a las exportaciones, el 80% del IVN pagado en insumos se reintegraría mediante créditos fiscales.

Señala como ventajas claves:

1. Neutralidad: No distorsionar las decisiones empresariales (ej: integración vertical).

2. Recaudación estable: Menos sensible a caídas en el consumo que el IVA.

3. Equidad interprovincial: Las provincias recaudan donde se genera el valor real.

4. Simplificación: Elimina la necesidad de distinguir entre bienes finales e intermedios.

Como desafío para su implementación, es que se precisa un desarrollo normativo específico pero mantiene la simplicidad administrativa del impuesto a los ingresos brutos.

Otras propuestas surgen de un informe del Consejo de Profesionales de Ciencias Económicas de la CABA titulado *"Impacto e Implicancias de una eventual sustitución del Impuesto sobre los Ingresos Brutos por un IVA Provincial"*[9]en que luego de analizar la estructura del tributo, sus efectos negativos, sugieren adoptar un IVA Subnacional, y mencionan todas las modalidades que éste puede adoptar (IVA origen "puro", IVA origen "modificado", IVA "origen restringido", IVA Híbrido "Origen-Destino", IVA destino "Pago Diferido", IVA "Prepago", IVA "integrado Viable", IVA "Dual", IVA "Partilhado" e IVA "Compensatorio").

[9] Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires, Grupo de Trabajo integrado por Di Mascio Miguel, Balbo Elvira, Cavalli César y Carballude Gisela, "Impacto e implicancias de una eventual sustitución del impuesto sobre los ingresos brutos por un IVA provincial" disponible en www.consejo.org.ar

Allí se señala que la selección de un IVA basado en criterios de "origen" (ventas gravadas donde reside el vendedor) o "destino" (ventas gravadas en el lugar de consumo), sería indiferente para los contribuyentes locales, pero respecto de contribuyentes comprendidos en el Convenio Multilateral conlleva la dificultad de definir qué se entenderá por jurisdicción de origen y cuál jurisdicción de destino, para poder reducir las actuales causales de litigio generadas por el impuesto sobre los ingresos brutos.

La consideración de un IVA Subnacional basado en el principio de destino, conllevaría a garantizar la imposición en el lugar de consumo, y con ello, evitar la exportación de impuestos, otorgando mejores condiciones de competitividad a los "vendedores" nacionales, requiriendo de "ajustes tributarios de frontera", es decir, la devolución al exportador del impuesto ingresado respecto de sus insumos, y la imposición de las importaciones. Si bien esto resulta viable en operaciones propias del comercio internacional se tornaría inviable no solo desde el punto práctico sino también constitucional, en el caso de operaciones interjurisdiccionales dentro de nuestras fronteras, por lo que se propone soluciones a dicho problema tales como un esquema de pago diferido[10] o un esquema de crédito fiscal[11].

[10] Implica no gravar el acto de "importación" (entendido como la operación interfronteriza como a la interjurisdiccional) en sí mismo, de modo que el impuesto compensador será ingresado por el primer vendedor responsable de la jurisdicción importadora. Por el lado de las exportaciones (en el mismo sentido dado) deben gravarse a tasa cero en la jurisdicción de origen y debe solicitarse al fisco de tal jurisdicción el reembolso de los créditos fiscales relacionados.

[11] Implica gravar la exportación a la tasa vigente en origen, pero otorgando un crédito fiscal al importador que le es admitido por la jurisdicción de destino (ésta a su vez podría reclamar la devolución del reembolso a la jurisdicción de origen).

En un esquema de IVA Subnacional basado en el principio de origen, la principal ventaja sería que no se requerirían "ajustes de fronteras", los que no serían constitucionalmente viables en términos de comercio interior, y la acreditación del impuesto pagado en la jurisdicción de origen por el importador elimina el problema de las devoluciones (excepto en el caso de las exportaciones al exterior).

Un sistema mixto, consistiría en aplicar el criterio de origen para las operaciones dentro del país y el de destino para las exportaciones: entre los problemas más relevantes que presenta es la necesidad de fijar pautas de valuación de operaciones interprovinciales entre empresas vinculadas, la fijación de criterios de atribución de bases imponibles y problemas de armonización (aspecto común a las restantes propuestas).

Por último, la propuesta que más resonó luego de las elecciones y que fue noticia en más de un periódico, es el denominado "Super IVA". En este caso, el impuesto lo cobraría la Nación, que se quedaría con un 9% y las provincias pondrían su porcentaje respetando el límite del 21% en total.

Esto permitiría una mayor competencia entre las provincias, que buscarían cobrar menores impuestos para atraer la localización de empresas en sus territorios, lo que redundaría en mayor empleo, consumo y, por ende, mayor volumen de recaudación. La reforma implicaría que las provincias se desfinancien aún más para alcanzar una mejora futura "potencial"; es decir que pongan un menor porcentaje para poder ganar más contribuyentes.

Los desafíos que plantea esta reforma para su implementación, son en primer lugar, la eliminación del Impuesto Sobre los Ingresos Brutos, que en la actualidad representa aproximadamente entre el 78% y 80% del total de la recaudación de las provincias, y por otro lado, también se

pretende abarcar la eliminación de las tasas municipales.

A su vez, no todas las provincias tienen estructura para recaudar el impuesto. Según una consulta efectuada al Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA)*"habría al menos 8 jurisdicciones (CABA, Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Santa Cruz y Santa Fe) que por la magnitud de su actividad económica podrían autofinanciarse usando como principal fuente de financiamiento el Súper IVA. Pero para las 16 provincias restantes podría haber dificultades debido a que -por su menor nivel de desarrollo-deberían aplicar alícuotas muy altas. Casos extremos se dan en algunas provincias del norte donde se requerirían alícuotas estrafalarias debido a su reducida base de recaudación."* Frente a estas dificultades, en este informe se propone como regla general un esquema de correspondencia fiscal, es decir que cada provincia se financie con los impuestos que les cobran a sus habitantes tomando como principal fuente de ingresos el "Súper IVA" y en el caso de las provincias donde la debilidad de su economía les genere una recaudación insuficiente, sugiere un Fondo de Nivelación que les garantice los mismos ingresos que tienen hoy.[12]

Por otra parte, debemos recordar la necesidad de compatibilizar la reforma con la Ley de Coparticipación y el Convenio Multilateral, que mientras tanto está vigente y lograr el consenso político de las jurisdicciones locales.

IV. Conclusiones

El Impuesto sobre los Ingresos Brutos constituye, sin duda, uno de los tributos más cuestionados del sistema tributario argentino, pero al mismo tiempo es su principal sostén financiero a nivel provincial.

El debate sobre su eliminación no es novedoso. Desde los Pactos Fiscales de los años noventa hasta el Consenso Fiscal de 2017 y los siguientes acuerdos, se han sucedido diversos intentos de reforma, sin resultados concretos.

En este contexto la reforma tributaria que se puede avecinar, debería apuntar a eliminar los efectos distorsivos del impuesto sobre los ingresos brutos, garantizar a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires una recaudación equivalente a la generada por el impuesto local en cuestión y que sea de fácil administración y cumplimiento por parte de los contribuyentes, como así también permita una rápida y simple fiscalización y verificación parte de los fiscos locales, reduciendo las situaciones litigiosas en la relación fisco / contribuyente.

Los intentos de sustitución han sido varios a lo largo de los años, habiendo quedado en eso: "meros compromisos" porque cuando se trata del bolsillo de los fiscos locales, no resulta para nada fácil la negociación, teniendo en cuenta la necesidad de recursos para cubrir sus presupuestos de gastos, encontrándose cada una de las jurisdicciones locales en situaciones muy dispares.

A pesar de que el Gobierno Nacional avanza en el camino de eliminar impuestos con bajo impacto recaudatorio, o aquellos con efectos distorsivos, lo que va a permitir tener un sistema impositivo más eficiente y competitivo, en mi opinión, y para contestar el interrogante planteado en el título de esta presentación, no creo que el impuesto sobre los ingresos brutos vaya a desaparecer en lo inmediato.

Tal vez, más que suprimirlo, el desafío radica en reformularlo, armonizarlo y

[12] Informe N° 1126 "El Super Iva es viable en todas las provincias" disponible en https://idesa.org/el-super-iva-es-viable-en-todas-las-provincias

racionalizarlo, reduciendo sus efectos distorsivos sin desfinanciar a las jurisdicciones locales. Si bien todos coinciden en que se debe cambiar, entiendo que ninguna administración local está dispuesta a perderlo.

LA DESVINCULACIÓN TERRITORIAL DE LA REGISTRACIÓN AUTOMOTOR Y SU IMPACTO EN EL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO

Constanza Caporale

I. Introducción

En los últimos años, el régimen jurídico del automotor en la Argentina ha experimentado un proceso de transformación significativo, impulsado por un conjunto de medidas de desregulación, digitalización y simplificación administrativa. Entre ellas, se destacan el DNU 70/2023 (B.O. 21/12/2023), la Ley 27.742 (B.O. 08/07/2024) y la Resolución 276/2024 del Ministerio de Justicia de la Nación (B.O. 02/09/2024), junto con las normas reglamentarias dictadas por la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios (en adelante *DNRPA*).

Estas transformaciones generan efectos relevantes en el ámbito tributario local, particularmente en relación con los impuestos de Sellos y Patentes, en tanto el sistema registral automotor ha funcionado históricamente como un espacio de articulación entre la normativa nacional registral y las potestades tributarias de las jurisdicciones locales.

El presente trabajo tiene por objeto analizar los principales aspectos de esta transformación, con especial énfasis en la modificación del criterio territorial de la radicación registral, la denuncia de los convenios de complementación de servicios y la reconfiguración del rol de los Registros Seccionales.

Se sostiene que la reforma introducida por el DNU 70/2023 no sólo modifica el régimen registral, sino que altera el modo en que se articulan las potestades tributarias en el sistema federal, desplazando el eje desde la territorialidad hacia la gestión de la información.

II. El Registro Automotor como espacio de articulación entre funciones registrales y tributarias

El Registro Automotor integra la Administración Pública Nacional desconcentrada, bajo la órbita del Ministerio de Justicia, siendo la DNRPA el órgano de control técnico.

Se trata, sin embargo, de una estructura institucional singular: el Encargado reviste carácter de funcionario público, mientras que el Registro constituye un ente público de gestión privada. Esta configuración determina que, junto a la función registral, coexista una dimensión organizativa propia de una estructura de gestión autónoma.

En este marco, los Registros han desempeñado históricamente un rol relevante como agentes de recaudación e información de tributos locales, particularmente en materia de impuesto de Sellos, impuesto de Patentes y multas por infracciones de tránsito.

III. La transformación del criterio territorial de la radicación registral

El DNU 70/2023 introdujo una modificación sustancial al derogar las disposiciones del Régimen Jurídico del Automotor que vinculaban la radicación registral con el domicilio del titular o la guarda habitual del vehículo.

Esta reforma no implica la eliminación del instituto de la radicación, sino la supresión de su conexión obligatoria con criterios

territoriales determinados. En consecuencia, se configura un modelo en el cual la registración deja de estar necesariamente anclada a un territorio específico, especialmente en las inscripciones iniciales de vehículos 0km.

En este nuevo escenario, la inscripción inicial puede realizarse en cualquier Registro del país, con independencia del domicilio del adquirente. Puede incluso gestionarse directamente ante el concesionario, sin pasar el usuario por el Registro. Ello genera efectos prácticos relevantes, tales como la concentración de trámites en determinadas zonas geográficas vinculadas a concesionarios y una merma significativa en localidades sin esos actores, así como la reaparición de interrogantes respecto de la eventual incidencia de la elección del Registro en la carga tributaria.

En materia de transferencias de automotores usados, subsisten los criterios tradicionales vinculados al domicilio y la guarda habitual, lo que evidencia la coexistencia de lógicas diversas dentro del mismo sistema. De todos modos, el universo de trámites de transferencias de autos usados que antes se realizaban en los Registros donde se había asentado la inscripción inicial con aplicación del criterio de domicilio del titular, también han mermado en las localidades del interior sin concesionarios porque el criterio de vinculación para peticionar el trámite continúa siendo el Registro de la radicación (donde quedó registrada la inscripción inicial) o el Registro que corresponda al domicilio del adquirente. En general, los usuarios suelen peticionar el trámite donde ya está radicado el dominio.

La implementación del Registro Único Virtual y de la plataforma RUNA, que involucran a los concesionarios y desplazan a los Registros,profundiza este proceso, consolidando una lógica de asignación registral que ya no responde necesariamente a un criterio territorial. En este marco, el usuario que adquiere un automotor 0km, una vez que realiza el trámite ante el concesionario, debe elegir en qué Registro Seccional quedará luego radicado el dominio para la realización de futuros trámites como, por ejemplo, la transferencia del dominio. De todos modos, lo cierto es que el Registro Único Virtual y la plataforma RUNA, que son de uso optativo, no han tenido masiva acogida hasta el momento y, en general, los trámites de inscripción inicial, en general, continúan siendo peticionados ante los Registros Seccionales.

IV. La incidencia en los tributos locales y la complejidad de los criterios de conexión

Los códigos fiscales locales prevén distintos criterios de conexión para la determinación de los tributos vinculados al automotor.

En materia de impuesto de Sellos, se consideran elementos tales como el lugar de otorgamiento del acto, la radicación de los bienes y los efectos jurídicos del acto instrumentado. En el caso del impuesto de Patentes, los criterios suelen vincularse con el domicilio del titular, la guarda habitual del vehículo y su radicación a los fines fiscales.

La desvinculación entre la registración y el territorio no modifica directamente estos elementos, pero introduce una tensión en su aplicación práctica, particularmente en lo que respecta a la actuación de los Registros como agentes de recaudación.

V. La denuncia de los convenios de complementación de servicios

La Resolución 276/2024 del Ministerio de Justicia dispuso la denuncia de los convenios de complementación de servicios celebrados entre la DNRPA y las jurisdicciones locales.

Estos convenios constituían un instrumento fundamental para la armonización de criterios fiscales y la coordinación operativa entre los Registros y los fiscos locales. A modo de ejemplo, en materia de impuesto de Patentes, la Disposición DN 163/2016 estableció que a los fines tributarios debía considerarse el domicilio del titular registral, en respuesta a prácticas tendientes a radicar los vehículos en jurisdicciones de menor carga fiscal mediante el uso de la guarda habitual. Asimismo, la Circular DR 14/2016 aportaba criterios de coordinación en materia de impuesto de Sellos.

Si bien los criterios adoptados mediante los convenios podían resultar discutibles, su desaparición implica la pérdida de un mecanismo relevante de coordinación, generando incertidumbre en la aplicación de los criterios de conexión y dificultades en la gestión operativa, en el marco de un sistema registral que es ágil, requiere de inmediatez operativa y que, por su naturaleza constitutiva, tiene como principal propósito brindar certeza jurídica.

VI. La reconfiguración del rol de los Registros Seccionales

Las normas nacionales dictadas a partir de diciembre de 2023 en adelante, reflejan un cambio de enfoque en la función de los Registros, poniendo el acento en su rol registral por sobre su intervención en materia tributaria.

Desde el ámbito nacional se pone énfasis en la negativa de pago de tributos locales ante los Registros y se consolida la posibilidad de diferir el pago de los mismos sin afectar la inscripción del trámite. Lo cierto es que el mecanismo de la negativa de pago de tributos ya estaba previsto pero mediante el énfasisy la visibilidad que se le dio, se procuró desplazar el control desde la instancia registral nacional hacia mecanismos posteriores de fiscalización local. En la práctica, en general los usuarios, informados de la opción, pagan tanto impuesto de Sellos como Patentes en el Registro. Algunos casos de empresas con grandes flotas optan por diferir el momento del pago, ello vinculado a la obtención de ciertos beneficios fiscales.

En paralelo, las jurisdicciones locales refuerzan los regímenes de información y amplían los sujetos que intervienen en la percepción de tributos, como son los comerciantes habitualistas. Los Registros pasan a tener tareas duplicadas en los casos de negativas de pago, recargando ello a los equipos con la misma tarea digitalización a efectos registrales y tributarios, cada ámbito con sus requisitos formales e informáticos. Parte de los recursos del Registro que anteriormente eran utilizados para recaudación, son actualmente utilizados para transmitir información que, más tarde, será utilizada por otros enteslocales para recaudación.

VII. La digitalización y el cambio de lógica del sistema

La implementación de nuevas plataformas digitales se inscribe en un proceso más amplio de transformación del sistema registral.

En este contexto, la lógica tradicional, basada en la ubicación territorial del trámite y el control en el punto de inscripción, comienza a ser reemplazada por un modelo en el cual el circuito de la información adquiere un rol central.

VIII. El federalismo fiscal aplicado al automotor

El cambio analizado no constituye una mera modificación operativa, sino que supone una alteración en el criterio estructural de organización del sistema. La radicación territorial, según las modificaciones normativas (que por el momento solamente se encuentran operativas para las inscripciones iniciales), deja de operar como punto de articulación entre registración y tributación, siendo progresivamente sustituida por esquemas basados en la circulación de la información.

En este nuevo escenario, el federalismo fiscal aplicado al automotor ya no se estructura prioritariamente sobre la radicación del bien. Más allá del criterio de cuál fuera el criterio de conexión fiscal (domicilio del titular, guarda habitual o lugar de otorgamiento para Sellos), el concepto de radicación registral brindaba un marco de referencia. El federalismo fiscal pasa a estructurarse sobre la capacidad de las jurisdicciones para acceder, procesar y utilizar la información generada en el sistema registral.

Mientras que el modelo tradicional se apoyaba en la radicación territorial como punto de conexión, el nuevo escenario tiende a estructurarse sobre la circulación y disponibilidad de información.

Este desplazamiento no elimina las tensiones propias del sistema federal sino que modifica sustancialmente la forma en que dichas tensiones se manifiestan y gestionan.

IX. Conclusiones

La transformación del régimen registral automotor introduce un cambio estructural en la relación entre registración y territorio.

En este nuevo contexto, el desafío consiste en construir mecanismos de coordinación que permitan mantener la coherencia del sistema tributario, garantizar la eficiencia operativa y brindar previsibilidad a los contribuyentes.

La registración tiende a dejar de estar territorialmente anclada, la recaudación se reorganiza y la gestión de la información se convierte en el eje del sistema.

Participaron en este número

Canobbio, María Julieta
Abogada y Especialista en Derecho Tributario, Universidad de Buenos Aires. Argentina. Contacto: ma.canobbio@gmail.com

Caporale, Constanza
Abogada y Especialista en Derecho Tributario por la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como Encargada Titular del Registro Seccional de la Propiedad Automotor Capital Federal N° 5, cargo al que accedió por concurso público. Cuenta con experiencia en la articulación entre el régimen registral automotor y la tributación local, particularmente en materia de sellos y patentes, así como en la gestión operativa de Registros Seccionales como agentes de recaudación e información. Ha cursado la Maestría en Derecho Tributario de la Universidad de Buenos Aires, en el marco de la continuidad académica de la carrera de especialización, encontrándose en etapa de elaboración de tesis. Es egresada del Programa de Dirección de Pequeñas y Medianas Empresas (DPME) del IAE Business School.

Diez, Fernando J.
Abogado. Especialista en Derecho Tributario (Universidad de Buenos Aires). Docente de Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Profesor de posgrado en la Facultad de Derecho y en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, así como en la Universidad de San Andrés, la Universidad Católica Argentina, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Nacional de Tres de Febrero, entre otras. Autor de los libros Procedimiento Tributario. Ley 11.683 comentada (2024) y Procedimiento y Régimen Sancionatorio Previsional (2021), ambos publicados por Thomson Reuters. Socio de Estudio Diez Consultores Impositivos, dedicado a la consultoría y litigio en materia tributaria y previsional.

Fagiano, Caterina
Abogada. Especialista en derecho tributario, penal tributario y penal económico (UBA). Especialista en derecho penal económico y compliance penal (Universidad de Salamanca).

Fernández, Cintia Lorena
Abogada, argentina, graduada en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, es Especialista en Derecho Tributario por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, donde también culminó la carrera de Formación Docente. Es Jefa de Trabajos Prácticos por concurso de la materia “Finanzas Públicas y Derecho Tributario” de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y también es docente en universidades privadas en carreras de grado y posgrado. Autora de artículos publicados en revistas especializadas y de capítulos en obras colectivas referidos a la materia tributaria. En el ámbito profesional, cuenta con experiencia tanto en el sector privado en estudios jurídicos especializados en derecho tributario como en el sector público, habiendo ingresado mediante concurso público a la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos. Actualmente se desempeña como Jefa del Departamento Determinaciones de Oficio y Sumarios Conexos perteneciente a la Dirección General de Rentas (AGIP). cifernandez@agip.gov.ar

Fridenberg, Juan Pablo
Abogado, Especialista en Derecho Tributario y Doctor en Derecho (UBA). Magister en Derecho Tributario (Universitat de Barcelona). Posgrado en “Economía Digital y Criptoactivos” (Universidad de Salamanca). Profesor adjunto regular (UBA) y profesor titular (Ucema) de Finanzas Pùblicas y Derecho Tributario (UBA). Subdirector y docente del Programa de Actualización y Profundización en Derecho Penal Tributario (UBA). Docente de los Programas “Tokenización de Activos para el Sector Financiero” y ”Blockchain para el Sector Financiero” (UTDT).

Monti, Susana Analía
Abogada. Miembro de graduados de la Carrera de Especialización en Derecho Tributario (UBA), Docente, Directora del Instituto del Derecho Tributario del Colegio de Abogados de Morón.

Schurig, Harry
Abogado y Martillero Público. Secretario de la Fiscalía Federal Civil, Comercial y Contencioso Administrativo n° 7. Obtuvo los títulos de Magíster en Finanzas Públicas (en la UNLaM, en el 2012) y de Magister en Magistratura (en la UBA, en el 2014). Especialista en Derecho Tributario (por la UBA, en el 2002), en Derecho Aduanero (en la UBA, en el 2012) y en Derecho Administrativo (en la UNLaM en el 2020). Es Profesor de grado y posgrado en diversas universidades del medio (UBA Facultad de Derecho y Ciencias Económicas; Universidad Nacional de La Plata –Derecho y Cs. Ec.-, Nacional de Salta, Nacional de La Pampa, Tecnológica Nacional, Argentina de la Empresa, Abierta Interamericana, de Belgrano, del Museo Social Argentino, Católica de Santiago del Estero, de la Cuenca del Plata, entre otras), con distintos cargos, entre ellos Titular y Asociado. Integrante del Comité Académico de diversos posgrados de Derecho Tributario y de Derecho Aduanero. Miembro cofundador del Centro de Estudios sobre Gestión Pública y Responsabilidad (CGPyR); Foro Latinoamericano de Delitos Económicos (FLADE) y la Asociación de Derecho Aduanero y Comercio Exterior (ADACE), actualmente también Presidente. Coordinador de la Comisión de Derecho Aduanero del Centro de Estudios del Derecho Financiero y Tributario de la Facultad de Derecho – UBA. Conferencista y autor de numerosos artículos en revistas jurídicas. Correo electrónico: schurig.universidades@gmail.com

CE DF DT

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO FINANCIERO Y DERECHO TRIBUTARIO

DERECHO - UBA

FACULTAD DE DERECHO

U. B. A.