



COLEGIO DE GRADUADOS EN CIENCIAS ECONOMICAS  
En el año de su 130° aniversario (1891-2021)

## L JORNADAS TRIBUTARIAS

C.A.B.A., 16, 17 Y 18 DE NOVIEMBRE DE 2021  
– MODALIDAD VIRTUAL –

**COMISIÓN Nº 2:**  
**REGÍMENES SIMPLIFICADOS. SUS NECESARIAS ADECUACIONES  
NORMATIVAS EN LOS ACTUALES SISTEMAS NACIONALES Y LOCALES**

**Presidenta:** Dra. Carmen I. de AVENDAÑO

**Relator:** Dr. Jorge H. AROSTEGUY

**Secretario:** Dr. Carlos ROCA

### **DIRECTIVAS DE RELATORÍA**

**Por el relator:** Doctor Jorge H. AROSTEGUY

---

**Tema central:** Regímenes Simplificados. Sus necesarias adecuaciones normativas en los actuales sistemas nacionales y locales

### **INTRODUCCIÓN**

El tema que nos convoca en esta Comisión N° 2, en el marco de las L Jornadas Tributarias organizadas por el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es por demás relevante y, para mayor precisión, muestra una creciente importancia en el marco de nuestro sistema tributario.

Desde antiguo los Fiscos<sup>1</sup>, por su propia naturaleza y funciones, han enfrentado el desafío de gestionar la administración del sistema tributario, en el cual la relación con los contribuyentes siempre ha mostrado aristas por demás rípidas y de difícil manejo. En ese marco, existe una distribución inversamente proporcional entre cantidad de contribuyentes y recaudación tributaria entre aquellos de mayor magnitud y aquellos de menor envergadura; dicho en otros términos: de un porcentaje pequeño del padrón de contribuyentes proviene una importante porción del total de recaudación tributaria que obtiene el Estado.

---

<sup>1</sup> En esta instancia nos estamos refiriendo al Fisco en sentido general, no particularizando en ninguno de los organismos o niveles de gobierno de nuestro Estado Federal

De esto derivan primariamente dos consecuencias: por un lado, la lógica concentración de esfuerzos y recursos del Fisco<sup>1</sup> en el control y seguimiento de los contribuyentes de mayor relevancia, de los cuales, como hemos visto, deriva una porción muy significativa del total de la recaudación impositiva, y, por otro, la necesidad de gestionar a esa gran cantidad de pequeños contribuyentes que, de modo atomizado justamente por su gran número, aportan en su conjunto una porción muy inferior.

De ese esquema surgen una gran cantidad de cuestiones cuyo análisis es objeto de la presente Comisión, en la cual los autores deberán abordar de acuerdo a la relevancia del tema y a las pautas que iremos desgranando en este escrito.

En la actualidad contamos a nivel nacional con el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, referido habitualmente como Monotributo a secas. En una breve síntesis de su evolución, digamos que su origen se remonta al año 1998, merced a la publicación en el Boletín Oficial del 6 de julio de ese año, de la Ley 24.977.

En ese momento, vino a sustituir al anterior esquema al que podían acceder los contribuyentes de menor envergadura, que consistía en la posibilidad de encuadrarse como “Responsables no Inscriptos” en el Impuesto al Valor Agregado. Para los sujetos que se inscribían en dicho esquema<sup>2</sup>, en grandes rasgos, continuaba vigente la obligación de presentar declaración jurada del Impuesto a las Ganancias, debiendo, además, cumplir con las obligaciones derivadas del Régimen Nacional de Trabajadores Autónomos, siendo la diferencia derivada de categorizarse como “Responsable No Inscripto” que no presentaba Declaraciones Juradas del Impuesto al Valor Agregado<sup>3</sup>, contando con un tratamiento distinto respecto a las compras de bienes y servicios que realizara para el desarrollo de su actividad: iba a sufrir el “acrecentamiento” de la alícuota de IVA que abonaría sobre las mismas, consistente en el 50% de la alícuota vigente en dicho momento.

Este esquema de los “Responsables No Inscriptos” no resultó satisfactorio en cuanto a su funcionamiento, ya que solía observarse un escaso nivel de compras de bienes y servicios por parte de los contribuyentes incluidos en el mismo, de modo tal que se burlaba la obligación de hacer frente a ese mayor importe de IVA derivado de su condición fiscal. Y aquí es donde es dable observar una cuestión que deben ir tomando en cuenta los autores para encarar sus trabajos:

- ✓ No es el sistema de “Monotributo”, tal como lo conocemos desde hace ya más de dos décadas<sup>4</sup>, el único esquema posible para dar encuadre diferencial a los contribuyentes de menor magnitud
- ✓ Corresponde reconocer al “Monotributo” la bondad de haber incluido en la formalidad a un caudal de contribuyentes que estaban moviéndose fuera de la misma, con el efecto beneficioso que ello implica tanto para el Estado y los propios contribuyentes, como para la economía toda

---

<sup>2</sup> Cuesta referir a “inscribirse” en el régimen de responsables “no inscriptos”, pero, más allá del contrasentido gramatical que ello aparenta, es ese el modo correcto de expresar la situación.

<sup>3</sup> Ni mensuales ni Anuales; recordemos que en aquellas épocas se encontraba vigente la Declaración Jurada Anual F439, que oficiaba de una especie de resumen de lo declarado a lo largo del año fiscal, mediante las doce declaraciones juradas mensuales.

<sup>4</sup> Más allá de cambios, mantiene un formato de pago único para hacer frente a las obligaciones tributarias frente al Fisco nacional.

Lo hasta aquí descrito nos lleva a una reflexión primaria: en materia de Regímenes Simplificados contamos ya a nivel nacional con una vasta experiencia, que nos da la chance de analizar los aspectos positivos y negativos derivados de los mismos; es una gran ventaja pues no se trata de conjeturas de laboratorio, en escenarios hipotéticos, sino que la base de todo parte de la experiencia concreta de lo ocurrido

Expuesto así un marco de referencia general referido al tema cuyo análisis nos convoca, nos abocaremos ahora al recorrido de puntos en particular que se estiman valiosos a la hora del análisis que deben abordar los autores.

### **Puntos en Particular:**

Los mismos son un intento de agrupar algunos de los aspectos que lucen como relevantes a la hora de abordar el estudio de la problemática, no siendo, en consecuencia, una enumeración completa ni, mucho menos aún, un corset para el desarrollo que los autores deseen dar a sus labores investigativas.

### **Punto 1: El enfoque desde la necesidad del Fisco**

Al abordar la conveniencia y necesidad de la existencia de Regímenes Simplificados y, consecuentemente, su debida adecuación a las realidades imperantes, cuenta con el soporte de dos columnas fundamentales:

- Por un lado, la simplificación de la gestión de la administración tributaria
- Por otro lado, proveer a los pequeños contribuyentes de un esquema que implique menor complejidad que el aplicable a los de mayor envergadura económica

En este punto nos ocuparemos del primero de los aspectos, respecto al cual los autores deberán reflexionar en cuanto al grado de cumplimiento de este objetivo en la experiencia acumulada al respecto, proponiendo, concordantemente, las adecuaciones que consideren aportarían para la mejora en este aspecto.

Y es allí donde aparece una cuestión que es dable estimar impregnará varios pasajes de los trabajos de los autores, exposiciones de panelistas y de la actividad toda de la comisión: el delicado equilibrio entre, por un lado, cantidad y complejidad de normas, que, en caso de estar adecuadamente direccionadas, tenderían a generar condiciones de mejor captación de la capacidad contributiva de los contribuyentes y, por otro, la facilidad de implementación y seguimiento por parte del Fisco

Profundizando en este sentido, cabe reflexionar en cuanto al actual status normativo y propuestas de mejora, analizando, además, la experiencia vivida en cuanto a profusión y complejidad de normas referidas al Régimen Simplificado y su relación con la referida mejor captación de capacidad contributiva: ¿se logró la misma?

### **Punto 2 Impacto en la gestión de los administrados**

Recorriendo el tema, vamos ahora al otro lado del mostrador: el de los contribuyentes incluidos en el Régimen Simplificado, e, inexorablemente, la reflexión respecto al término "simplificado" se hace un poco más difuso, cuando no eufemístico, al analizar al cantidad, complejidad e inarmonía entre las normas aplicables al mismo. Estas afirmaciones no se circunscriben al momento actual, sino que abarcan la experiencia de más de dos décadas respecto al asunto.

Y allí es donde la simplificación buscada debe imbuirse de la coherencia inherente al respeto de la propia naturaleza de las cosas: no puede pretenderse una excesiva

brevidad de normas, atento a que ello indefectiblemente abriría la puerta a una captación de la capacidad contributiva absolutamente defectuosa, mientras que, en pos de evitar dicho riesgo, tampoco es admisible la existencia de una profusión de normas, en ocasiones inarmónicas y hasta contradictorias, que no solo complican la gestión de los contribuyentes incluidos en el Régimen, sino que, además, suponen una amenaza en cuanto a la posibilidad de consecuencias no deseadas producto de incurrir en causales de sanciones e incluso exclusiones del Régimen.

Y es así que todo Régimen Simplificado, con el debido asesoramiento por parte de un Contador Público matriculado, debe ser un espacio en que la gestión de las obligaciones tributarias cuenten con una mayor facilidad de gestión, lo cual redundará en una menor carga administrativa para los obligados incluidos en el mismo.

Y en este punto contamos con una vasta experiencia respecto a situaciones no deseadas o que, al menos, deberían ser no deseadas, entre las cuales aparece con significativa gravedad por lo reiterado de su ocurrencia, como por las consecuencias que acarrea, la retroactiva expulsión de contribuyentes del Régimen, con la consecuente inscripción desde ese momento pretérito, es decir, también retroactiva, en el Régimen General, lo cual implica usualmente importes objetivamente relevantes y, en muchas ocasiones, subjetivamente imposibles de afrontar, atento a la magnitud económica de los contribuyentes involucrados.

Y estas exclusiones retroactivas cuentan con diversas causales, que van desde excesos en cuanto a los ingresos obtenidos, acreditaciones bancarias no debidamente justificadas, pasando por otras más etéreas y discrecionales, como la realización de gastos o consumos incompatibles con su condición de pequeño contribuyente, no sin por ello olvidarnos de otras estrictamente formales, como el incumplimiento de las normas de facturación que, en ocasiones, se concreta por no contar el pequeño contribuyente con talonarios de comprantes (factura o documento equivalente) en carácter de comprobantes de resguardo. De este modo, se observan situaciones en las que el Pequeño Contribuyente, que optó por inscribirse en un Régimen Simplificado, sufre consecuencias negativas originadas, nobleza obliga, en incumplimientos, pero que en ocasiones cuentan con un grado de sutileza que no concuerda con la necesaria facilidad en la gestión y administración que deberían imperar para los contribuyentes adheridos al régimen.

Al respecto, los autores de trabajos deberán ahondar en el análisis de caminos a seguir para lograr una armonización normativa, tanto material como formal, que compatibilice captación de capacidad contributiva y control por parte del Fisco con una complejidad en la gestión tributaria por parte de los contribuyentes acorde a su relevancia económica. En cuanto a las exclusiones retroactivas de contribuyentes, los autores deberán analizar caminos para evitar esta situación que es muy perjudicial para los contribuyentes afectados, con el impacto social que ello significa y que, además, puede conducir a incobrables eternos para el Fisco, con el agregado de perder a un contribuyente hasta ese momento regularizado. Respecto a este asunto, estimo los autores podrán vincular el mismo con lo que desarrollaré más adelante, respecto al actual contexto tecnológico y su utilización por parte de la Administración Tributaria.

### **Punto 3 Equilibrio entre regulaciones excesivas y laxitud. La amenaza del “enanismo fiscal”**

En los albores del Monotributo, allá por 1998, desde los profesionales en Ciencias Económicas del sector privado, en las diversas actividades académicas que se venían

realizando respecto al por entonces novel Régimen, se escuchaba una expresión con bastante asiduidad: “enanismo fiscal”, para aludir al cuadro resultante de las maniobras que adoptarían algunos contribuyentes, para no exteriorizar su real status económico, a efectos de encuadrar en el régimen, atento a la menor carga tributaria que de ello derivaría.

Por aquel entonces el ojo del Fisco estaba enfocado en otros aspectos del asunto, vinculados mayormente a la inclusión en el marco de la formalidad a contribuyentes que consuetudinariamente se movían en la marginalidad tributaria; en ese sentido la inclusión en la cuota mensual de aportes previsionales, con miras a una futura jubilación y, más aún, el acceso a una cobertura de salud, eran elementos que alentaban a la regularización de sujetos que, hasta ese entonces, estaban fuera del esquema.

Transcurridos los años, ya con el Régimen consolidado y con el logro de la inclusión de gran cantidad de contribuyentes, se observa que en ese punto es el Fisco el que empieza a fijar la mirada en la precitada consecuencia no deseada, el “enanismo fiscal” y con ella una serie de elaboraciones con miras a su evitación, objetivo loable pero que no dirigido adecuadamente, contribuye a desvirtuar la naturaleza del Régimen.

Aquí se presenta como un camino interesante a transitar por los autores el que conduzca al análisis del delicado equilibrio que deben mantener las regulaciones, para que no resulten excesivas ni tampoco deriven en laxitudes. Cuáles deben ser los indicadores a observar a estos efectos es una de las preguntas centrales a responder y, a su vez, los medios a efectos de su pronta detección y toma de medidas respectivas, siendo que la temprana implementación de las mismas, lo más cercanas al acaecimiento del hecho generador, redundaría en beneficio del fisco, por el resguardo de la recaudación y la salud de la administración tributaria, y de los contribuyentes, al evitarse los ya referidos trastornos que acarrear, por ejemplo, las exclusiones retroactivas. Aquí nuevamente luce como relevante poner énfasis en el uso de la tecnología por parte del Fisco, aprovechando la fortaleza que al respecto presentan sus sistemas y bases de datos.

#### **Punto 4: Definición de universos a incluir. Facturación. Otros parámetros. Distintos márgenes de ganancias. La experiencia de inclusión de empleados**

A la hora de referirnos a los Regímenes Simplificados debe ser abordado con espíritu crítico un aspecto esencial; la definición del universo de contribuyentes incluidos en los mismos.

De momento, en nuestro Monotributo vigente contamos con los ingresos brutos obtenidos por el contribuyente como el primer guarismo a considerar a efectos de testear la posible inclusión en el mismo, en conjunción con otros parámetros que, considerados en su conjunto, generan un mosaico que define, en primer lugar, la pertinencia de su inclusión en el Régimen y, en segundo lugar, la determinación de la categoría en la cual revistar. En efecto, juntos a los ingresos obtenidos por el ejercicio de actividades incluidas en el Régimen (más adelante nos referiremos a este punto), se encuentran otros parámetros tales como consumo de energía eléctrica, superficie afectada a la actividad, alquileres pagados y precio máximo de venta unitario, éste último para venta de cosas muebles. Al respecto, es un terreno a explorar con sentido crítico por parte de los autores de trabajos el tope de ingresos brutos anuales para poder acceder al Régimen Simplificado, resultando enriquecedor basarse en la experiencia acumulada desde 1998 hasta la fecha, en la cual la comparación de

importes medidos en moneda constante, sea cual sea el criterio adoptado para homogeneizarla, promete abrir la puerta para el debate, con la vista puesta en como perfilar este aspecto del Régimen hacia lo venidero.

Y concordantemente la necesidad de contar con indicadores adicionales para una mejor consideración de la entidad económica del pequeño contribuyente, siendo recomendable que los profesionales que aborden la investigación se enfoquen tanto en los actualmente vigentes, como en otros que consideren viables a tales fines, enfatizando además en la posibilidad de tratamientos específicos para determinadas actividades que, por sus características, puedan no resultar adecuadamente considerados en el régimen, tal los casos, por ejemplo, de actividades de alta rotación y bajo margen, para las cuales ya incluso el parámetro ingresos brutos resulta no satisfactorio a efectos de su aplicación.

Y apelando a la experiencia ya transitada, cabe que los autores planteen hipótesis respecto a la posible existencia de un tratamiento diferencial para las cargas sociales de los empleados de empleadores incluidos en el Régimen Simplificado, pudiendo al respecto analizarse tanto formato de cuota fija, como el que estuvo vigente en la etapa inicial del Monotributo u otros mecanismos.

#### **Punto 5: Consecuencias de tecnología aplicada**

Y resulta insoslayable que los autores aborden el impacto del uso de la tecnología por parte del Fisco, a los efectos de la gestión de administración, control y verificación de las obligaciones derivadas de la condición de inscriptos en el Régimen Simplificado. Y en base a ese análisis enfocar en las derivaciones positivas que redundarían en beneficio de ambas partes, tanto el Estado como los contribuyentes, basando esta afirmación en el convencimiento que cuanto más ceñido a lo real está el manejo de estas cuestiones, mayor es la equidad en el impacto tributario. Ya hemos vislumbrado, en pasajes precedentes de este escrito, que el uso de la tecnología debería conducir a evitar, entre otras consecuencias no deseadas, las exclusiones retroactivas a varios periodos pasados, con los efectos nocivos que ya han sido señalados.

#### **Punto 6: Integración con Tributos Provinciales**

Y el último apartado, ex profeso, lo hemos dedicado a la integración del Régimen Simplificado Nacional con los Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Y este emplazamiento hacia el final del documento obedece a que es una experiencia que, si bien ya cuenta con casos concretos de aplicación, es de menor tiempo de desarrollo, por lo cual se encuentra en franco proceso de crecimiento. De lo antedicho deriva que es una formidable oportunidad que se presenta ante los autores, a los efectos de que enfoquen su análisis respecto a las mejores formas de implementación, a efectos de lograr el objetivo de simplificación en conjunción con una adecuada captación de la capacidad contributiva.

Termino estas pautas, no sin antes informar a los autores de trabajos que ante cualquier duda que se les pueda plantear respecto a los alcances de estas directivas, podrán serme transmitidas a la casilla [jorge.est.arosteguy@gmail.com](mailto:jorge.est.arosteguy@gmail.com), a través de la cual serán evacuadas las mismas

---