

Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Propuestas para atenuar sus efectos distorsivos en la transición hacia su posible sustitución

*Elaborado por la Dra. Elvira Balbo **

El impuesto sobre los ingresos brutos es el que genera mayor recaudación para las provincias y la CABA. Para algunas jurisdicciones representa más del 70% de los recursos obtenidos por aplicación del total de los impuestos propios. Su excelente performance recaudatoria, la facilidad para administrarlo, la proliferación de un amplio entramado de regímenes de retención y percepción que aseguran pagos a cuenta en la fuente hacen que sea difícil que los fiscos acepten su sustitución.

A la indiscutible ventaja que representa su efectividad recaudatoria se le contraponen un significativo elenco de desventajas y efectos no deseados que se fueron agravando en los últimos años. El impuesto actualmente vigente dista mucho del que tuvo origen en 1948, en la Provincia de Buenos Aires, con una alícuota del 0,4% aplicada sobre los ingresos del año anterior.

Ya en los '90s fue fuertemente cuestionado por considerarlo un impuesto distorsivo que afectaba las decisiones de los agentes económicos. Es notoria su incidencia en el precio final de las mercaderías y servicios por tratarse de un tributo plurifásico y en cascada que, al ser trasladable, termina percutiendo con mayor fuerza en los últimos eslabones de la cadena de comercialización y en los consumidores finales. Además, a la hora de exportar no permite efectuar ajustes en la frontera (reintegro), ya que se desconoce qué porción del precio es impuesto, de modo tal que en forma conjunta con el bien se exporta el tributo, afectando la competitividad de la Argentina en los mercados del mundo.

Los aspectos negativos del impuesto inspiraron la suscripción del "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento" de 1993, que pretendía lograr su sustitución. En aquel momento se analizaron varias opciones de reemplazo: un IVA provincial, un IVA "mochila", un impuesto

* *Vicepresidente de la Comisión de Tributos Locales y Municipales del CPCECABA.*

monofásico que gravara las ventas en la etapa minorista, etcétera. Sin embargo, diversas circunstancias políticas y económicas hicieron fracasar la sustitución total del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, dejando vigente un tributo residual más nocivo que el anterior que genera notorias asimetrías en su aplicación.

Sin dudas que las acciones a encarar, en el mediano plazo, deberían conducirnos a retomar el camino perdido que nos conducía a la derogación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos y al reemplazo por un tributo superador. Para ello habrá que comenzar por modificar las obligaciones emergentes del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos de la Ley N° 23.548, para salvar al nuevo impuesto de la analogía que pudiera tipificarse respecto de otros tributos nacionales coparticipables.

No obstante, con el objeto de favorecer el desarrollo de las actividades económicas, alentar las exportaciones, minimizar las cargas excedentes que se trasladan a los precios, equiparar la situación de las diversas jurisdicciones evitando guerras tributarias horizontales, dar certeza a los contribuyentes y disminuir el grado de litigiosidad, proponemos algunas acciones que podrían encararse, en el corto plazo, mientras se transita la transición hacia una posible sustitución:

- Abandonar la pretensión de gravar las actividades "onerosas". Limitar el hecho imponible a las actividades con "fines de lucro", cumpliendo con lo dispuesto en la Ley de Coparticipación.
- Que la base imponible se forme con ingresos que provengan del efectivo ejercicio de la actividad gravada.
- Aceptar, para la conformación de la base imponible de algunas actividades económicas que lo justifiquen, el criterio de lo percibido en reemplazo del criterio de lo devengado.
- Otorgar a las Pymes un tratamiento especial similar al otorgado para el IVA.
- Considerar las exenciones que fueron oportunamente otorgadas por aplicación del Pacto Fiscal de 1993, en tanto ninguna jurisdicción lo ha denunciado.
- Disminuir paulatinamente las alícuotas para morigerar el efecto

acumulativo acercándonos al antiguo Impuesto a las Actividades Lucrativas.

- Volver al concepto de "alícuota general" tendiendo a la armonización entre las diferentes jurisdicciones.
- Que la actividad industrial reciba el tratamiento que le corresponde y se le aplique la alícuota prevista para esa actividad sin importar el lugar de radicación, en congruencia con la jurisprudencia reciente de la CSJN.
- Que no se alcancen con el impuesto las exportaciones de bienes y de servicios, cumpliendo con la sana interpretación que debe dársele al artículo 9° de la Ley de Coparticipación. Que la provincia de Misiones revea su posición al respecto.
- No generar contribuyentes interjurisdiccionales en base a la mera aplicación de presunciones.
- Limitar la generalización de los múltiples regímenes de recaudación y percepción existentes. Disminuir las alícuotas utilizadas para evitar recurrentes saldos a favor del contribuyente.
- Los Regímenes de Percepción de las distintas jurisdicciones deben tender a lograr una legislación uniforme, acordada por todas las jurisdicciones, que contenga como mínimo estos principios:
 - o Que los agentes de percepción tengan sustento territorial en la jurisdicción que los nomina.
 - o Que los sujetos percibidos sean contribuyentes de la jurisdicción que se beneficia con la percepción.
 - o Que los gastos de transporte o compra no generen sustento territorial para el contribuyente interjurisdiccional.
 - o Que se retrotraiga la situación de las percepciones a los principios que se plasmaron en la Resolución General de la Comisión Arbitral N° 61/95.
- Promover acciones para que las Administraciones Tributarias accedan a:
 - o Crear un único organismo de recaudación de las percepciones de los contribuyentes interjurisdiccionales, dependiente de la Comisión Arbitral, que las distribuya entre los fiscos según coeficientes preestablecidos, para evitar superposiciones y

saldos a favor.

- o Establecer un "Comité de Administración para el padrón de agentes de percepción y sujetos percibidos".
- Que se derogue la RG (CA) N° 13/2016 que autoriza a las jurisdicciones a aplicar alícuotas diferentes para las percepciones que se realizan en Aduana sobre las importaciones definitivas al momento de su nacionalización. Es un retroceso en el camino hacia la armonización interjurisdiccional.
- Que la Comisión Arbitral se declare competente cuando las percepciones no estén "en consonancia con los propósitos que inspiraron el Convenio Multilateral y la recta operatividad del mismo", según lo expresa en sus Resoluciones Generales.
- Derogar las "Retenciones Bancarias" que se efectúan sobre cualquier crédito que se produzca en las cuentas bancarias del sujeto y que se encuentran escindidas del hecho imponible: "desarrollo de la actividad".

De no lograrse la derogación de las "Retenciones Bancarias":

- o Reducir este tipo de "recaudación compulsiva" a su mínima expresión.
- o Disminuir la alícuota de recaudación para evitar recurrentes saldos a favor del "sujeto retenido".
- o Acotar el padrón de sujetos retenidos a los que realmente sean contribuyentes del impuesto.
- o Mantener el "Comité de Administración Padrón SIRCREB".
- o Publicar los métodos utilizados para seleccionar sujeto retenido.
- o Formalizar un procedimiento de impugnación:
 - de la inclusión en el padrón
 - del monto retenido y/o su distribución
- Formalizar un procedimiento sumario de información de operaciones no sujetas a retención bancaria (venta de bienes de uso, transferencias del exterior, préstamos, etc.).

- Eliminar el concepto de “perfil de riesgo” que aumenta significativamente la alícuota de los regímenes de recaudación de los sujetos que no se inscriben en una determinada jurisdicción, porque consideran que no son contribuyentes de la misma, convirtiéndose en una sanción impropia.
- Acordar con la Comisión Arbitral para que avance en el dictado de Resoluciones Generales Interpretativas, imprescindibles para la correcta aplicación del Convenio Multilateral, tendientes a evitar litigios.
- Formalizar el efecto suspensivo “no reglado” respecto de las actuaciones ante la Comisión Arbitral, tanto para la ejecución fiscal como para la acción de repetición.
- Lograr la aplicación efectiva del Protocolo Adicional (en desuso desde 1983) para que el contribuyente multilateral no deba abonar el mismo impuesto varias veces en fiscos diferentes.
- Que se aplique el Protocolo Adicional en forma automática para los contribuyentes que efectuaron en tiempo la presentación de la DDJJ anual CM05, exteriorizando el coeficiente unificado, sin que ese coeficiente haya sido objeto de cuestionamiento por parte del fisco por dos años consecutivos o tres alternados.
- Que se implementen otros mecanismos de resolución alternativa de los conflictos emanados de la aplicación del Convenio Multilateral, en el que participen terceros independientes especialistas en resolución de conflictos y en materia tributaria.
- Dotar de fuerza de ejecutoriedad a las decisiones de las Comisiones Arbitral y Plenaria previendo una sanción para las jurisdicciones que no las cumplan.

Buenos Aires, 31 de agosto de 2016