

X ENCUENTRO REGIONAL NOA DE TRIBUTACIÓN

Salta, 7 de diciembre de 2018



“RESULTADOS DEL CONSENSO FISCAL EN INGRESOS BRUTOS EN EL NOA: EL CASO JUJUY”

C.P.N. DIEGO ANDRÉS COLAZO

INDICE

Resumen.....	pág. 3
Introducción.....	pág. 5
La demonización del impuesto sobre los ingresos brutos.....	pág. 6
Síntesis de resultados del Consenso Fiscal en Ingresos Brutos.....	pág. 9
El caso de Jujuy.....	pág. 11
a) Aplicación de alícuotas según anexo I del Consenso Fiscal.....	pág. 11
b) Establecimiento de exenciones según Anexo I del Consenso Fiscal.....	pág. 12
c) Eliminación inmediata de las denominadas “aduanas interiores”.....	pág. 12
d) Desgravación de exportaciones de bienes y servicios.....	pág. 13
e) Adecuación del funcionamiento de los regímenes de retención, percepción y recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos.....	pág. 13
f) Establecimiento de mecanismo de devolución automática al contribuyente del saldo a favor generado por retenciones y percepciones.....	pág. 13
g) Otras cuestiones tangenciales.....	pág. 14
Conclusiones.....	pág. 15

RESUMEN EJECUTIVO

La Reforma Tributaria Ley 27.430 nació con el fin de lograr una economía más integrada, equitativa y solidaria a partir de la reducción del déficit fiscal y la presión tributaria, y de un nuevo federalismo fiscal que atenúe los efectos económicos distorsivos del régimen tributario argentino, generando mejores condiciones para el empleo, la inversión, el desarrollo y la competitividad en los mercados.

La sociedad en su conjunto interpretó positivamente el hecho de que la reforma involucre un acuerdo previo entre la Nación y las Provincias como punto de partida hacia un nuevo federalismo de concertación, dejando de lado las relaciones de poder o de imposición, en un intento de coordinación y armonización tributaria federal en pos de objetivos superiores.

Si bien en algunos de los restantes tributos se produjeron modificaciones de relevancia, los impuestos demonizados por la reforma fueron el impuesto sobre los ingresos brutos (con sus sistemas de recaudación anticipada), el impuesto sobre los débitos y créditos bancarios y, en menor medida mediática, el impuesto de sellos.

Transcurrido ya casi un año de la Reforma Tributaria y el Consenso Fiscal, el presente trabajo pone de manifiesto los resultados obtenidos, focalizando el análisis en la provincia de Jujuy, como parte integrante de la región del noroeste argentino, y puntualmente en el impuesto sobre los ingresos, tributo cuestionado unánimemente desde su nacimiento por la doctrina tributaria y el empresariado que enfatizaron su carácter distorsivo a partir de sus efectos piramidación y acumulación, de sus sesgos anti exportador, pro integración económica o anti especialización empresaria, y de su incidencia total en el precio de venta al consumidor (duplicando en muchos casos al impuesto al valor agregado, por ejemplo).

La provincia de Jujuy ha sido aplicada y prudente en cuanto a la mayoría de los compromisos asumidos en el Consenso Fiscal. Se respetaron los límites de las alícuotas propuestas en el Anexo que acompañó al acuerdo, se eliminaron las llamadas “aduanas interiores”, se establecieron exenciones para los créditos hipotecarios, entre otras medidas. No obstante ello, Jujuy presenta algunas materias pendientes, como por ejemplo el establecimiento de mecanismos automáticos de devolución de créditos tributarios a los contribuyentes y la atenuación de la nociva sobreutilización de sus regímenes de retención y percepción que le ha generado un importante stock de saldos a favor de los contribuyentes. Otro asunto pendiente por parte de la provincia se refiere a la tributación en sus Municipios.

El Consenso Fiscal ha sido un buen primer paso pero por sí solo no alcanza. La Nación debe garantizar su cumplimiento total y avanzar en la coordinación de un verdadero sistema

tributario (y no de un mero régimen tributario de compartimientos estancos) que garantice la competitividad, la seguridad jurídica y la estabilidad fiscal.

En la evaluación de la reforma en cuanto al cumplimiento de sus objetivos se obtienen resultados ambivalentes.

Como principal resultado negativo aparece la presión tributaria argentina para el 2019 que, en rigor, se verá incrementada significativamente.

Tampoco se logró con la Reforma revertir significativamente la regresividad del régimen tributario.

La brecha en el flujo recaudatorio que queda en manos de la Nación frente a lo que reciben las provincias se ha incrementado, razón por la cual el intento de federalismo de concertación no logra hacer pie y pareciera consolidarse el juego de imposición de la Nación hacia las provincias.

Como resultado positivo aparecen las leves correcciones económicas parciales del principal impuesto distorsivo (ingresos brutos) que deberían profundizarse a partir del 2019 y finalizarse en el 2022 con otro tipo de imposición local sobre las ventas.

RESULTADOS DEL CONSENSO FISCAL EN INGRESOS BRUTOS EN EL NOA: EL CASO JUJUY.

1.- INTRODUCCION:

El pasado 27 de diciembre el Congreso de la Nación Argentina convirtió en ley¹ un paquete de medidas propuestas por el Poder Ejecutivo y que se denominaron ambiciosamente “*Reforma Tributaria*”.

Esta reforma tenía la finalidad de lograr una economía más integrada, equitativa y solidaria a partir de la reducción del déficit fiscal y la presión tributaria, y de un nuevo federalismo fiscal que atenúe los efectos económicos distorsivos del régimen tributario, generando mejores condiciones para el empleo, la inversión, el desarrollo y la competitividad en los mercados.

La reforma tuvo una favorable acogida en los sectores empresariales, profesionales y académicos, ámbitos éstos desde donde se ensayaron continuamente severas críticas contra la ineficiente gestión del elefantiásico gasto público que provocó una creciente voracidad fiscal en cada uno de los niveles de gobierno, en el afán de reducir el déficit fiscal y resultando, en definitiva, en una presión tributaria asfixiante² para el sector privado de la economía.

La sociedad interpretó positivamente el hecho de que la reforma involucre un acuerdo previo entre la Nación y las Provincias³ como punto de partida hacia un nuevo federalismo de concertación, dejando de lado las relaciones de poder o de imposición, en un intento de coordinación y armonización tributaria federal en pos de objetivos superiores.

Inexorablemente, existieron también posiciones de escepticismo ante este consenso, fundadas en las experiencias anteriores de los pactos fiscales de 1992 y 1993, en el nivel actual del gasto público y en las cuotas de recaudación tributaria que obtuvieron los fiscos de los distintos niveles.

En el mismo génesis de la reforma, el Gobierno Nacional ensayó un mea culpa por la elevada presión tributaria a la vez que realizó un pase de factura a las provincias y municipios por su alta cuota de responsabilidad en lo que concierne al gasto público, por su angurria recaudatoria y por la falta de competitividad de la economía argentina. La intención del Gobierno fue, en esta oportunidad, la de cumplir con el acuerdo y posicionarse como guardián

¹ Ley 27.430. B.O. 29/12/2017.

² Según el Ministerio de Hacienda de la Nación, durante el 2017 la presión tributaria consolidada argentina alcanzó el 32% del PBI, en tanto que el promedio OCDE es del 34,3% y el promedio de Latinoamérica y Caribe es del 22,8%.

³ Consenso Fiscal suscripto el 16/11/2017 y ratificado mediante Ley 27.429.

con la firme convicción de premiar el cumplimiento y sancionar el incumplimiento de los términos del Consenso.

Si bien en algunos de los restantes tributos se produjeron modificaciones de relevancia, los impuestos demonizados por la reforma fueron el impuesto sobre los ingresos brutos (y sus sistemas de recaudación anticipada), el impuesto sobre los débitos y créditos bancarios y, en menor medida mediática, el impuesto de sellos.

Tanto las posiciones a favor de la reforma como las posiciones escépticas rescataron del olvido aquellos viejos manuales de finanzas públicas, de páginas amarillas por el paso del tiempo, y repasaron en todos los ámbitos políticos y económicos disponibles, los efectos distorsivos de esos tributos junto con las falencias normativas que afectaron durante años a los contribuyentes y sus derechos.

Transcurrido ya casi un año de la Reforma Tributaria y el Consenso Fiscal, se pondrán de manifiesto en el presente trabajo los resultados obtenidos, focalizando el análisis en la provincia de Jujuy, como parte de la región del noroeste argentino.

2.- LA DEMONIZACION DEL IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS:

Las administraciones tributarias provinciales advirtieron con una gran preocupación la demonización del impuesto sobre los ingresos brutos y, en menor medida, la del impuesto de sellos.

No podría ser de otra manera, por cuanto ingresos brutos representa, en el promedio nacional, el 75%⁴ aproximadamente de sus recursos tributarios de jurisdicción provincial y constituye, en esencia, la principal herramienta de sus políticas fiscales.

En cuanto a la región NOA del país, el impuesto sobre los ingresos tiene una incidencia aún mayor, alcanzando un promedio del 78%⁵. En el caso del impuesto de sellos, éste representa en el NOA, en promedio, un 11%⁶ de los recursos de jurisdicción provincial.

El impuesto sobre los ingresos brutos fue cuestionado unánimemente desde su nacimiento, y los análisis de rigor que realizaron tanto la doctrina como el empresariado no hicieron otra cosa que enfatizar su carácter distorsivo a partir de sus efectos piramidación y acumulación, de sus sesgos anti exportador, pro integración económica o anti especialización

⁴ Artículo en "El Cronista": <https://www.cronista.com/economiapolitica/IIBB-explica-75-de-recaudacion-provincial-y-un-alto-costo-a-la-produccion-20171026-0043.html>

⁵ Según estadísticas de recaudación por impuesto publicadas en las páginas web de las DGR provinciales de la región.

⁶ Cit. 5

empresaria, y de su incidencia total en el precio de venta al consumidor (duplicando en muchos casos al impuesto al valor agregado, por ejemplo).

Esas distorsiones señaladas del impuesto son las que provocan un exceso de gravamen, con aumentos de precios mayores a la recaudación obtenida, como así también otras decisiones ineficientes en la asignación de recursos de los actores económicos del mercado, incidiendo notablemente en el precio final de bienes y servicios que terminan pagando los propios consumidores o incrementando los costos empresariales cuando no se puede trasladar el impuesto. Además, ingresos brutos afecta a la competitividad de los bienes o servicios nacionales en el ámbito del comercio exterior al estar incorporado en sus precios sin que existan posibilidades de reembolso en el caso de exportaciones. Es un impuesto sumamente nocivo con una única virtud: es invisible a los ojos de los consumidores finales que no conocen en verdad cuánto de este impuesto se paga en el precio final de un bien o servicio.

Las malas experiencias en países donde se aplicó temporalmente ingresos brutos y los datos de la economía argentina sustentaron todas y cada una de las críticas al impuesto, subrayando su meteórico crecimiento: en el año 1966 la incidencia del impuesto en el PBI no alcanzaba el 1%. Cincuenta años después, esa incidencia supera el 4%⁷.

Desentrañar el interrogante de las causas del crecimiento de ingresos brutos es repasar históricamente las desafortunadas medidas que tomaron los fiscos provinciales en la última década: eliminación de exenciones a los sectores primario e industrial, proliferación de sistemas de adelanto del impuesto (generalización de agentes de retención y percepción, bancarización y pagos a cuenta por traslados de mercaderías), aumentos de alícuotas y montos mínimos de impuesto, agravamiento de alícuota para determinados niveles de facturación y el establecimiento de las llamadas “*aduanas interiores*”.

Cuando entraron en el juego los múltiples mecanismos de recaudación anticipada de los fiscos provinciales (que mediante la aplicación de presunciones comenzaron a provocar situaciones de doble imposición), tornaron al régimen impositivo subnacional aún más regresivo, observándose una mayor brecha de incidencia entre ingresos brutos y los impuestos patrimoniales tradicionales (impuesto automotor e inmobiliario).

A ese dantesco escenario deben agregarse los tortuosos caminos administrativos que padecen los contribuyentes para obtener la devolución de saldos a favor, las constancias de no retención y no percepción, las exclusiones de recaudación bancaria, etc.

⁷ Cit 4.

El resultado del proceso de demonización de ingresos brutos fue el inicio de su mutación a partir del 2018, hacia un impuesto a las ventas que grave la etapa de comercialización, tanto mayorista como minorista, a partir de una alícuota uniforme máxima del cinco por ciento (5%).

Esa mutación no es otra cosa que el reemplazo progresivo e indirecto del impuesto por la vía de reducir (y luego eliminar) las alícuotas de impuesto que gravan a las actividades primarias e industriales.

En el meridiano del cronograma de la reforma, allá por el año 2020, el impuesto sobre los ingresos brutos habrá mutado en gran medida en un impuesto a las ventas en etapas mayorista y minorista con la exención de la actividad primaria, en tanto que en horizonte del final del cronograma, en el 2022, el impuesto sobre los ingresos brutos ya no debería existir como tal, al finalizarse los procesos de reducción de alícuotas hasta la exención para las actividades industriales, servicios públicos esenciales y transporte.

Las alícuotas que prevé el Consenso Fiscal no resultan ser antojadizas ni azarosas sino que responden a las estimaciones básicas que la Cámara Bicameral para el estudio del Proyecto de Reforma Tributaria⁸ realizó oportunamente. Asimismo, desde el Ministerio de Hacienda de la Nación se argumentó que el efecto cascada de ingresos brutos es menor en el rubro del comercio.

Algunas provincias realizaron sus propias estimaciones previendo algunos posibles escenarios ante la necesidad de implementar un impuesto sobre las ventas en la etapa de comercialización o un impuesto al valor agregado provincial que proporcione un nivel de recursos de similar magnitud.

En el caso de la Provincia de Jujuy, se realizaron algunas estimaciones simples que arrojaron como resultados una alícuota del orden del 7,2% para un impuesto a las ventas y una sobre alícuota del 13,4% para un IVA provincial para alcanzar un nivel de recaudación tributaria similar a la que proporciona hoy ingresos brutos.

Esas alícuotas indicadas son el resultado de la particular matriz insumo producto jujeña que muestra una composición de actividades con fuerte predominio del sector comercio y servicios con un 62% frente al 14% del sector primario y al 24% de la industria, la construcción y los servicios esenciales⁹.

El gradualismo de la reforma a nivel provincial se previó en un período máximo de cinco años de manera tal de dar previsibilidad a los cambios y de asegurar en cierta manera la

⁸ Creada el 25/04/2017 por mandato de la Ley 27.260 de Blanqueo de Capitales.

⁹ https://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/SSPE-Informe_Productivo_Economico-Jujuy.pdf

sostenibilidad fiscal de la medida, siguiendo los ejemplos recientes de países sudamericanos como Chile y Uruguay.

En este contexto deben entenderse los compromisos asumidos por los fiscos provinciales en el marco del Consenso Fiscal.

3.- SINTESIS DE RESULTADOS DEL CONSENSO FISCAL EN INGRESOS BRUTOS:

Antes de avanzar con el análisis de los resultados del Consenso Fiscal en el caso particular de la provincia de Jujuy es conveniente traer a colación que dicho acuerdo fue suscripto por veintitrés (23) jurisdicciones provinciales (incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). La provincia de San Luis fue la única jurisdicción que no firmó el acuerdo.

Luego, de esas veintitrés jurisdicciones signatarias del Consenso, veintidós (22) contaron con ratificación de sus respectivas legislaturas. La excepción fue la provincia de La Pampa.

Casi todas las provincias que ratificaron el Consenso Fiscal dictaron Leyes Impositivas para el 2018, y las que no lo hicieron es porque realizaron algunas modificaciones normativas a las leyes vigentes para su adecuación a lo consensuado¹⁰.

Según un estudio¹¹ del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) el grado de cumplimiento del Consenso Fiscal ha sido variable, y los resultados que pueden resaltarse son los siguientes:

- Catorce (14) provincias no tuvieron variación sobre las alícuotas máximas en ingresos brutos para el sector Comercio: Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tucumán.
- Diez (10) provincias tuvieron incrementos en alícuotas máximas en el sector Comercio: La Rioja, Neuquén, Chubut, Salta, Río Negro, Tierra del Fuego, Entre Ríos, Santa Fe, La Pampa y Tucumán.
- Siete (7) de ellas llevaron la alícuota al máximo acordado del 5 %: Chubut, Salta, Río Negro, Tierra del Fuego, Entre Ríos, Santa Fe y Tucumán.
- Una (1) provincia elevó la alícuota aplicable al sector Comercio por encima del límite previsto por el Consenso para el período 2019 - 2022: Neuquén con el 6,5 %.

¹⁰ <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/monitoreofiscal>

¹¹ Informe IARAF, Agosto 2018: <https://drive.google.com/file/d/1GWm11CxcTVKh6laBcNnxHfsWLJautWWD/view>

- Considerando todos los rubros económicos, cinco (5) provincias mantuvieron durante el 2018 las alícuotas sin aplicar subas: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, San Juan y Santiago del Estero.
- Los restantes rubros económicos, en general, registran baja de alícuotas que se adecúan a lo previsto en el Consenso.

De acuerdo al mismo informe del IARAF y circunscribiendo el análisis a la región NOA, los resultados pueden resumirse en el siguiente cuadro:

Provincia	¿Subió alc. de IBB	Primario	Industria Local	Industria sin Planta	Energía, Gas y Agua	Construcción	Comercio	Restaurantes y Hoteles	Transporte	Comunicaciones	Telefonía Movil	Intermediación Financiera	Serv. Empres. Y Soc.
CATAMARCA	SI	=	↓	↓	↑	↓	=	=	↓	↑	↑	↑	=
JUJUY	SI	=	=	↓	↓	↓	=	=	=	=	↑	↑	=
SALTA	SI	=	↑	↓	↑	↑	↑	↑	↓	↓	↑	=	↑
S.DEL ESTERO	NO	=	=	↓	=	=	=	=	=	=	=	=	=
TUCUMAN	SI	↓	↓	↓	↑	↓	↑	↑	↑	↑	=	↑	↑

Salvo Santiago del Estero que prácticamente no modificó su estructura de alícuotas en ingresos brutos, las restantes provincias del NOA tuvieron algún tipo de incremento de alícuotas en determinados rubros de manera tal de aprovechar ciertas liberalidades del Consenso, con lo cual uno de los fines de la reforma, el de atenuar la presión tributaria de ingresos brutos, no llegó a cumplirse.

Los rubros más afectados fueron el comercio y los servicios, la telefonía móvil y la intermediación financiera.

En el comercio Salta y Tucumán fueron dos de las provincias que aumentaron la alícuota de ingresos brutos al máximo del 5%. Dicho tope, huelga decir, es el máximo previsto hasta el 2022 sin perjuicio de que para el 2018 no se previó límite alguno.

Jujuy, Catamarca y Salta incrementaron las alícuotas en telefonía móvil. En lo que se refiere a la intermediación financiera, Jujuy y Catamarca incrementaron alícuotas.

Tucumán, por su parte, incrementó las alícuotas de aquellos rubros en los que el Consenso otorgó cierto margen de liberalidad.

Es oportuno destacar que las provincias del NOA han eliminado aduanas interiores mediante modificaciones normativas que no contemplan ya el agravamiento de la situación tributaria de los contribuyentes en virtud de la radicación de las plantas fabriles o de los establecimientos donde funcionan las explotaciones primarias.

Claro que ello no es producto de una política fiscal o económica inteligente que promueva el desarrollo económico sino consecuencia de los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹², días antes de la firma del Consenso Fiscal.

4.- EL CASO DE JUJUY:

Proponemos para nuestro análisis el siguiente checklist de los compromisos asumidos por la provincia de Jujuy y de su estado de cumplimiento:

a) Aplicación de alícuotas según Anexo I del Consenso Fiscal:

La Ley Impositiva jujeña¹³ prevé para el ejercicio fiscal 2018 la modificación de alícuotas en algunos rubros en el impuesto sobre los ingresos brutos, dando cumplimiento a lo previsto en el Consenso Fiscal.

Concretamente, en el artículo 2° del Anexo III, se modificó en la sección I de Información y Comunicaciones. En el grupo 612 de Servicios de Telefonía Móvil la alícuota se incrementó del 6% al 7%.

En la sección K de Intermediación Financiera y Servicios de Seguros, se incrementaron alícuotas del 7% al 8% en todos los grupos, excepto en el de Servicios de entidades de tarjetas de compra y crédito que pasó del 5% al 6%, y en los grupos vinculados a los seguros y las casas de cambio que permanecieron con una alícuota del 6%. Aquí debe tenerse presente que para el período fiscal 2018 el Consenso Fiscal no previó alícuota máxima en este rubro.

Una modificación que puede ser considerada en cierta manera inesperada fue la incorporación de una nota referencial para determinadas actividades. Dicha nota, identificada como (4) en artículo 2° del Anexo III, dispone que cuando la sumatoria de bases imponibles en el período fiscal anterior, en cualquier jurisdicción, supere los seis mil millones de pesos (\$ 6.000.000.000), la alícuota aplicable al período 2018 será del 4 %, en lugar de las de 3%, 3,5%,

¹² CSJN: Bayer S.A. c/ Provincia de Santa Fe y Harriet y Donelly c/ Provincia de Chaco, ambos del 31/10/2017.

¹³ Ley 6.053, sancionada el 07/12/2017 y publicada en el Boletín Oficial el 20/12/2017.

1,6% o 1,8%. Este incremento de alícuota terminó impactando sobre un grupo muy reducido de grandes empresas del régimen de convenio multilateral.

b) Establecimiento de exenciones según Anexo I del Consenso Fiscal:

Por vía legislativa¹⁴ se incorporó al artículo 284 del Código Fiscal como inciso 13, la exención para los créditos hipotecarios otorgados a personas humanas por bancos oficiales o entidades financieras de la Ley 21.526, para la adquisición, construcción, ampliación y/o refacción de vivienda única y ocupación permanente.

Se incorporó también un tratamiento exentivo para los créditos hipotecarios en el impuesto de sellos, como inciso 34 en el artículo 236 del Código Fiscal.

c) Eliminación inmediata de las denominadas “aduanas interiores”:

En el detalle de notas referenciales del artículo 2 del Anexo III de la Ley Impositiva jujeña se eliminaron para el período fiscal 2018 todos los tratamientos diferenciales basados en el en el lugar de radicación o ubicación del establecimiento del contribuyente o el lugar de producción del bien.

La técnica legislativa de la Ley Impositiva jujeña aplicable para el 2017 encubría (bajo la fachada de una política de promoción agrícola industrial) un tratamiento fiscal de menor alícuota para aquellos contribuyentes que tuvieran radicadas sus explotaciones o plantas fabriles en Jujuy.

Es decir, se dispuso en el 2017 para tales actividades una alícuota general del 3% (con la posibilidad de incrementarse al 3,5% por el nivel de facturación del período fiscal inmediato anterior). Los contribuyentes “*promocionados*”, es decir, los que contaron con explotaciones o plantas fabriles radicadas en Jujuy, accedieron a una alícuota menor (1,2% 1,6% o 1,8% según corresponda a producción primaria, producción de alimentos o producción de otros bienes).

El transporte urbano de pasajeros y el transporte de cargas tenían también un elemento diferencial en el tratamiento impositivo: la radicación de los automotores con los que se presta el servicio. Aquellos contribuyentes que tenían radicada en Jujuy la totalidad de sus parques automotores, gozaron de alícuotas menores (1,6% y 2% respectivamente).

Esta discriminación fue eliminada en la Ley Impositiva jujeña para el período fiscal 2018.

¹⁴ Ley 6.052, sancionada el 07/12/2017 y publicada en el Boletín Oficial el 22/12/2017.

d) Desgravación de exportaciones de bienes y servicios:

En el caso de la provincia de Jujuy, tanto las exportaciones de bienes como las de servicios no se encuentran gravadas en el impuesto sobre los ingresos brutos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 241, inciso e del Código Fiscal. Dicha disposición no alcanza a las actividades conexas de transporte, eslingaje, estibaje y toda otra de similar naturaleza.

El tratamiento indicado de las exportaciones incluye a las que se refieran a actividades mineras e hidrocarburíferas pero no a servicios complementarios.

e) Adecuación del funcionamiento de los regímenes de retención, percepción y recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos:

La Dirección Provincial de Rentas de Jujuy, mediante el dictado de la Resolución General 1.510/2018, compiló en un solo cuerpo normativo, todas las resoluciones vigentes en materia de retenciones y percepciones.

De acuerdo a los propios considerandos de la resolución general, la provincia de Jujuy busca armonizar la aplicación de sus regímenes de recaudación con las disposiciones respectivas de la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral, actualizar importes expresados en sumas fijas, incorporar a las ventas realizadas por medios electrónicos y facilitar el cumplimiento de los agentes de retención y percepción a partir de un webservice¹⁵ en lugar de aplicaciones domiciliarias.

En rigor, esta norma transcribe los términos del artículo 1º de la Resolución General N° 24/2016 de la Comisión Arbitral que dispone la sustitución del punto 2, inciso b), artículo 1º de la Resolución General N° 61/1995, modificado por las Resoluciones Generales N° 3/2010 y 4/2011 y sus complementarias.

Lo curioso de este asunto es que Jujuy adoptó el texto de la resolución general de aplicación suspendida por la Resolución General N° 1/2017 de la Comisión Arbitral y luego revocada por la Resolución N° 19/2017 de la Comisión Plenaria.

En términos generales, y con la salvedad del párrafo anterior, la provincia de Jujuy buscó armonizar sus regímenes de retención y percepción con lo dispuesto en distintos pronunciamientos por la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral.

f) Establecimiento de mecanismo de devolución automática al contribuyente del saldo a favor generado por retenciones y percepciones:

¹⁵ Aplicación web denominada A.R.P.IB.

La provincia de Jujuy no ha dictado aún una norma que establezca un mecanismo rápido o acotado de devolución automática al contribuyente de saldos a favor generados en regímenes de recaudación.

Algunas jurisdicciones provinciales han avanzado en este tema mediante la adecuación normativa de procedimientos¹⁶ o el establecimiento de procedimientos específicos para tal fin¹⁷.

La devolución de estos saldos a favor en cualquier impuesto provincial está prevista en el Código Fiscal jujeño en su artículo 90.

No existe un procedimiento que reglamente el instituto por lo que en el plano fáctico el trámite se resuelve a solicitud del interesado. En atención al monto a devolver y al origen del saldo, el trámite puede ser resuelto en un corto plazo o bien dilatarse en el tiempo cuando se involucra una verificación previa con orden de intervención fiscalizadora.

g) Otras cuestiones tangenciales:

Jujuy no tiene legislados tributos provinciales específicos que gravan la transferencia de combustible, el gas, la energía eléctrica y los servicios sanitarios pero si existen tasas municipales que gravan la transferencia de estos conceptos (excepto combustible). Tampoco tiene la provincia tributos sobre las nóminas de las empresas como tienen otras jurisdicciones provinciales¹⁸.

Con respecto a los impuestos inmobiliario y de sellos, la normativa impositiva de Jujuy cumple con las previsiones del Consenso Fiscal.

Respecto de los Municipios y Comisiones Municipales de la provincia, nada ha avanzado Jujuy en cuanto a establecer un régimen de coparticipación de recursos provinciales o un régimen local de responsabilidad fiscal.

Tampoco se promovió la adecuación de tasas municipales de tal manera que se correspondan con la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio y sus importes guarden una razonable proporcionalidad con el costo de éste último.

No se crearon tampoco las bases de datos de acceso público de los tributos vigentes en cada municipio o un sistema único de liquidación de tasas, tal como se asumió el compromiso en el Consenso.

¹⁶ Resolución Normativa N° 16/2018 (ARBA).

¹⁷ Resolución General N° 2/2018 (DGR Misiones).

¹⁸ Impuesto a las Cooperadoras Asistenciales en Salta, Impuesto a la Salud Pública en Tucumán, Fondo de Integración de Asistencia Social en Entre Ríos, Fondo de Reparación Social en Santiago del Estero, Régimen de Pensiones Sociales en Formosa, Fondo para la Salud Pública en Chaco, Fondo Especial de Policía del Trabajo y Capacitación Laboral en Chubut.

De cualquier manera, es de esperar que en el período fiscal 2019 la provincia de Jujuy comience a tratar estos temas y se conozcan los primeros avances.

5. CONCLUSIONES:

La provincia de Jujuy ha sido aplicada y prudente en cuanto a la mayoría de los compromisos asumidos en el Consenso Fiscal.

La alta dependencia de los recursos de jurisdicción nacional que ingresan por la vía de la coparticipación y los importantes aportes recibidos de la Nación desde el año 2016 tienen mucho que ver con ese comportamiento responsable fiscalmente, aunque es dable admitir que en cuanto a alícuotas de ingresos brutos y regímenes de recaudación, Jujuy siempre ha sido vista como una de las provincias con políticas fiscales menos duras, si se las compara con otras del NOA como Salta o Tucumán, o del resto del país como Buenos Aires y Misiones, por citar ejemplos.

No obstante ello, Jujuy debe avanzar aún en medidas que atenúen la nociva sobreutilización de sus regímenes de retención y percepción que le ha generado un stock de saldos a favor de los contribuyentes equivalente a casi dos recaudaciones mensuales.

De suyo, ello no será tarea fácil si se considera que más del 60% de la recaudación de ingresos brutos se canaliza a través de los regímenes de recaudación pero de cualquier manera la administración tributaria provincial deberá efectuar una reingeniería interna de manera tal de asumir un menor ingreso por vía de agentes que luego sea compensado con un mayor ingreso directo del saldo de declaración jurada por parte del contribuyente. Se deberán eficientizar, entonces, los procesos de cobranza y de fiscalización.

Deberá avanzar también la provincia en el establecimiento de un mecanismo de devolución de saldos a favor, mucho menos burocrático que no derive en un calvario para el contribuyente y le provoque ese nocivo efecto *“del helado en la mano”*, es decir, el *“derretimiento”* del saldo a favor ante la inacción administrativa en el tiempo.

Otra materia pendiente por parte de la provincia es avanzar en lo que se refiere a la tributación en los Municipios.

El Consenso Fiscal ha sido un buen primer paso pero por sí solo no alcanza. La Nación debe garantizar su cumplimiento total y avanzar en la coordinación de un verdadero sistema tributario (y no de un mero régimen tributario de compartimientos estancos) que garantice la competitividad, la seguridad jurídica y la estabilidad fiscal.

Es positivo que en la reciente adenda al Consenso¹⁹ el gobierno nacional no haya cedido a la presión de los gobernadores para suspender la reducción de las alícuotas de ingresos brutos aún cuando si se la haya suspendido para el impuesto de sellos.

No cabe ninguna duda de que ingresos brutos es un impuesto que debe ser reemplazado si se pretende lograr una economía competitiva, eficiente y equilibrada pero pensar en su eliminación es una utopía por lo que representan para las finanzas públicas provinciales, por lo que el camino a emprender es su reemplazo. En ese marco, el proceso de mutación hacia un impuesto a las ventas que grave la etapa de comercialización es una alternativa.

Existirán algunos problemas en su implementación, posiblemente, pero no deja de ser una alternativa preferible y superadora al actual esquema distorsivo – regresivo.

Deberá analizarse como resolver la problemática de los consumos de bienes que podrían considerarse como *“intermedios o de uso”* (que no presentaría mayores problemas con el actual esquema de facturación diferenciado reglado por la AFIP), la probable diversidad de alícuotas y la mayor evasión tributaria que suele concentrarse en la etapa final de la cadena productiva – consumidora.

La Nación, por su parte, debe asumir su cuota de responsabilidad en la exorbitante presión tributaria, en la falta de seguridad jurídica y en la regresividad del régimen tributario argentino.

Una mayor cantidad de recursos tributarios no coparticipables o coparticipables en menor medida, como las retenciones y el impuesto a los débitos y créditos bancarios, ha propiciado esa desafortunada frase que sintetiza la irresponsabilidad fiscal nacional: *“una nación rica con provincias pobres”*. Este marco explica porqué durante la última década las provincias y los municipios han aumentado en forma exorbitante la presión de sus tributos para poder financiarse.

La seguridad jurídica, la igualdad y la previsibilidad son bienes que el Estado debe tutelar celosamente, sobretodo luego del desafortunado episodio de la última reforma en materia del impuesto sobre los bienes personales donde trascendió en la prensa²⁰ que en los borradores previos al proyecto enviado al Congreso para su tratamiento en la Cámara de Diputados se preveían disposiciones que afectaban en mayor medida a los contribuyentes que adhirieron al Régimen de Sinceramiento Fiscal Ley 27.260 y blanquearon bienes en el exterior.

El escenario económico cambió radical y negativamente desde la firma del Consenso Fiscal y la sanción de la Reforma Tributaria por causas macroeconómicas y ciertas pautas

¹⁹ Firmada el 13/09/2018.

²⁰ <http://www.ambito.com/933127-bienes-personales-aumentaria-para-los-que-blanquearon-bienes-en-el-exterior>.

exigidas por el Fondo Monetario Internacional como otorgante del necesitado financiamiento del déficit fiscal público.

A título de colofón, si se tuviera que evaluar la reforma en cuanto al cumplimiento de sus objetivos, habría resultados ambivalentes.

Como principal resultado negativo aparece la presión tributaria argentina para el 2019 que, en rigor, se verá incrementada significativamente²¹.

Tampoco se logró con la Reforma revertir significativamente la regresividad del régimen tributario.

Además, pareciera agrandarse aún más la brecha en el flujo recaudatorio que queda en manos de la Nación frente a lo que reciben las provincias, razón por la cual el intento de federalismo de concertación no logra hacer pie y pareciera consolidarse el juego de imposición de la Nación hacia las provincias.

Como resultado positivo aparecen las leves correcciones económicas parciales del principal impuesto distorsivo (ingresos brutos) que deberían profundizarse a partir del 2019 y finalizarse en el 2022 con otro tipo de imposición local sobre las ventas.

Los resultados finales de la reforma y del Consenso Fiscal se conocerán recién en el 2022, al término del cronograma de reformas.

Ojalá que aquellas buenas intenciones con las que se encararon la Reforma Tributaria y el Consenso Fiscal no hayan sido más que un espejismo momentáneo sino ejes fundamentales de un proceso de cambio que necesita Argentina como proyecto serio de país; ello para no caer en el paradigma de aquella frase de Edgar Faure²², quién jocosamente enunció alguna vez que *"Reforma fiscal es cuando prometen reducir los impuestos sobre las cosas que se gravan desde hace tiempo y para ello crean nuevos sobre las cosas que aún no estaban gravadas"*.

DIEGO ANDRES COLAZO

²¹ <https://www.iprofesional.com/impuestos/280401-consumidor-cheque-comercio-Segun-el-Presupuesto-2019-la-presion-fiscal-del-ano-proximo-ser%E2%80%A6>.

²² Edgar Faure: político francés. Doctor en Leyes, Ministro de Economía y Finanzas de Francia.