



Ana María Grecchi

José María Vitta

Instituto de Investigaciones Teóricas y Aplicadas, Escuela de Contabilidad.

CONVENIO MULTILATERAL: REFLEXIONES SOBRE LOS REGÍMENES DE RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS

El desarrollo económico de una nación requiere la existencia de un mercado interno integrado. Según Juan Bautista Alberdi "*un solo territorio para una sola nación*" en los países federales donde los estados subnacionales que lo componen reservaron parte de sus poderes, entre ellos el tributario, es necesaria, entre otras políticas, una convergencia fiscal que determine iguales cargas para todos los actores económicos, cualquiera sea el estado en el que se radiquen. Las asimetrías impositivas producen al menos dos tipos de distorsiones: una que afecta la competitividad de los bienes, por los efectos sobre los costos y la segunda incide sobre la localización de las inversiones, pues afecta la rentabilidad.

Las asimetrías de un sistema tributario traen como consecuencia, distorsiones en la asignación eficiente de los recursos y en la toma de decisiones sobre radicación de inversiones. Una fuente de asimetrías la constituyen los regímenes de retenciones, percepciones, de recaudación, en la medida que no respeten el límite territorial de la potestad tributaria de las jurisdicciones. Esto tiene su efecto más importante respecto de los sujetos de Convenio Multilateral y en especial con respecto a los regímenes de percepción y de recaudación.

La Resolución General 01/2006 de la Comisión Arbitral fijó en el TÍTULO VI las pautas a las que deberían ajustarse los Regímenes de Percepción y Retención.

- 1) *Podrán ser designados agentes de retención o percepción cualquier persona física o jurídica, con independencia de que las mismas estén o no alcanzadas por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos*
- 2) *Resultarán pasibles de retención o percepción aquellos contribuyentes que realicen actividades con sustento territorial en la jurisdicción que establezca el régimen respectivo.*



- 3) *En el caso específico de regímenes de retenciones, se fijan pautas diferentes según se trate de contribuyentes comprendidos en el régimen general o en regímenes especiales.*
- a) *Respecto a los sujetos incluidos en el régimen general, podrán ser sometidos a retenciones teniendo en cuenta como base de cálculo de la misma el 50% del ingreso obtenido en determinada jurisdicción*
 - b) *Respecto de los contribuyentes incluidos en Regímenes Especiales, la base de cálculo para efectuar la retención podrá ser la proporción de ingresos que emana de la aplicación de los citados regímenes especiales*
 - c) *La alícuota de la retención no podrá exceder a la que de acuerdo con la legislación vigente en cada jurisdicción, corresponda aplicar a la actividad del sujeto retenido según la naturaleza de los ingresos brutos sometidos a la misma*
 - d) *Las jurisdicciones adheridas al Convenio Multilateral podrán exigir que se practiquen percepciones, únicamente cuando el coeficiente del sujeto pasible de las mismas atribuible a dichas jurisdicciones sea igual o superior a 0,1000. A dichos fines, el sujeto pasible de percepción deberá exhibir copia de la última Declaración Jurada (Form. CM05) debidamente intervenida. (Derogado por la RGCA 4/2006 del 28/05/2006)*

Es de observar que la Comisión Arbitral fijó como supuesto de aplicabilidad de los regímenes de percepción o retención la necesidad de que haya sustento territorial para que procedan, no obstante no todas las jurisdicciones han tenido esto en cuenta al proceder a la reglamentación pertinente.

En el año 1988, la Comisión Arbitral y la Comisión Plenaria (organismos de aplicación del Convenio Multilateral) aprobaron en Córdoba un proyecto de Nuevo Convenio Multilateral que nunca entró en vigencia porque no fue ratificado por todas las jurisdicciones, pero es un antecedente para aquellos supuestos donde el Convenio guarda silencio. Dicho proyecto había incluido un artículo 6 que reza así: *"Retenciones: Las jurisdicciones adheridas podrán aplicar regímenes de retención en la fuente siempre que no vulneren los principios consagrados de este Convenio"*



Según Bulit Goñi ¹ esto debe interpretarse:

- 1) Que el importe que se retenga no exceda lo que debe tributarse a la jurisdicción por la distribución de base que impone el Convenio
- 2) Que la retención no convierta en contribuyente de la jurisdicción a quien no lo es
- 3) Que no le torne más gravoso su actuación interjurisdiccional de lo que sería su actuación local pura.

Según este autor el anteproyecto preparado por la Comisión Arbitral proponía dos textos alternativos:

Uno de mínima: *"Las jurisdicciones adheridas no podrán aplicar retenciones en la fuente que superen el impuesto correspondiente a la base imponible efectivamente atribuible a ellas por el presente Convenio"*

Una de máxima: *"Las jurisdicciones adheridas no podrán aplicar retenciones en la fuente a las actividades cuyos ingresos resulten alcanzados por el Convenio Multilateral"*

Asimismo, los regímenes de retención, recaudación y percepción que no tengan en cuenta lo normado por la Comisión Arbitral con relación a cuando resultan de aplicación y con qué límites, pueden dar origen a la existencia de saldos a favor inaplicables o bien que produzcan desvíos de recaudación, tendientes a absorber esos saldos .

Tal cual lo señala Bulit Goñi, los sistemas de percepción y retención son la consecuencia de contribuyentes incumplidores y de administraciones tributarias débiles a la hora de cumplir con sus mandatos. Estos regímenes resultan de utilidad, puesto que se crea un sistema recaudatorio externo y privado donde los proveedores perciben el impuesto por adelantado, o los clientes u otros sujetos intervinientes detraen parte del precio para ingresarlo al Estado y cuando la relación del contribuyente es con un solo fisco, no se generan mayores inconvenientes, dado que la mayoría de las veces, se le retiene un importe menor o igual al que en definitiva deban ingresar. En cambio, cuando se trata de contribuyentes de Convenio, puede ocurrir que las retenciones o percepciones practicadas lo sean en exceso, con el consiguiente perjuicio para el contribuyente retenido o percibido. Esta situación puede agravarse cuando en las disposiciones normativas que reglan estos regímenes no se inclu-

¹ Bulit Goñi, E. *Impuesto sobre los Ingresos Brutos* Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1997



ye la necesidad de que haya sustento territorial a los efectos de practicar retenciones o percepciones. Algunas legislaciones disponen practicar las citadas retenciones o percepciones a sujetos pasivos de otros fiscos por la mera circunstancia de que operan con contribuyentes del fisco que así lo dispone, con lo cual puede ocurrir que el operador de otra jurisdicción no sea contribuyente de la cual es retenido o percibido (situación que quedará a su cargo demostrar, imponiéndose a sujetos que no son contribuyentes de la jurisdicción la citada carga), o no lo sea en la medida de la retención o percepción practicada. A esto debemos agregar que a la poca claridad de las normas, se suma que los que deben actuar como agentes de retención no tienen posibilidad de conocer con certeza cual va a ser la medida en que debe contribuir el sujeto al que deben retener, situación que condicionaría su proceder. Estas circunstancias pueden traer desvío de recaudación, pues el sujeto percibido o retenido se ve inclinado a atribuir base imponible a la jurisdicción donde tienen esos saldos a favor, saldos a favor que de otra manera no absorbería. Sin embargo, corresponde señalar que el Convenio Multilateral es derecho aplicable en las Provincias como derecho interno, con abstracción de lo que diga el derecho local puro, el mismo debe ceder frente al Convenio Multilateral, que es norma superior a aquél, no puede ser desacatado, ni derogado, ni modificado unilateralmente por las jurisdicciones y que señala la necesidad del sustento territorial para producir las obligaciones mencionadas. No obstante esto, puede establecerse algún grado de conflictividad en aquellas jurisdicciones donde expresamente las normativas no establecen el requisito de sustento territorial para la aplicación de los sistemas de retención y percepción, conflictividad que llevará a los contribuyentes a reclamos a los organismos correspondientes, con el consiguiente dispendio de esfuerzos y recursos.

Si bien la Comisión Arbitral ha dictado normas unificadoras, las mismas no resultan suficientes, por lo cual Bulit Goñi es partidario que las legislaciones locales no establezcan retenciones y percepciones, por el hecho que los inconvenientes e inequidades que generan son prácticamente imposibles de evitar.

Además, la Comisión Arbitral ha recibido denuncias diversas contra los abusos e inequidades del sistema, pero siempre desestimó las causas, basando su excusación en dos ejes²:

- a) de forma, por no estar configurado el hecho concreto³

² Bulit Goñi, *Op.Cit.*

³ [Resolución Comisión Plenaria 18 - BANCO ZAENZ - 20.04.06](#)



- b) Se trataba de una situación de la legislación puramente local, extraña al ámbito del Convenio

Los disímiles regímenes de retención y percepción afectan a los contribuyentes tanto cuando deben actuar como agentes de retención o percepción, o cuando resultan pasibles de retención o percepción.

La profesión ha señalado⁴ que si bien hay legislaciones provinciales que establecen como requisito para designar a los citados agentes la necesidad de que exista sustento territorial, hay otras que no lo establecen, pareciendo entonces que aún cuando no hubiera sustento, podría establecerse la carga a un contribuyente por el sólo hecho de realizar operaciones con un contribuyente local.

Otra circunstancia de estos regímenes que es fuente de conflictos es la base imponible. Como expusieramos en el punto citado, la resolución 01/2006 Título VI, determina que la base imponible para el cálculo de las retenciones en el caso de los contribuyentes incluidos en el Régimen General será del 50% del ingreso obtenido en la jurisdicción. No obstante, no todas las jurisdicciones han internado esta normativa en sus normas locales. Y aún cuando se respete el mencionado 50%, esto no es garantía de que la retención no excederá la obligación tributaria del contribuyente con respecto a la jurisdicción a la que resulte atribuible dicha retención.

Siguiendo con la cuestión de la base de cálculo de las retenciones, en la citada normativa de la Comisión Arbitral señala que para el caso de los Regímenes Especiales, dicha base de cálculo " *podrá ser la proporción de ingresos que emana de la aplicación de los citados regímenes especiales*". Hay varias jurisdicciones que no respetan esta pauta, tratando por igual tanto a los sujetos incluidos en los Regímenes Especiales como los incluidos en el Régimen General.

Con respecto a los regímenes de percepción, corresponde replicar prácticamente todo lo dicho referente a los regímenes de retención con el agregado que la designación de agentes de percepción suele recaer en proveedores extraterritoriales que no poseen en las jurisdicciones en las que han sido designados ni inmuebles, ni



empleados, ni intermediarios, siendo su único "sustento territorial" para la imposición de esa carga administrativa, que tales proveedores posean clientes en esas jurisdicciones⁵. Con respecto a la base de cálculo de las percepciones, en el caso de las retenciones existe una normativa de la Comisión Arbitral, no así para los regímenes de percepción. Como señaláramos en el primer informe parcial existía una pauta derogada el 28/05/2006 por la resolución de la Comisión Arbitral n° 4/2006, por la cual sólo se podía practicar percepciones, respecto de las jurisdicciones donde el sujeto pasible detentara coeficientes unificados iguales o mayores a 0,1000.

Ante un panorama de descoordinación de normas y en algunos casos de incertidumbre en la aplicación de las mismas, resultaría importante que hubiera mecanismos claros, eficientes y ágiles para que los contribuyentes se liberen de los citados regímenes de retención o percepción, cuando no fueran contribuyentes de la jurisdicción que los estableció o no lo fueran en la medida de la retención o percepción que les ha sido practicada. No obstante esto, algunas legislaciones contemplan las solicitudes de exclusión, y otras no. Para estas últimas, el único remedio que les queda a los contribuyentes es la repetición del tributo ingresado en exceso, trámite complicado y de resultado incierto. Aún para las jurisdicciones que contemplan regímenes de exclusión, hay que señalar que en general incluyen requisitos tan complejos que resultan casi imposibles de cumplimentar y además establecen un límite temporario a la exclusión, con lo que obligan a los contribuyentes a repetir trámites engorrosos.

Un comentario particular merecen los regímenes de recaudación que designan con carácter de agentes de recaudación a las entidades financieras, para que actúen en tal condición, respecto del impuesto sobre los Ingresos Brutos local, sobre créditos en cuentas bancarias, pertenecientes a titulares radicados en dichas provincias. Estas designaciones han sido cuestionadas infructuosamente por las enti-

⁴ Segundas Jornadas Nacionales Tributarias, Previsionales y Laborales. Rosario, 2004

⁵ VIII Jornadas Tributarias Provinciales del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires



dades financieras⁶, pues tanto la Comisión Arbitral como la Comisión Plenaria han rechazado los planteos realizados.

Estos nuevos regímenes recaudatorios se aplican sobre los importes acreditados en cuentas abiertas en las entidades financieras regidas por la ley 21526, quienes son responsables de efectuar las retenciones basándose en listados de responsables que les suministran los fiscos provinciales.

Estos sistemas desconocen el hecho de que las acreditaciones de las cuentas bancarias pueden tener orígenes diversos, no siempre atados a ingresos gravados por el tributo, situación que se agrava, cuando las retenciones se extienden a cualquier sujeto que posea una cuenta bancaria y en ella se acrediten montos de dinero. Todo esto puede generar saldos a favor muy importantes, y en algunos casos sin ninguna posibilidad de utilización futura.

Es de destacar que existe un sistema unificado denominado SIRCREB para aplicar a los contribuyentes de Convenio Multilateral. El Sistema SIRCREB es un sistema de Recaudación y Control de Acreditaciones Bancarias para posibilitar el cumplimiento de los regímenes de recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos correspondientes a los contribuyentes comprendidos en las normas del Convenio Multilateral, aplicable sobre los importes que sean acreditados en cuentas abiertas en las entidades financieras. Cuando las percepciones realizadas en el ámbito de este régimen exceden la obligación tributaria la Comisión Arbitral ha establecido un procedimiento de reclamo.

La falta de armonización entre los diversos sistemas de recaudación vigentes generó numerosos reclamos de los contribuyentes y de las jurisdicciones lo que dio lugar al dictado de una nueva resolución por parte de la Comisión Arbitral en reemplazo de la ya existente. Es de observar el considerando que señala la necesidad de "propiciar la armonización de los regímenes y la correcta aplicación del citado acuerdo". Destacamos también el párrafo donde la Comisión Arbitral señala su

⁶ [RCP 18 - BANCO ZAENZ - 20.04.06](#); [RCP 17 - BANCO DE GALICIA - 20.04.06](#); [RCP 08 - 31-3-05 - BANCO RIO DE LA PLATA SA](#)



competencia para entender en el tema regímenes recaudación por su evidente relación con la aplicación correcta de los términos del Convenio Multilateral

RESOLUCION GENERAL N°3/2010

VISTO:

La Resolución General N°61/ 95 y sus modificatoria s; y

CONSIDERANDO:

Que a través de tal normativa se establecieron pautas en relación a los regímenes de retención y/o percepción que establezcan las jurisdicciones adheridas al Convenio Multilateral;

Que la Comisión Plenaria, en su reunión del día de la fecha, instruyó a esta Comisión Arbitral para que se aboque a la incorporación de nuevas pautas a fin de propiciar la armonización de los regímenes y la correcta aplicación del citado acuerdo ;

Que, la Comisión Arbitral resulta competente para proceder en tal sentido, en consonancia con los propósitos que inspiraron el Convenio Multilateral y la recta operatividad del mismo;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO 1°- Sustituir al texto de la Resolución General N° 61/95 y su modificatoria, por el siguiente:

“ARTÍCULO 1°.- Los regímenes de recaudación (retención, retención bancaria, percepción) del Impuesto sobre los Ingresos Brutos que establezcan las jurisdicciones adheridas al Convenio Multilateral del 18.8.77, respecto de los contribuyentes comprendidos en esta norma legal, deberán observar las siguientes pautas:

a) Con relación a regímenes de recaudación (retención, retención bancaria y percepción), se sujetarán a las siguientes:



1. Podrán designar como agentes de recaudación a cualquier persona física o jurídica, con independencia de que las mismas se hallen exentas o no alcanzadas por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos;

2. Podrán resultar sujetos pasibles de recaudación aquellos contribuyentes que realicen actividades con sustento territorial en la jurisdicción que establezca el régimen respectivo.

3. No se podrá incluir como sujetos pasibles de recaudación a aquellos cuyo sustento territorial y carácter de sujeto pasible, en relación a la jurisdicción que establezca el régimen, se funde en presunciones.

b) Con relación a regímenes de retención, se sujetarán a las siguientes:

1. Respecto de contribuyentes comprendidos en el régimen general del Convenio Multilateral, la jurisdicción de la que proviene el ingreso podrá obligar a tomar como base de cálculo para la retención sólo hasta el 50 % del mismo o, alternativamente, podrá aplicar una alícuota de retención que equivalga hasta el 50 % de la que corresponda a la actividad gravada;

2. Respecto de contribuyentes comprendidos en regímenes especiales del Convenio Multilateral, la jurisdicción de la que proviene el ingreso podrá obligar a tomar como base de cálculo para la retención la proporción de base imponible que de acuerdo con los mismos, le corresponda;

3. La alícuota de la retención no podrá exceder a la que, de acuerdo con la legislación vigente en cada jurisdicción, corresponda aplicar a la actividad del sujeto retenido según la naturaleza de los ingresos brutos sometidos a la misma.”

ARTICULO 2°- La presente resolución regirá a partir del primer día del mes inmediato siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTICULO 3°- Notifíquese a todas las jurisdicciones adheridas al Convenio Multilateral, publíquese en el Boletín Oficial de la Nación y archívese.



De la simple lectura se destaca la incorporación de una nueva expresión en relación a los regímenes de retención y percepción a los cuales ahora genéricamente se los llama regímenes de recaudación. La RG(CA) 3/2010 reitera en términos generales lo estipulado por su antecesora incorporando el concepto que no se podrá incluir como sujetos pasibles de retención, aquellos sobre los que sólo pese presunción acerca de su calidad de contribuyentes en una jurisdicción determinada.

Esta resolución cumplió sólo en parte con las expectativas respecto a establecer pautas armonizadoras de los regímenes de recaudación, por lo que vemos alumbrar una nueva resolución, la RG(CA) 4/2011 que si bien es de 29/06/2011 recién se publica en el BO el 25/10/2011, con vigencia a partir del 01/11/2011. Esta última resolución reitera conceptos de las anteriores y agrega precisiones respecto a quienes pueden ser objeto de percepción, pero lo más destacable es el señalamiento de quiénes no deben ser objeto de percepción, pues establece que no serán pasibles de percepción:

- ◆ los contribuyentes puramente locales de jurisdicciones extrañas a la que pretende la percepción
- ◆ los contribuyentes de Convenio Multilateral que no hayan incorporado la jurisdicción por la cual se pretende aplicar el régimen de percepción.
- ◆ Con referencia a los regímenes de recaudación bancaria no serán pasibles de percepción aquellos sujetos a los que sólo se les pueda atribuir el carácter de contribuyentes por presunciones.

RESOLUCIÓN GENERAL N°4/2011

VISTO:

El Expte. N° 932/2010 y la Resolución General N° 3/2010, modificatoria de la Resolución General N° 61/95 (C.A.) y sus complementarias; y

CONSIDERANDO:



Que es responsabilidad de este Organismo procurar que los regímenes de recaudación (retención, percepción y/o retención bancaria) establecidos para contribuyentes comprendidos en el Convenio Multilateral se ajusten a parámetros razonables que no vulneren el objetivo primordial, cual es el de evitar la doble o múltiple imposición.

Que, en atención a la presentación efectuada por diferentes Jurisdicciones, los miembros de este Organismo han acordado la necesidad de realizar ajustes, con el fin de armonizar las pautas fijadas para los regímenes de retención, percepción y/o recaudación bancaria.

Que asimismo, se estima conveniente reestructurar, según el tipo de régimen que se trate, los lineamientos que cada Jurisdicción provincial deberá observar.

Por ello,

LA COMISION ARBITRAL

RESUELVE:

ARTICULO 1º: *Sustituir el texto de la Resolución General Nº 3/2010, modificatoria de la Resolución General Nº61/95 y sus complementarias, por el siguiente:*

“ARTICULO 1º: Los regímenes de recaudación (retención, percepción y/o recaudación bancaria) del Impuesto sobre los Ingresos Brutos que establezcan las jurisdicciones adheridas al Convenio Multilateral del 18.8.77, respecto de los contribuyentes comprendidos en esta norma legal, deberán observar las pautas que se indican a continuación:

a) Con relación a regímenes de retención:

- 1. Podrán designar como agentes de retención a cualquier persona física, jurídica o sujeto pasible del gravamen, aún cuando se encuentren exentos o no alcanzados por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos;*
- 2. Podrán resultar sujetos pasibles de retención aquellos contribuyentes que realicen actividades con sustento territorial en la jurisdicción que establezca el*



régimen respectivo. *COMISION ARBITRAL CONVENIO MULTILATERAL DEL 18.877*

3. Respecto de contribuyentes comprendidos en el Régimen General del Convenio Multilateral, la jurisdicción de la que proviene el ingreso podrá obligar a tomar como base de cálculo para la retención sólo hasta el 50 % del mismo o, alternativamente, podrá aplicar una alícuota de retención que equivalga hasta el 50 % de la que corresponda a la actividad gravada;

4. Respecto de contribuyentes comprendidos en Regímenes Especiales del Convenio Multilateral, la jurisdicción de la que proviene el ingreso podrá obligar a tomar como base de cálculo para la retención la proporción de base imponible que de acuerdo con los mismos, le corresponda;

5. La alícuota de la retención no podrá exceder a la que, de acuerdo con la legislación vigente en cada jurisdicción, corresponda aplicar a la actividad del sujeto retenido según la naturaleza de los ingresos brutos sometidos a la misma.

b) Con relación a regímenes de percepción:

1. Podrán designar como agentes de percepción a cualquier persona física, jurídica o sujeto pasible del gravamen, aún cuando se encuentren exentos o no alcanzados por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos;

2. Podrán resultar sujetos pasibles de percepción aquellos contribuyentes que cumplan con alguna de las siguientes situaciones:

i) contribuyentes inscriptos en el régimen del Convenio Multilateral e incorporado a la jurisdicción respectiva;

ii) contribuyentes inscriptos en el régimen del Convenio Multilateral, que sin estar inscripto en la jurisdicción respectiva, evidencien su calidad de tal por las declaraciones juradas presentadas;

iii) demás contribuyentes no mencionados en los casos anteriores, excepto que se trate de:



- a) *Contribuyente local inscripto exclusivamente en una jurisdicción distinta a la que pretende aplicar el régimen de percepción;*
- b) *Contribuyente de Convenio Multilateral que no tenga incorporada la jurisdicción por la cual se pretende aplicar el régimen de percepción.*
- c) *En el caso de los regímenes de recaudación bancaria, no podrá incluirse como pasibles de los mismos a aquellos sujetos cuyo sustento territorial y/o carácter de sujeto pasible, en relación a la jurisdicción que establezca el régimen, se funde en presunciones”.*

ARTICULO 2º: Las disposiciones de la presente tendrán vigencia a partir del 1º de octubre de 2011.

Conclusiones

La implementación de los regímenes de recaudación tiene por objeto adelantar la recaudación, asegurarla y al mismo tiempo reducir la evasión. En la medida que estos regímenes cumplan sus objetivos resultan bienvenidos, pero si como consecuencia de los mismos los contribuyentes se ven obligados a tributar más allá de su obligación legal por vías de hecho se desvirtúan sus objetivos y se afectan derechos constitucionales (principio de legalidad).

La última resolución de la Comisión Arbitral tiende a acotar la actividad legislante de las jurisdicciones a los fines que no se desvirtúe uno de los propósitos del Convenio Multilateral que es evitar la doble o múltiple imposición. No obstante, a nuestro criterio hay todavía una asignatura pendiente respecto a no fijar límites a los montos a percibir, situación que sí existe respecto de los regímenes de retención.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANALES: *Segundas Jornadas Nacionales Tributarias, Previsionales y Laborales* – Rosario 2004
- BULIT GOÑI, E. – *Impuesto sobre os Ingresos Brutos* - Ediciones Depalma, Buenos Aires 1997.
- Comisión Plenaria del Convenio Multilateral – Resoluciones
- Comisión Arbitral del Convenio Multilateral - Resoluciones