

## SESIONES ORDINARIAS

2022

## ORDEN DEL DÍA N° 164

Impreso el día 19 de agosto de 2022

Término del artículo 113: 30 de agosto de 2022

## COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

SUMARIO: **Consenso Fiscal** suscripto el 27 de diciembre de 2021 por el Poder Ejecutivo nacional y representantes de las provincias. **Aprobación.** (31-S.-2022.)

I. **Dictamen de mayoría.**II. **Dictamen de minoría.**

I

**Dictamen de mayoría***Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley en revisión del Honorable Senado por el que se aprueba el Consenso Fiscal suscripto el 27 de diciembre de 2021 por el Poder Ejecutivo nacional y representantes de las provincias; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su sanción.

Sala de la comisión, 17 de agosto de 2022.

*Carlos S. Heller. – Sergio O. Palazzo. – Marcelo P. Casaretto. – Itai Hagman. – Constanza M. Alonso. – Rosana A. Bertone. – Pamela Calletti. – Guillermo O. Carnaghi. – Sergio G. Casas. – Luis Di Giacomo. – Emiliano Estrada. – Eduardo Fernández. – Ignacio García Aresca. – Silvana M. Ginocchio. – José L. Gjoja. – Susana G. Landriscini. – Mario Leito. – Germán P. Martínez. – Blanca I. Osuna. – María G. Parola. – Juan M. Pedrini. – Hernán Pérez Araujo. – Jorge A. Romero. – Carolina Yutrovic.*

Buenos Aires, 10 de agosto de 2022.

*A la señora presidenta de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

Tengo el honor de dirigirme a la señora presidenta, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la

fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

Artículo 1° – Apruébase el Consenso Fiscal suscripto el 27 de diciembre de 2021 por el Poder Ejecutivo nacional y representantes de las provincias, que como anexo forma parte integrante de la presente ley.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Se deja constancia de que el proyecto en cuestión fue aprobado en general y en particular por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros (artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional).

Saludo a usted muy atentamente.

CLAUDIA LEDESMA ABDALA  
DE ZAMORA.

*Marcelo J. Fuentes.*

## CONSENSO FISCAL 2021

En la ciudad de Buenos Aires, a los 27 días del mes de diciembre de 2021, el señor presidente de la Nación Argentina, doctor Alberto Fernández, los señores gobernadores y las señoras gobernadoras abajo firmantes, y los señores vicegobernadores y las señoras vicegobernadoras expresamente autorizados al efecto, todos en adelante denominados conjuntamente “las partes”, declaran:

Teniendo en cuenta que:

Desde una perspectiva fiscal, el desarrollo federal argentino requiere el acuerdo de acciones colectivas que generen las condiciones básicas para su logro, a la vez que conserven las autonomías y potestades de cada uno de los niveles de gobierno. En ese sentido se enmarca la instrumentación de una política y administración tributaria articulada entre todas las jurisdicciones partícipes, de modo que las distintas decisiones se adopten en un marco de estabilidad jurídica a la

vez que aseguren una armonización tributaria. Dicho contexto procura establecer una estructura impositiva orientada a la promoción de la inversión, del crecimiento económico que de la misma deriva, y la consecuente generación de empleo formal en el sector privado en todas las jurisdicciones del país, condiciones estas necesarias para reducir en forma gradual y sostenida las diferencias que, en materia de desarrollo económico y social, existen entre las distintas regiones de la Argentina.

Es necesario también consolidar la implementación de instrumentos que procuren la redistribución de la carga impositiva de manera tal que tengan mayor incidencia los impuestos patrimoniales y puedan compensarse las eventuales reducciones de la recaudación proveniente de la imposición sobre las actividades productivas y el consumo, a la vez que se posibilite la sustentabilidad de las cuentas públicas evitando la aparición de desequilibrios financieros que atenten contra la estabilidad global a nivel macroeconómico.

Tales políticas tributarias deben estar acompañadas de una mejora en la gestión de los organismos recaudadores que logre reducir la evasión e impida las prácticas de elusión impositiva, a la vez que posibilite alcanzar los objetivos que se tracen en materia fiscal e instrumente herramientas digitales que permitan la simplificación de los trámites que deben realizar los contribuyentes, facilitando de este modo el cumplimiento de sus obligaciones impositivas.

Resulta oportuno coadyuvar a definir una estrategia para el endeudamiento responsable de las provincias que posibilite el acceso a nuevas fuentes de financiamiento y el desarrollo de nuevos instrumentos para captar crédito en moneda doméstica, a la vez que se mantenga como eje la sostenibilidad de sus deudas.

Asimismo, la pandemia y los efectos fiscales que derivaron de ella impusieron la necesidad de introducir modificaciones transitorias en lo que refiere a las reglas fiscales establecidas en el marco del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, las que deben ser adaptadas a la situación de expansión económica y de performance fiscal evidenciada en la actualidad.

Por otra parte, se considera necesario reducir el nivel de litigiosidad entre el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales, poniendo en suspenso las causas judiciales vinculadas a controversias derivadas del federalismo fiscal, procurando acordar entre las partes una solución integral a los conflictos judiciales suscitados entre ellas.

Por eso, las partes acuerdan:

#### 1) Compromisos en materia tributaria

Primera: En materia de administración tributaria, se asumen los siguientes compromisos:

a) En el marco de las normas que regulan el secreto fiscal, la Administración Federal de Ingresos Públicos y las administraciones tributarias del país se compro-

meten a promover el intercambio de información de naturaleza tributaria sobre los contribuyentes de sus jurisdicciones con vistas a mejorar las capacidades de gestión y potenciar el cumplimiento tributario por parte de los y las contribuyentes a escala nacional, provincial y municipal en el marco del federalismo fiscal vigente. Se invitará a los municipios a adherir a este compromiso.

b) La Nación y las provincias proseguirán trabajando en un programa integral cuyo objetivo es la simplificación y la coordinación tributaria federal, que establezca criterios comunes sobre: i. normas generales y de procedimientos respecto de tributos nacionales, provinciales y municipales; ii. sistema de registro, declaración y pago de las obligaciones; iii. régimen de retención, percepción y recaudación; iv. regímenes especiales para pequeños contribuyentes, y v. domicilio fiscal electrónico unificado.

c) Se da continuidad al compromiso por parte de las provincias de remitir una vez al año a la Administración Federal de Ingresos Públicos la información sobre la titularidad de bienes inmuebles y otros bienes registrables, así como su valuación, con corte al 31 de diciembre de cada año, a través de los sistemas que ponga a disposición dicho organismo.

d) Se propenderá a que las jurisdicciones que aún no lo hayan hecho adhieran a todos los contribuyentes inscritos en el convenio multilateral, al Padrón Federal - Registro Único Tributario (RUT) administrado por la Administración Federal de Ingresos Públicos y la Comisión Arbitral. Asimismo, las administraciones tributarias que hubieran adherido al mencionado Padrón Federal - Registro Único Tributario continuarán su implementación en una tarea conjunta e integrada con la Administración Federal de Ingresos Públicos y la Comisión Arbitral. Del mismo modo, las jurisdicciones provinciales adherirán y volverán operativo el Sistema de Recaudación sobre Tarjetas de Crédito y Compra (SIRTAC). Los mencionados organismos y las administraciones tributarias provinciales asumen una tarea compartida desde una perspectiva federal, conforme a las competencias que cada una de ellas tiene. En ambos casos, tales compromisos se deberán cumplir durante el año 2022.

e) Las jurisdicciones asumen el compromiso de continuar profundizando la adecuación del funcionamiento de los regímenes de retención, percepción y recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos - convenio multilateral, de manera de respetar el límite territorial de la potestad tributaria de las jurisdicciones y evitar la generación de saldos inadecuados o permanentes a favor de los o las contribuyentes. Las provincias respetarán las pautas generales que fijen los organismos del convenio multilateral en materia de regímenes de retención, percepción, recaudación e información.

f) Se procurarán las medidas necesarias en los procedimientos vigentes en cada jurisdicción a efectos

de aplicar mecanismos de devolución automática o compensación del impuesto sobre los ingresos brutos a aquellos o aquellas contribuyentes (locales o de convenio multilateral) que tengan saldos a favor generados por retenciones, percepciones y/o recaudaciones, siempre que cumplan con los requisitos específicos del caso en cuestión.

g) El gobierno nacional asume el compromiso de impulsar una ley, previamente consensuada con las jurisdicciones, que otorgue el marco jurídico, económico y financiero necesario para que el Organismo Federal de Valuaciones de Inmuebles (OFEVI), creado por el artículo 1° del decreto nacional 938/2018, pueda llevar a cabo sus responsabilidades. Una vez sancionada dicha ley, los gobiernos provinciales se comprometen a impulsar la adhesión a la misma a efectos de impulsar las normas, acciones y demás medidas necesarias para concretar los objetivos del OFEVI.

Asimismo, el gobierno nacional, a través de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior y las áreas competentes, procurará el fortalecimiento y modernización de los organismos jurisdiccionales de catastro territorial, Registro de la Propiedad Inmueble y Rentas o Agencias de Recaudación y su interoperatividad o integración entre ellas.

Las provincias participarán en la determinación de los procedimientos y metodologías de aplicación con el objeto de lograr que las valuaciones fiscales de los inmuebles tiendan a reflejar la dinámica territorial. Asimismo, las jurisdicciones posibilitarán el acceso a los datos catastrales y registrales necesarios para que el OFEVI cumpla con sus objetivos. En los casos en que el tributo fuera de competencia municipal, los gobiernos provinciales impulsarán acuerdos para que ese ámbito de gobierno aplique los criterios del OFEVI para la determinación de la valuación fiscal.

h) Las jurisdicciones provinciales se comprometen a tomar las medidas que resulten necesarias para incrementar el grado de cobrabilidad de los distintos tributos, colaborando con los gobiernos municipales en el caso de aquellas provincias que han delegado impuestos en los mismos.

Segunda: Con relación al impuesto sobre los ingresos brutos, las provincias se comprometen a:

a) Determinar que el hecho imponible de este impuesto alcanza al ejercicio habitual y a título oneroso –lucrativo o no– en las jurisdicciones provinciales del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios, o de cualquier otra actividad independientemente de la naturaleza del sujeto que la preste 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). El impuesto recaerá sobre actividades realizadas por sujetos que tengan un nexo jurisdiccional con la jurisdicción de que se trate.

En la comercialización de bienes y/o servicios que se desarrollen y/o exploten a través de cualquier medio electrónico, plataforma o aplicación tecnológica y/o dispositivo y/o plataforma digital y/o móvil o similares efectuadas en el país, el nexo de carácter jurisdiccional para sujetos domiciliados, radicados o constituidos en el país estará presente cuando exista presencia digital del vendedor, prestador y/o locador en la jurisdicción del domicilio del adquirente.

Se considerará como gravada la comercialización de bienes o servicios a través de medios o tecnología que permitan la realización de las transacciones en forma remota, cuando el domicilio del adquirente se ubique en territorio provincial.

Igualmente se gravará el comercio electrónico de servicios digitales prestados por sujetos radicados, residentes o constituidos en el exterior a consumidores o empresas domiciliados, radicados o constituidos en jurisdicción provincial, incluyéndose el servicio de suscripción online para acceso a entretenimiento (música, videos, transmisiones audiovisuales en general, juegos, etc.) y la intermediación en la prestación de servicios de toda índole a través de plataformas digitales (hoteleros, turísticos, financieros, etc.), y las actividades de juego que se desarrollen y/o exploten a través de cualquier medio, plataforma o aplicación tecnológica y/o dispositivo y/o plataforma digital y/o móvil o similares.

La comercialización de servicios realizados por sujetos domiciliados, radicados o constituidos en el exterior quedará alcanzada por el gravamen cuando se verifique que la prestación del servicio se desarrolla o utiliza económicamente en la jurisdicción, o que recae sobre sujetos, bienes, personas, cosas, etcétera, radicadas, domiciliadas o ubicadas en territorio provincial, o bien, cuando el prestador o locador contare con una presencia digital en la jurisdicción, con independencia del medio y/o plataforma y/o tecnología utilizada o lugar para tales fines.

b) Mantener desgravados los ingresos provenientes de las actividades de exportación de bienes (excepto los vinculados con actividades mineras o hidrocarbúricas y sus servicios complementarios) y los ingresos provenientes de prestaciones de servicios cuya utilización o explotación efectiva se lleve a cabo en el exterior del país.

c) Aplicar alícuotas en el impuesto sobre los ingresos brutos que no sean superiores a las que, para cada actividad, se menciona a continuación:

<i>Actividad</i>	<i>Alicuota máxima</i>
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	0,75 %
Pesca	0,75 %
Explotación minas y canteras	0,75 %
Industria manufacturera	1,50 %
Industria papelera	6,00 %
Electricidad, gas y agua (excepto residenciales)	3,75 %
Electricidad, gas y agua (residenciales)	4,00 %
Construcción	2,50 %
Comercio mayorista, minorista y reparaciones en general	5,00 %
Hoteles y restaurantes	4,50 %
Transporte	2,00 %
Comunicaciones	5,50 %
Telefonía celular	6,50 %
Intermediación financiera	9,00 %
Servicios financieros	9,00 %
Créditos hipotecarios	Exento
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	5,00 %
Servicios sociales y de salud	4,75 %

Los servicios conexos a las actividades antes detalladas, y las actividades relacionadas con el juego, el tabaco y las bebidas alcohólicas no se encuentran sujetos a alícuotas máximas.

En las actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios, incluidas las actividades de refinación con expendio al público, continuarán aplicándose las alícuotas que para este tributo se establecen en el título III de la ley 23.966 (y modificatorias), la Ley Nacional de Hidrocarburos, según corresponda, o las normas que las sustituyan.

Las actividades encuadradas dentro de agricultura, ganadería y silvicultura, pesca, explotación de minas y canteras e industria que vendan a consumidores finales quedarán sujetas, en relación a esas operaciones, a la alícuota máxima establecida para comercio mayorista, minorista y reparaciones en general.

*d)* No aplicar alícuotas adicionales por sobre las establecidas para este tributo.

Tercera: Con respecto al impuesto de sellos, las provincias se comprometen a:

*a)* Continuar sin aplicar un tratamiento diferencial basado en el domicilio de las partes, en el lugar del cumplimiento de las obligaciones o en el funcionario interviniente.

*b)* No incrementar las alícuotas correspondientes a los actos, contratos y operaciones que alcancen a las

actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios respecto a las vigentes.

*c)* Establecer una alícuota máxima del tres coma cinco por ciento (3,5 %) a la transferencia de inmuebles, del tres por ciento (3 %) a la transferencia de automotores y del dos por ciento (2 %) a los restantes actos, contratos y operaciones alcanzadas por este tributo en general.

*d)* No estarán sujetos a alícuota máxima los actos, contratos y operaciones relacionados con las actividades de loterías y los juegos de azar.

Cuarta: En relación al impuesto a los automotores, las provincias se comprometen a:

*a)* Determinar como base imponible del impuesto, como mínimo, el noventa y cinco por ciento (95 %) de las valuaciones de los vehículos automotores que establezca la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios (DNRNPAyCP) u otras fuentes de información sobre el mercado automotor, que resulten disponibles y actualizadas al momento de ordenarse la emisión.

*b)* Fijar como alícuota mínima anual del tributo un dos por ciento (2 %) de la base imponible determinada conforme lo establecido en el inciso anterior, excepto para el caso particular de los automotores vinculados a actividades productivas.

c) Promover la adhesión de los gobiernos municipales a lo establecido precedentemente en aquellos casos en que hayan delegado el tributo.

Quinta: Las provincias con respecto al impuesto inmobiliario asumen los siguientes compromisos:

a) Adoptar para el cálculo y determinación de las valuaciones fiscales de los inmuebles los procedimientos y metodologías de valuaciones uniformes establecidos por el OFEVI.

b) Fijar la alícuota del impuesto inmobiliario en un rango entre el cero coma cinco por ciento (0,5 %) y el tres por ciento (3 %) del valor fiscal establecido conforme lo previsto en el punto anterior.

c) Promover la adhesión de los gobiernos municipales a lo establecido precedentemente en aquellos casos en que hayan delegado el tributo.

Sexta: Las provincias mantendrán la derogación de los tributos específicos que gravan la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica –incluso los que recaen sobre la autogenerada– y servicios sanitarios, excepto que se trate de transferencias destinadas a consumidores finales.

Séptima: Las provincias, dentro del transcurso del año 2022, analizarán legislar sobre un impuesto a todo aumento de riqueza obtenido a título gratuito como consecuencia de una transmisión o acto de esa naturaleza, que comprenda a bienes situados en su territorio y/o beneficie a personas humanas o jurídicas domiciliadas en el mismo, y aplicarán alícuotas marginales crecientes a medida que aumenta el monto transmitido a fin de otorgar progresividad al tributo. El mismo alcanzará el enriquecimiento que se obtenga en virtud de toda transmisión a título gratuito, incluyendo:

i. Las herencias.

ii. Los legados.

iii. Las donaciones.

iv. Los anticipos de herencia.

v. Cualquier otra transmisión que implique un enriquecimiento patrimonial a título gratuito.

II) Compromisos en materia de endeudamiento responsable

Octava: A partir del 31 de diciembre de 2021 y durante un (1) año, las provincias solo podrán incrementar el stock de deuda denominada en moneda extranjera respecto a los valores registrados a tal fecha, en los casos que taxativamente se detallan a continuación:

a) Las líneas de financiamiento con organismos bilaterales o multilaterales de crédito o con acreedores institucionales siempre que estos últimos otorguen financiamiento de largo plazo con características similares a los primeros, en términos de condiciones de repago y de destino de los fondos.

b) Los desembolsos pendientes originados en convenios firmados con anterioridad al 31 de diciembre

de 2021, cuyos montos o saldo se encuentren detallados en la normativa correspondiente.

c) Los incrementos de stock generados por las operaciones que impliquen administración de pasivos y/o canjes y/o reestructuraciones de los servicios de vencimiento de intereses y/o amortizaciones de capital de títulos públicos denominados en moneda extranjera emitidos con anterioridad al 31 de diciembre de 2020.

d) Aquellos endeudamientos que tengan como garantía o repago recursos tributarios o no tributarios de origen provincial percibidos en moneda extranjera y que no se encuentren afectados en el presupuesto en curso ni en los sucesivos.

e) Aquellos endeudamientos que tengan como moneda de pago de sus servicios la moneda nacional.

Novena: Las provincias se comprometen a implementar un régimen como el establecido en la cláusula anterior para sus respectivos municipios, impulsar su adhesión por parte de estos y controlar su cumplimiento.

Décima: A partir del 31 de diciembre de 2021 y durante un (1) año, las operaciones de emisión de títulos públicos en moneda nacional de las provincias, cuyo vencimiento sea igual o superior a los dieciocho (18) meses desde su emisión, estarán exceptuadas de lo establecido en los artículos 7° y 10 de la ley 23.928, siempre y cuando los fondos obtenidos se destinen a financiar obras de infraestructura o a reestructuración de servicios de deuda emitida con anterioridad al 31 de diciembre de 2021.

Decimoprimera: El gobierno nacional, en uso de las facultades conferidas por el artículo 25 de la ley 25.917 y modificatorias, denegará la autorización a toda operación de crédito que se aparte de lo establecido en las cláusulas octava, novena y décima del presente.

III) Compromisos en materia de responsabilidad fiscal

Decimosegunda: Las jurisdicciones adheridas al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal promueven retomar la vigencia de los artículos y/o cláusulas suspendidas de la ley 25.917 y sus modificatorias, con las siguientes adecuaciones:

a) La regla de límite de crecimiento del gasto estará regida en todos los casos por el incremento del PIB.

b) En atención al impacto de la pandemia del coronavirus COVID-19 en las finanzas públicas durante los años 2020 y 2021, que determinaron las modificaciones introducidas por la ley 27.591 y sus modificatorias, para el año 2022 se considerará un proceso de transición y adecuación en materia de cumplimiento de las pautas de gasto y de empleo público.

c) El producido del endeudamiento gubernamental no podrá destinarse a gastos corrientes, con las excepciones que correspondan.

d) Para el control de cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 15 bis de la ley 25.917 y sus modificatorias se preverá un mecanismo de información básica a suministrar por las jurisdicciones adheridas.

e) En razón del tratamiento específico de las medidas de política y administración tributaria que se abordan en el presente acuerdo, corresponde la derogación del artículo 18 bis de la citada norma legal.

#### IV) Compromisos en materia de procesos judiciales

Decimotercera: Las provincias se comprometen a abstenerse por un período de un (1) año de iniciar procesos judiciales, y suspender por igual término los ya iniciados, relativos al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, a afectaciones específicas de recursos y transferencias de competencias, servicios o funciones, por hechos anteriores a la entrada en vigencia de este acuerdo, con excepción de aquellos que cuenten con sentencia firme y aquellas acciones que se inicien al solo efecto de interrumpir la prescripción, cuando esta se produzca durante el lapso antes referido.

#### V) Compromisos del gobierno nacional

Decimocuarta: Los saldos que se hallaren pendientes de cancelación en cumplimiento de actualización de las compensaciones de los incisos a), b), d) y e) de la cláusula II del Consenso Fiscal 2017 de fecha 16 de noviembre de 2017, aprobado por ley 27.429, se cancelarán en doce (12) cuotas mensuales iguales a partir del mes de enero de 2022.

Decimoquinta: Las partes podrán acordar llevar a cabo un proceso de compensación total o parcial de los saldos a que hace referencia la cláusula anterior con las deudas que registren las jurisdicciones provinciales con el gobierno nacional.

#### VI) Compromisos comunes

Decimosexta: Las partes acuerdan dejar sin efecto las obligaciones asumidas en materia tributaria provincial establecidas con anterioridad a través de los consensos fiscales suscritos en fecha 16 de noviembre de 2017, 13 de septiembre de 2018, 17 de diciembre de 2019 y 4 de diciembre de 2020, teniendo únicamente como exigibles aquellas cuyo cumplimiento se haya efectivizado a la fecha de la firma del presente consenso, así como las que surgen expresamente de lo estipulado en el mismo.

Decimoseptima: Dentro de los treinta (30) días de la suscripción del presente, los poderes ejecutivos de las jurisdicciones firmantes y del Estado nacional elevarán a sus poderes legislativos proyectos de ley para aprobar el presente acuerdo, modificar las leyes necesarias para cumplirlo y autorizar a los respectivos poderes ejecutivos para dictar normas a tal fin.

El presente acuerdo producirá efectos respecto de las jurisdicciones que lo aprueben por sus legislaturas y, a partir de esa fecha, quedando abierto a la adhe-

sión por parte de los señores gobernadores y señoras gobernadoras de las provincias que no lo suscriben en el día de la fecha.

ALBERTO Á. FERNÁNDEZ.

*Axel Kicillof. – Gerardo Zamora. – Mónica Urquiza. – Osvaldo Jaldo. – Sergio Uñac. – Alicia Kirchner. – Omar Perotti. – Omar Gutiérrez. – Arabela Carreras. – Gustavo Sáenz. – Ricardo Quintela. – Rodolfo Suárez. – Oscar Herrera Ahuad. – Gustavo Valdés. – María Laura Stratta. – Gerardo Morales. – Raúl Jalil. – Jorge Capitanich. – Manuel Calvo.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado, por el que se aprueba el Consenso Fiscal suscripto el 27 de diciembre de 2021 por el Poder Ejecutivo nacional y representantes de las provincias.

Luego de su estudio, resuelve dictaminarlo favorablemente y aconseja su sanción.

*Carlos S. Heller*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda, en minoría, ha considerado el proyecto de ley (venido en revisión del Honorable Senado de la Nación con media sanción) por el que se aprueba el Consenso Fiscal suscripto el 27 de diciembre de 2021 por el Poder Ejecutivo nacional y representantes de las provincias (31-S.-2022); y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 17 de agosto de 2022.

*Luciano A. Laspina. – Federico Angelini. – Soher El Sukaria. – Germana Figueroa Casas. – Rogelio Frigerio. – Gerardo Milman. – Laura Rodríguez Machado. – Matías Taccetta. – Danya Tavela. – Martín A. Tetaz.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Desde la llegada del gobierno del presidente Alberto Fernández, la presión tributaria consolidada que pesa sobre los contribuyentes argentinos ha vuelto a preparar a niveles récords. La necesidad de financiar un gasto

público desbordante en la Nación y las provincias explicó una “contrarreforma tributaria” en la Nación y las provincias que destruyó los esfuerzos realizados en los cuatro años previos para normalizar el sistema impositivo y eliminar los impuestos distorsivos que cargan sobre la producción y las exportaciones.

La sucesión de aumentos impositivos a nivel del Estado nacional fue insuficiente para financiar el déficit fiscal generado por un verdadero descontrol del gasto público –que se mantuvo a la salida de la cuarentena de 2020 y se agudizó con los gastos preelectorales de 2021– que debió ser financiado con una expansión de la deuda pública que batió todos los récords históricos y terminó provocando una crisis en el mercado de títulos públicos y el cierre total del financiamiento voluntario al Tesoro nacional en el mes de junio de 2022.

En línea con estas políticas de expansión del gasto público, el gobierno decidió abortar desde el inicio mismo de su gestión los avances logrados en el histórico Consenso Fiscal de 2017, que buscaba reducir algunos de los impuestos más distorsivos y regresivos que se aplican en las provincias (en particular, el impuesto a los ingresos brutos y el impuesto de sellos) y racionalizar la aplicación de las tasas municipales que operaban y operan como impuestos encubiertos.

El Consenso Fiscal de 2017 formó parte de un paquete amplio de reformas fiscales y tributarias, que incluyó rebajas de impuestos y mejores prácticas en materia de finanzas públicas. El acuerdo fue firmado entre el Estado nacional y prácticamente la totalidad de las jurisdicciones provinciales y ratificado por ley 27.429 y, a excepción de San Luis y La Pampa, luego ratificado por las legislaturas del resto de las provincias y la CABA.

Tal como lo expresa el propio texto del documento, el Consenso Fiscal tenía como antecedente inmediato, por un lado, el Acuerdo para un Nuevo Federalismo, celebrado en mayo de 2016, y el compromiso asumido meses más tarde por el Estado nacional, las provincias y la CABA de ...“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”.

El Consenso Fiscal tuvo dentro de sus principales objetivos (aunque no los únicos) la baja gradual de los impuestos más distorsivos que gravan la actividad económica y se encuentran bajo la órbita de las provincias, que son los impuestos sobre los ingresos brutos y sellos, a la vez que se estipulaban compensaciones del Estado nacional a las provincias a través de distintos mecanismos.

Cabe agregar que el acuerdo permitió resolver los más de cincuenta procesos judiciales que existían a esa fecha entre el Estado nacional, las provincias y

la CABA vinculados con el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, afectaciones específicas de recursos y transferencia de competencias, servicios o funciones, incluyendo el histórico juicio iniciado por la provincia de Buenos Aires referido al Fondo del Conurbano Bonaerense, y al mismo tiempo emprender el diálogo institucional necesario para desembocar en una nueva Ley de Coparticipación Federal.

El Consenso Fiscal 2019 firmado a finales de aquel año suspendió por el plazo de un año la vigencia de varios de los compromisos asumidos dos años atrás, entre ellos el de continuar con la reducción del impuesto sobre los ingresos brutos y de sellos. En ese mismo momento, a través de la denominada Ley de Emergencia Económica, se frenó la reforma tributaria en materia de seguridad social (que significaba una rebaja de los costos laborales de contratación en beneficio de los trabajadores menos calificados), se pospuso la reducción de la alícuota en el impuesto a las ganancias para las empresas, que debía bajar en el año 2020 al 25 % de las utilidades reinvertidas, se incrementó significativamente la alícuota del impuesto sobre los bienes personales. Se aumentaron los derechos de exportación y los impuestos internos y se creó un nuevo tributo, el denominado impuesto PAIS.

Las adendas posteriores mantuvieron, en términos generales, la suspensión de los compromisos, hasta llegar al acuerdo celebrado el 27 de diciembre de 2021 entre el Estado Nacional y las 23 provincias, que culmina la serie de sucesivas prórrogas del Consenso Fiscal original de 2017.

Sin perjuicio de diversos compromisos conjuntos en materia de administración tributaria que denotan la voluntad de cooperar entre los distintos fiscos y de armonizar ciertos procedimientos, en lo que respecta a los dos tributos principales que tenía en miras el Consenso Fiscal de 2017, esta última adenda plantea un claro retroceso: si se contrastan las alícuotas máximas de ingresos brutos que debían regir a partir del año 2022 según el Consenso Fiscal 2017 con las aplicables en el Consenso Fiscal 2021, el promedio simple de las mismas aumenta del 2,4 % al 4 %.

En el Consenso Fiscal 2021 las alícuotas máximas del impuesto a los ingresos brutos quedan congeladas en los niveles de 2019, frenando el compromiso de reducción asumido en el Consenso Fiscal 2017 y se incrementan fuertemente en rubros tales como intermediación financiera y servicios financieros (encareciendo el costo del crédito) y telecomunicaciones (encareciendo el costo del servicio de telefonía e Internet), permitiendo a las provincias aumentar un impuesto distorsivo que con su efecto cascada recae fuertemente sobre el consumidor final.

Del mismo modo, el Consenso Fiscal 2017 establecía una reducción paulatina del impuesto de sellos aplicable sobre los contratos en general (a excepción del aplicable sobre transferencia de inmuebles y automotores). El sendero de reducción culminaba tam-

bién en el año 2022, donde estaba previsto llevar la alícuota al 0 %. Aquí también las sucesivas prórrogas impidieron avanzar según el plan consensuado oportunamente, y la presente adenda permite a las provincias incrementar la alícuota general del gravamen hasta el 2 %.

Entre las novedades que plantea esta última adenda se encuentra el compromiso de procurar legislar un impuesto a la transmisión gratuita de bienes a nivel provincial, sin tener en cuenta la elevada carga que pesa sobre el patrimonio de las personas, especialmente a raíz de los incrementos de alícuotas introducidos para el impuesto sobre los bienes personales.

Respecto de los compromisos asumidos en el Consenso Fiscal 2017 por el gobierno nacional, se ha incumplido durante 2021 con la actualización trimestral por inflación de las compensaciones a provincias (inciso b)). En el mismo sentido, no se avanzó en la eliminación de subsidios diferenciales al AMBA sobre energía y transporte, profundizando la distribución de los subsidios en desmedro del interior del país.

Además, se plantea dejar sin efecto las obligaciones asumidas en materia tributaria provincial establecidas a través de los consensos fiscales anteriores, considerando únicamente como exigibles aquellas cuyo cumplimiento se haya efectivizado a la fecha de la firma de la última adenda, esto es el 27 de diciembre de 2021. Entre ellas se pueden mencionar, por su relevancia, diversas cláusulas vinculadas al accionar de los municipios, las que apuntaban a normalizar las tasas aplicables por ellas, de manera tal que se correspondan con la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio y sus importes guarden una razonable proporcionalidad con el costo del mismo.

El Consenso Fiscal 2021 modifica el hecho imponible del impuesto a los ingresos brutos en perjuicio de los contribuyentes y en contra de toda una larga jurisprudencia que declaró la inconstitucionalidad de las normas provinciales que se apartaban de lo dispuesto por la Ley de Coparticipación al gravar actividades no lucrativas. La Justicia ha establecido en numerosos fallos que no pueden ser gravados con el impuesto a los ingresos brutos las actividades no lucrativas en fallos como “Cooperativa Farmacéutica de Provisión y Consumo Alberdi Ltda. vs. provincia de Tucumán s/Inconstitucionalidad” de la Suprema Corte de Tucumán de fecha 2/3/2017; y en “Asociación Bancaria” de la Cámara de Apelaciones Contencioso Administrativo de La Plata del 11/10/2018 y “Automóvil Club Argentino” del Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 10 de CABA del 15/10/2018, entre

otros. Así, el Consenso Fiscal 2021 dispone: “Determinar que el hecho imponible de este impuesto alcanza al ejercicio habitual y a título oneroso –lucrativo o no– en las jurisdicciones provinciales y en la CABA del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios [...]”. De esta manera, la Nación y las provincias pretenden modificar la Ley de Coparticipación, lo que les está vedado por ser una ley de mayor jerarquía de reconocimiento constitucional (artículos 31 y 75, inciso 2, de la Constitución Nacional).

El Consenso Fiscal 2021 “tira por la borda” el principio de territorialidad o de sujeción territorial como criterio atributivo de potestad tributaria de las provincias al indicar como criterio “un nexo jurisdiccional con la jurisdicción” y así se aparta de la doctrina del precedente judicial de la CSJN y genera una fuente inagotable de conflictos de doble imposición en contra de los derechos del contribuyente en un estado federal. En este punto se alza contra la exigencia de sujeción territorial que sostiene la estructura del estado federal que refiere a la soberanía tributaria de las jurisdicciones locales como cuestión federal indicando que solo puede gravar lo que ocurre en su ámbito (artículos 1°, 5°, 121, 123 de la Constitución Nacional). Y a partir de ello, da rienda suelta a la gravabilidad del comercio electrónico en supuestos ajenos a su potestad tributaria. Con esta maniobra nuevamente modifica el hecho imponible del impuesto a los ingresos brutos, esta vez en su aspecto espacial.

Es imposible comprender de qué manera el presente acuerdo, suscrito a fines de 2021, y las restantes medidas fiscales adoptadas en los últimos años coadyuvarán al logro de los objetivos que la propia adenda plantea, al mencionar que se “procura establecer una estructura impositiva orientada a la promoción de la inversión, del crecimiento económico que de la misma deriva, y la consecuente generación de empleo formal en el sector privado en todas las jurisdicciones del país”.

El sistema tributario federal diseñado por el actual gobierno castiga la inversión, el empleo y las exportaciones, haciendo imposible retomar el crecimiento económico en la Argentina. El Consenso Fiscal 2021 es un paso más en la dirección incorrecta, que nos conducirá al fracaso como Nación.

Por todo lo expuesto, proponemos el rechazo del presente dictamen.

*Luciano A. Laspina.*

## SUPLEMENTO 1