

13 y 14
NOVIEMBRE

2025

PRESENCIAL
Y ONLINE



23. AS JORNADAS NACIONALES TRIBUTARIAS, PREVISIONALES, LABORALES Y AGROPECUARIAS



Compromiso profesional en tiempos de transformación.

Titulo

Hacia una menor presión tributaria. Desafíos de la simplificación fiscal y el sistema federal.

Área

Tributaria

Tema

Prácticas Provinciales en el Impuesto Sobre los Ingresos Brutos incongruentes con los Consensos Fiscales y Problemáticas arraigadas al Convenio Multilateral. Análisis de Casos.

Autores

Di Paolo, Horacio. Matricula Nº 10285 CPCE Santa Fe C II

Paliliunas, Jenaro Camilo. Matricula Nº 22394 CPCE Santa Fe C II

Índice

RESUMEN.....	3
Introducción	5
Capítulo I- Análisis de los casos y sus marcos teóricos.....	8
Caso 1 – La Cooperativa Farmacéutica de Alberdi: el límite del ánimo de lucro en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos.....	8
Caso 2 – Las compañías de seguros y el coeficiente de gravabilidad: la complejidad técnica como sustituto de la coordinación fiscal.....	10
Subcaso 2.1 – Las inversiones de las compañías de seguros (Dictamen API 256/2025) Un paso adicional en la fragmentación interpretativa	13
Caso 3 – El fideicomiso y su tratamiento tributario: entre la dispersión interpretativa y los límites del federalismo fiscal argentino	15
Caso 4 – El destino final de los bienes y la crisis del principio de territorialidad: el caso <i>Marolio S.A. c/ CABA</i> (Resolución CP 9/2025).....	17
Caso 5 – Los regímenes de retención y percepción: entre la eficiencia recaudatoria y la fragmentación del sistema interjurisdiccional.....	21
Capítulo II – El Convenio Multilateral frente a sus propios límites: una lectura estructural de los casos analizados	26
1. Una crisis en seis dimensiones	26
2. Convergencia de los conflictos: un mismo diagnóstico.....	29
3. El denominador común: la ausencia de institucionalidad federal	30
Capítulo III – Propuestas de Rediseño y Simplificación: Hacia una Nueva Arquitectura del Federalismo Fiscal	30
1. Agenda de simplificación inmediata: armonizar el hecho imponible del Impuesto sobre los Ingresos Brutos y la aplicación del Convenio dentro de su marco actual	31
2. Reforma estructural: hacia un nuevo federalismo fiscal de coordinación efectiva	34
3. La simplificación como política de Estado	35
4. Propuestas	36
BIBLIOGRAFIA:.....	38

RESUMEN

El presente trabajo examina ciertas prácticas provinciales en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos que resultan apartadas de los distintos acuerdos que forman parte del Derecho Tributario Intrafederal, como los distintos Consensos Fiscales y con los principios de coordinación interjurisdiccional consagrados en el Convenio Multilateral, eje central del federalismo fiscal argentino.

En la introducción, se plantea la hipótesis de trabajo: la simplificación tributaria en la Argentina no puede lograrse sin una reforma estructural del federalismo fiscal. El impuesto sobre los ingresos brutos, impuesto principal de las provincias, se ha convertido en un tributo fragmentado en 24 versiones distintas, con divergencias sustantivas en hecho imponible, base, alícuotas y regímenes de recaudación. El Convenio Multilateral, creado en 1977 para distribuir las bases imponibles, ha perdido eficacia coordinadora y se transformó en un ámbito de interpretación casuística, incapaz de generar uniformidad.

A partir del análisis de cinco casos concretos, se evidencia que la complejidad del sistema no proviene de la técnica tributaria, sino de la ausencia de una arquitectura institucional capaz de garantizar coherencia normativa entre las jurisdicciones.

El Caso 1 – “Cooperativa Farmacéutica de Alberdi Ltda. c/Provincia del Chaco” (CSJN, 2024) expone el límite constitucional de la autonomía provincial. La Corte reafirma que el “ánimo de lucro” es elemento esencial del aspecto objetivo del hecho imponible del impuesto sobre los ingresos brutos, y que las provincias no pueden gravar actividades sin finalidad lucrativa. Este pronunciamiento reintroduce, por vía jurisprudencial, una regla de armonización que el poder político no ha sabido implementar.

El Caso 2 – Compañías de Seguros y el Coeficiente de Gravabilidad (Dictámenes API 569/2021 y 256/2025) muestra cómo las soluciones técnicas locales sustituyen la coordinación institucional. La Provincia de Santa Fe diseñó un coeficiente de gravabilidad y el principio de prudencialidad para determinar bases imponibles, pero su adopción unilateral multiplicó los conflictos con otras provincias. La sofisticación técnica reemplaza a la coordinación federal, generando desigualdades y saldos a favor estructurales.

El Caso 3 – Fideicomisos ilustra la dispersión interpretativa en torno a una figura clave del derecho moderno. Las provincias difieren sobre quién es el sujeto del impuesto (fiduciario, fideicomiso o beneficiario) y sobre la existencia misma del hecho imponible. El Convenio Multilateral carece de reglas específicas, lo que habilita una triple imposición potencial. Este caso revela la falta de una teoría fiscal común y la despersonalización del sistema.

El Caso 4 – “Marolio S.A. c/ CABA” (Resolución CP 9/2025) evidencia la crisis del principio de legalidad tributaria. La Comisión Plenaria del CM, invocando la “realidad económica”, validó el uso de coeficientes de terceros (CM05 de los clientes) para distribuir ingresos, creando un criterio nuevo sin base legal. En nombre de la practicidad, se sustituyó la norma por una ficción administrativa, demostrando que el Convenio ha dejado de ser un órgano de coordinación para transformarse en un generador de reglas paralelas.

El Caso 5 – Regímenes de Retención y Percepción (RG API 19/2025) aborda la dimensión operativa del problema. Los mecanismos automáticos de recaudación (retenciones, percepciones, SIRCREEB, SIRTAC),

creados para mejorar el control, se han convertido en una fuente de sobreimposición y financiamiento involuntario de los fiscos provinciales. La Resolución santafesina introduce un procedimiento simplificado de devolución, pero su alcance es limitado: corrige los efectos, no las causas del desorden.

Del estudio conjunto surge un diagnóstico unívoco: la fragmentación normativa y la competencia fiscal interprovincial han sustituido la cooperación federal, produciendo un sistema de alta recaudación pero apartado de los principios constitucionales de la tributación. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, los fiscos y la Comisión Arbitral intervienen *ex post* para resolver conflictos, pero ninguno tiene capacidad estructural para prevenirlos. La complejidad se ha vuelto funcional al sistema: beneficia a las jurisdicciones en el corto plazo, aunque erosiona la competitividad y la previsibilidad económica nacional.

Introducción

El Impuesto sobre los Ingresos Brutos constituye uno de los tributos más importantes en términos de recaudación local, y a la vez más cuestionados, del federalismo fiscal argentino. Su naturaleza local, su amplísima base imponible y su diseño acumulativo lo han convertido en la principal fuente de financiamiento de las provincias, pero también en un foco permanente de ineficiencias, distorsiones y conflictos interjurisdiccionales. Desde su creación en las primeras décadas del siglo XX hasta su consolidación como tributo dominante en la estructura subnacional, el impuesto sobre los ingresos brutos ha evolucionado sin una lógica uniforme, dando lugar a regímenes provinciales dispares, complejos y escasamente coordinados entre sí.

La expansión de la actividad económica en red, caracterizada por cadenas de valor extendidas y operaciones interprovinciales, evidenció tempranamente los límites de un tributo concebido bajo una lógica territorial estricta. La coexistencia de 24 jurisdicciones con potestad normativa plena para definir hechos imponibles, bases, alícuotas, exenciones y mecanismos de control generó una multiplicidad de regímenes incompatibles entre sí. Frente a esta realidad, el Convenio Multilateral de 1977¹ se erigió como un intento de coordinar la potestad tributaria provincial, estableciendo reglas para distribuir la base imponible entre las jurisdicciones involucradas en una misma operatoria económica.

Sin embargo, más de cuatro décadas después, resulta innegable que dicho instrumento no ha logrado cumplir su propósito fundacional. A pesar de su pretensión de uniformidad, el Convenio Multilateral se transformó en un escenario de interpretación conflictiva y de permanente litigiosidad, donde las Comisiones Arbitral y Plenaria han debido actuar más como órganos de resolución casuística que como instancias de desarrollo doctrinario coherente. La jurisprudencia, por su parte, refleja criterios disímiles y a veces contradictorios, tanto en el ámbito administrativo como en el judicial, lo que contribuye a una creciente inseguridad jurídica.

El problema trasciende lo meramente técnico. Nos enfrentamos a una crisis estructural de coordinación tributaria subnacional, donde la autonomía provincial (legítima en el marco del artículo 75, inciso 2 de la Constitución Nacional y concordantes) se ha ejercido sin una visión de sistema, priorizando necesidades fiscales inmediatas por sobre criterios de eficiencia y neutralidad. La competencia entre jurisdicciones, lejos de fomentar una “disciplina fiscal”, ha derivado en una suerte de guerra tributaria silenciosa, donde cada provincia busca proteger su recaudación mediante alícuotas diferenciales, regímenes de retención y percepción cada vez más agresivos, y restricciones a los créditos fiscales de contribuyentes extraterritoriales.

¹ Convenio Multilateral. (BO: 18/08/1977)

A lo largo de los últimos años, distintos Consensos Fiscales (2017, 2019, 2020 y 2021)² intentaron introducir mecanismos de armonización y compromisos de reducción de alícuotas, limitación de regímenes de retención y eliminación progresiva de distorsiones. No obstante, esos compromisos fueron parcialmente cumplidos, renegociados o suspendidos, en buena medida por la falta de incentivos reales para sostenerlos y por la ausencia de un esquema institucional de cumplimiento vinculante. El resultado es un sistema que reproduce su propia complejidad, con normas que se superponen, interpretaciones que se contradicen y contribuyentes atrapados en un laberinto normativo del que ni la tecnología ni la buena voluntad administrativa han logrado sacarlos.

El presente trabajo busca examinar en profundidad las causas y manifestaciones de esa crisis estructural, con especial atención en los conflictos sin resolución en materia del Impuesto sobre Ingresos Brutos y del Convenio Multilateral. Se abordarán casos concretos, tanto de actividad comercial, industrial y de servicios, que ilustran las dificultades prácticas de atribución de ingresos, localización del hecho imponible, aplicación de coeficientes y determinación de bases imponibles compartidas. También se analizarán las tensiones entre las normas del Convenio y las legislaciones provinciales, los criterios divergentes de las Comisiones Arbitral y Plenaria, las consecuencias económicas y jurídicas de la falta de coordinación efectiva.

Desde una perspectiva teórica, se examinarán las limitaciones institucionales del federalismo fiscal argentino, donde el principio de autonomía tributaria se enfrenta al principio de coherencia y simplicidad del sistema tributario. En este contexto, la pregunta central que guía este trabajo es:

¿Es posible alcanzar una simplificación tributaria efectiva dentro del marco actual del Convenio Multilateral, o el sistema requiere una reforma estructural que redefina las competencias tributarias subnacionales?

Asimismo, se presentarán propuestas de rediseño y simplificación, que no necesariamente implican la eliminación del tributo, sino su reconversión hacia un esquema más previsible, proporcional y coordinado. En última instancia, este trabajo no se limita a exponer los problemas del régimen actual, sino que pretende elevar el debate sobre la estructura misma del federalismo fiscal argentino. Porque detrás de cada conflicto de atribución, de cada retención indebida o de cada alícuota diferencial, subyace una cuestión más profunda: la imposibilidad de construir un sistema tributario moderno sobre la base de instituciones fragmentadas.

El desafío, entonces, no es meramente técnico, sino económico, político e institucional. Alcanzar la tan anhelada simplificación tributaria requiere reconocer que no hay armonización posible sin coordinación real, y que los consensos fiscales, si no se traducen en reglas efectivas, son apenas declaraciones de buena voluntad.

² Consenso Fiscal. L. 27469 - BO: 13/9/2018; consenso Fiscal. L. 27542 - BO: 17/12/2019; consenso Fiscal. L. 27634 - BO: 4/12/2020; consenso Fiscal. L. 27687 - BO: 27/12/2021

En los capítulos siguientes se desarrollarán distintos casos emblemáticos y problemáticas concretas que reflejan la tensión entre teoría y práctica, mostrando cómo incluso las soluciones más elaboradas del Convenio Multilateral resultan insuficientes ante la realidad económica contemporánea.

Capítulo I- Análisis de los casos y sus marcos teóricos

Caso 1 – La Cooperativa Farmacéutica de Alberdi: el límite del ánimo de lucro en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos³

La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (19/03/2024) en el caso “*Cooperativa Farmacéutica de Provisión y Consumo Alberdi Ltda. c/Provincia del Chaco*”⁴ marca un punto de inflexión en la interpretación del hecho imponible del Impuesto sobre los Ingresos Brutos y expone una de las contradicciones estructurales del régimen subnacional: la disociación entre la ley de coparticipación federal⁵ y las normas fiscales locales.

El conflicto se originó en la pretensión de la Provincia del Chaco de gravar, mediante el artículo 116 de su Código Tributario⁶, toda actividad habitual y onerosa, lucrativa o no, incluyendo expresamente a las cooperativas. La Corte, al declarar la inconstitucionalidad de dicho artículo, sostuvo que tal norma contravenía el artículo 9, inciso b, punto I de la Ley 23.548, que delimita el alcance del impuesto únicamente a las actividades con fines de lucro.

Este pronunciamiento reafirma que la exigencia de “propósito de lucro” no es un detalle semántico sino una condición estructural del hecho imponible, concebido para garantizar la homogeneidad del sistema tributario federal. Por tanto, los fiscos locales carecen de potestad para ampliar unilateralmente ese concepto bajo el argumento de autonomía provincial.

La dimensión normativa del conflicto

La Corte advierte que el error de la Provincia del Chaco no radica solo en gravar a las cooperativas, sino en reinterpretar la noción de onerosidad como suficiente para configurar el hecho imponible. Al hacerlo, vacía de contenido la referencia legal al “ánimo de lucro” y desvirtúa el equilibrio normativo del régimen de coparticipación.

La decisión revela una falla estructural en el sistema: la ausencia de mecanismos de control efectivos sobre las alteraciones locales del régimen de Ingresos Brutos, y la ineficiencia del Convenio Multilateral para preservar la coherencia normativa interjurisdiccional. Cada provincia ha adoptado su propio modelo de hecho imponible, con redacciones que incluyen “actividades onerosas, lucrativas o no”, multiplicando los conflictos y los reclamos judiciales.

La naturaleza no lucrativa y el principio de capacidad contributiva

³ Di Paolo, Horacio- Paliliunas, Jenaro C. “El Impuesto sobre los Ingresos Brutos frente al ánimo de lucro exigido por la Ley de Coparticipación”. Errepar. 17/08/2025.

⁴ “Cooperativa Farmacéutica Provisión y Consumo Alberdi Ltda. c/ Provincia del Chaco”, CSJN, 1490/2019/FH1, 19/03/2024.

⁵ Ley 23.548 (B.O: 08/02/1988)

⁶ Código Tributario Provincial del Chaco, Decreto Ley 2.444/62 (BO: 31/12/1962)

El fallo también rescata una cuestión de fondo: las cooperativas y mutuales, conforme a la Ley 20.337⁷ y la doctrina del INAES (Res. 5460/2023)⁸, no persiguen fines de lucro. Su estructura basada en la prestación de servicios al costo y el retorno de excedentes a los asociados, impide asimilar sus operaciones a las comerciales. El intento de gravarlas resulta violatorio del principio de capacidad contributiva, eje rector de la tributación moderna.

La Corte remite la causa al Superior Tribunal del Chaco, pero deja asentado un criterio federal que limita el alcance de los fiscos provinciales: ninguna jurisdicción puede gravar actos desprovistos de finalidad lucrativa bajo el régimen de coparticipación.

Implicancias sistémicas: cuando el federalismo fiscal se fragmenta

Este caso ilustra con claridad cómo la divergencia normativa entre provincias mina la posibilidad de simplificación tributaria. La ausencia de un órgano coordinador con poder vinculante (más allá del ámbito interpretativo del Convenio Multilateral) genera un escenario de autonomía descontrolada, donde cada provincia define su propio universo imponible sin considerar los límites federales.

La interpretación de la Corte reintroduce, por vía jurisprudencial, una regla de armonización que el poder político no ha logrado materializar.

Valor interpretativo del caso

Desde una perspectiva doctrinaria, el caso *“Cooperativa Farmacéutica de Alberdi”* se erige como precedente bisagra. No sólo delimita el alcance del hecho imponible del Impuesto sobre Ingresos Brutos, sino que también plantea la necesidad de revisar la arquitectura del Convenio Multilateral. Un sistema que permite interpretaciones divergentes sobre un concepto tan básico como “ánimo de lucro” demuestra su incapacidad para garantizar uniformidad.

Por ello, este caso debe entenderse no solo como una mera disputa sobre “exclusiones del objeto” del tributo, sino como un síntoma de la disfunción estructural del federalismo tributario argentino: la coexistencia de 24 sistemas normativos que, bajo un mismo impuesto, generan un mismo hecho imponible con varias interpretaciones diferentes según el Fisco local que lo analice.

Conclusión Analítica del Caso 1

El fallo no debe ser leído únicamente como una controversia sobre la gravabilidad de las cooperativas, sino como una radiografía del desorden sistémico del régimen del Impuesto sobre los Ingresos Brutos y del Convenio Multilateral.

La sentencia revela los límites funcionales de la coordinación tributaria subnacional: la incapacidad del sistema para hacer prevalecer una norma de alcance federal (la Ley 23.548) sobre la voluntad individual de las jurisdicciones locales.

El razonamiento de la Corte Suprema, al destacar el requisito del “ánimo de lucro” como elemento esencial del hecho imponible, implica más que una interpretación literal: constituye un llamamiento a la coherencia

⁷ Ley 20.337 (B.O: 17/05/1973)

⁸ Resolución (INAES) 5460/2023 (BO: 30/11/2023)

normativa. En efecto, la ley de coparticipación no admite que las provincias reconfiguren el alcance material de los tributos coparticipables, y menos aún que lo hagan bajo el pretexto de autonomía. Sin embargo, este principio se ha erosionado en la práctica, donde cada provincia define sus propios límites, al margen de la pauta federal.

El Convenio Multilateral, concebido como instrumento de coordinación, ha perdido su fuerza reguladora: se ha convertido en un espacio interpretativo, que no previene conflictos ni garantiza uniformidad. El sistema, entonces, depende de intervenciones puntuales de la Corte Suprema (como en este fallo) para restaurar equilibrios que el marco institucional no logra sostener por sí mismo.

En términos conceptuales, este conflicto revela un dilema estructural del federalismo fiscal argentino: Si las provincias son plenamente autónomas, la coordinación se vuelve voluntaria y poco o nada efectiva; si la Nación –a través del Poder Legislativo- pretende imponer uniformidad, se vulnera la autonomía provincial y se debilita el principio de federalismo. El resultado práctico es un equilibrio inestable, donde las tensiones entre autonomía y coherencia se resuelven por excepción judicial y no por diseño institucional.

Desde una óptica de simplificación tributaria, el fallo deja una enseñanza doble. Por un lado, muestra que es posible (mediante interpretación federal) acotar los excesos de las jurisdicciones; pero por otro, evidencia que sin un mecanismo de cumplimiento vinculante, las herramientas del derecho tributario Intrafederal seguirán siendo meras declaraciones programáticas. La Corte puede interpretar normas, mediante el dictado de una sentencia, pero no puede reformar el sistema.

Finalmente, se exhibe que la falta de homogeneidad normativa es la raíz de la complejidad tributaria argentina. Cuando un mismo impuesto puede ser entendido de 24 formas distintas, no hay simplificación posible. La única solución real pasa por un rediseño del esquema de coordinación interjurisdiccional.

El Convenio Multilateral se limita a distribuir la base imponible sin intervenir en su composición ni alcance – tema este reservado para las legislaciones locales-, situación que en la práctica equivale a institucionalizar la disparidad normativa e interpretativa.

Como resultado, la coordinación que debía lograrse por vía del Convenio se convierte en una sumatoria de interpretaciones de los Fiscos locales, con un único objetivo: apropiarse de la mayor porción de la base imponible posible.

Entendemos que hasta que no se logre una armonización y/o coordinación, el sistema tributario local seguirá dependiendo de sentencias judiciales aisladas para corregir problemas estructurales, perpetuando la paradoja central de nuestro federalismo fiscal: un régimen que pretende armonizar, pero que en los hechos, multiplica los conflictos en la relación fisco contribuyente.

Caso 2 – Las compañías de seguros y el coeficiente de gravabilidad: la complejidad técnica como sustituto de la coordinación fiscal⁹

⁹ Di Paolo, Horacio- Paliliunas, Jenaro C. "Tributación de las Compañías de Seguros en Santa Fe: a propósito del Dictamen (API) 569/2021". Errepar. 01/09/2025.

La problemática analizada en el Dictamen (API) 569/2021¹⁰ de la Provincia de Santa Fe constituye uno de los ejemplos más representativos del proceso de complejificación que ha caracterizado al régimen del Impuesto sobre los Ingresos Brutos. En este caso, el fisco provincial, ante la dificultad de determinar una base imponible realista y coherente para las compañías de seguros, adoptó un método técnico particular, el denominado “coeficiente de gravabilidad” que, lejos de simplificar el sistema, profundiza la fragmentación normativa y operativa del tributo.

La cuestión central giró en torno a cómo debe determinarse la base imponible del impuesto sobre los ingresos brutos para las aseguradoras, cuya operatoria se caracteriza por ingresos brutos que no reflejan ingresos efectivamente disponibles o devengados como rentabilidad, sino flujos transitorios destinados a la constitución de reservas, al pago de siniestros o a la contratación de reaseguros.

Ante esa realidad, el Fisco santafesino desarrolló un modelo técnico propio que intentó corregir esa distorsión, pero lo hace sin coordinación interjurisdiccional alguna, lo que produce resultados divergentes con otras provincias e impacta en la aplicación del Convenio Multilateral.

Contexto normativo y génesis del dictamen

El artículo 194 del Código Fiscal de Santa Fe¹¹ y su reglamentación en la Resolución (ex DGR) 180/1988¹² establecen un régimen específico para las entidades aseguradoras, determinando que la base imponible no se corresponde con la totalidad de las primas cobradas o devengadas, sino con un porcentaje representativo de la actividad gravada, calculado mediante un “coeficiente de gravabilidad”. Dicho coeficiente se obtiene aplicando una relación entre los ingresos y los resultados del ejercicio anterior.

El Dictamen (API) 569/2021 surge para interpretar la aplicación práctica de este sistema, en particular sobre qué conceptos deben incluirse o excluirse de la base imponible al calcular dicho coeficiente. La Administración Provincial de Impuestos confirma la utilización del método, pero aclara que deben excluirse los ingresos provenientes de reaseguros y otros conceptos no vinculados directamente a la operatoria local. Este dictamen, aunque técnicamente fundado, deja en evidencia la falta de correspondencia entre la normativa provincial y las reglas del Convenio Multilateral, particularmente el artículo 7 y los regímenes especiales que éste contempla para la actividad aseguradora (como la distribución 80/20 entre jurisdicción emisora y de riesgo asegurado).

De hecho, el CM no regula la composición de la base imponible, sino solo su distribución, lo que permite que cada provincia determine a su criterio los elementos que la integran, generando un mapa de bases imponibles distintas para un mismo tipo de contribuyente.

La base imponible y el principio de capacidad contributiva

El mecanismo del coeficiente de gravabilidad fue diseñado con la intención de evitar una sobreimposición sobre los ingresos considerados “no disponibles”, intentando respetar el principio de capacidad

¹⁰ Dict. (API) 569/2021, Dirección General Técnica y Jurídica, BO: 19/12/2021

¹¹ Código Fiscal Santa Fe, t.o. por D. (Santa Fe) 4481/2014, BO: 2/12/2014

¹² RG (ex DPR) 180/1988, BO: 21/6/1988

contributiva. No obstante, la herramienta técnica genera efectos contrarios: Al basarse en resultados pasados, el coeficiente no refleja la realidad económica del ejercicio gravado; al ser calculado individualmente por cada provincia, rompe el principio de uniformidad del tributo; al no existir un control coordinado sobre los criterios de exclusión o inclusión, se generan asimetrías interjurisdiccionales que vulneran la igualdad horizontal.

El sistema, en definitiva, reemplaza la racionalidad fiscal por una lógica actuarial-administrativa: cada jurisdicción adapta la fórmula según sus necesidades de recaudación o conveniencia técnica, sin una base conceptual compartida. El resultado es un tributo que pierde toda coherencia estructural y cuya determinación requiere conocimientos contables y actariales más propios de una auditoría financiera que de una liquidación tributaria. Esde la perspectiva de la teoría, el impuesto sobre los ingresos brutos se desnaturaliza cuando su base imponible deja de reflejar un hecho económico homogéneo y comienza a depender de criterios de estimación dispares.

El problema operativo: SIRCREEB y los saldos a favor estructurales

A la complejidad normativa se suma la ineficiencia operativa de los regímenes de recaudación automática, especialmente el SIRCREEB (Sistema de Recaudación y Control de Acreditaciones Bancarias).

El SIRCREEB aplica retenciones y percepciones sobre montos brutos acreditados, sin distinguir si corresponden a operaciones gravadas, exentas o parcialmente computables según los coeficientes de gravabilidad.

Para el sector asegurador, esto genera saldos a favor crónicos, ya que la recaudación efectiva supera ampliamente el impuesto real determinado. Las compañías acumulan créditos fiscales imposibles de recuperar en plazos razonables, afectando su liquidez y desincentivando la localización de operaciones en determinadas jurisdicciones.

La causa es evidente: el régimen automatizado no dialoga con las bases imponibles especiales, ni con los coeficientes locales, ni con los parámetros del Convenio Multilateral. La tecnología, en lugar de simplificar, automatiza la distorsión.

La desconexión entre técnica y sistema: un síntoma de descoordinación

El caso santafesino demuestra que, ante la ausencia de una autoridad de coordinación tributaria efectiva, las provincias han optado por autogenerar soluciones técnicas propias. Cada intento de ajustar el impuesto a la realidad sectorial termina generando nuevas reglas particulares, que a su vez agravan la falta de homogeneidad. El resultado es un federalismo tributario de subsistemas, donde cada provincia desarrolla su propio “microsistema de Ingresos Brutos”, incompatible con los demás.

El Convenio no regula la base imponible, no establece límites a las metodologías provinciales, ni dispone mecanismos de homologación técnica. En consecuencia, cada ajuste local refuerza la fragmentación, profundizando la brecha entre lo normativo y lo operativo.

Subcaso 2.1 – Las inversiones de las compañías de seguros (Dictamen API 256/2025) Un paso adicional en la fragmentación interpretativa¹³

El Dictamen (API) 256/2025¹⁴ de la misma provincia representa la continuidad del razonamiento técnico anterior, pero aplicado a una nueva dimensión: los ingresos financieros derivados de las inversiones realizadas por las aseguradoras. El dictamen extiende el régimen especial de atribución del artículo 7 del Convenio Multilateral (regla 80/20), originalmente aplicable a las primas, también a los rendimientos financieros. Con ello, la Administración Tributaria de Santa Fe intenta dotar de coherencia al sistema, sosteniendo que las inversiones forman parte inseparable de la operatoria aseguradora.

No obstante, esta interpretación vuelve a poner de manifiesto el mismo dilema: cada provincia elabora su propia normativa, sin un marco federal que garantice uniformidad. Así, mientras que la Provincia de Santa Fe aplica la regla 80/20, otras jurisdicciones distribuyen los ingresos conforme al artículo 2 del Convenio Multilateral, generando conflictos de atribución y superposición de bases imponibles.

La cuestión de fondo no radica en si los ingresos financieros deben distribuirse por el artículo 2 o por el 7, sino en la ausencia de una autoridad tributaria interjurisdiccional con capacidad de establecer criterios uniformes y vinculantes. En ese vacío, los fiscales provinciales reemplazan la coordinación institucional por interpretaciones administrativas, y los contribuyentes quedan atrapados entre normas concurrentes que se superponen. El caso demuestra que la complejidad del sistema no proviene de la economía moderna, sino del diseño institucional arcaico: un Convenio Multilateral sin fuerza coercitiva, un mosaico de códigos fiscales disímiles y un federalismo fiscal basado en la voraz competencia por recaudar cada vez más y no en la coordinación y cooperación.

El pronunciamiento, en apariencia sectorial referido a las actividades de inversión de las compañías de seguros regidas por la Ley 20.091¹⁵, encierra en realidad una cuestión de fondo: ¿cómo delimitar de manera uniforme qué ingresos son gravables cuando las provincias interpretan de manera dispar los conceptos de “actividad principal”, “actividad complementaria” y “hecho imponible”?

Implicancias estructurales del subcaso

El dictamen santafesino busca corregir inconsistencias internas, pero lo hace sin respaldo de las otras jurisdicciones signatarias del Convenio Multilateral.

De este modo, se confirma una tendencia que atraviesa todo el sistema del impuesto sobre los ingresos brutos: cada intento de mejorar técnicamente el tributo desde una provincia termina agravando la fragmentación del sistema nacional.

El *coeficiente de gravabilidad* es una expresión de un fenómeno: la ausencia de una autoridad fiscal federal con capacidad de establecer reglas uniformes y vinculantes. Ambas iniciativas, aunque bien intencionadas,

¹³ Di Paolo, Horacio- Paliliunas, Jenaro C. “Nuevas precisiones en la tributación de las compañías de seguros: análisis del Dictamen API 256/2025”. Errepar. 10/10/2025.

¹⁴ Dictamen (API) 256/2025, Dirección General Técnica y Jurídica, 08/07/2025.

¹⁵ Ley 20.091. (BO: 11/01/1973)

consolidan un mosaico normativo donde la sofisticación técnica se utiliza como sustituto de la coordinación política.

Conclusión analítica del Caso 2

El análisis conjunto de los dictámenes API 569/2021 y 256/2025 permite extraer una conclusión común: La complejidad del régimen de Ingresos Brutos en el sector asegurador no proviene de la naturaleza económica de la actividad, sino de la falta de gobernanza fiscal en el plano interjurisdiccional.

El federalismo tributario argentino ha creado un escenario donde cada provincia diseña soluciones parciales que, en lugar de converger, se contradicen y erosionan la uniformidad del sistema. En este contexto, la sofisticación técnica, como el coeficiente de gravabilidad, no representa un avance hacia la simplificación, sino una estrategia compensatoria ante la ausencia de coordinación. El resultado es un sistema más técnico, más automatizado y más complejo, pero no más justo ni más eficiente.

El caso también demuestra que la tecnología al servicio de la tributación sin coherencia normativa amplifica los desequilibrios: los regímenes automáticos de recaudación aplicados sobre bases heterogéneas terminan generando cargas excesivas, saldos inmovilizados y conflictos de atribución entre jurisdicciones. El sistema, así, se vuelve más eficiente para recaudar, pero menos justo, menos predecible y menos armónico.

Desde una mirada estructural, la determinación tributaria del Impuesto sobre los Ingresos Brutos y la distribución de su base imponible por el Convenio Multilateral enfrentan un paradigma de descoordinación estable: cada provincia efectúa interpretaciones para corregir distorsiones locales, pero las mismas, al no ser consensuar, reproducen nuevas distorsiones a nivel nacional. El caso santafesino es la expresión técnica de esa paradoja: cuanto más se intenta perfeccionar el impuesto, más complejo e incoherente se vuelve.

El Dictamen (API) 256/2025, intentando unificar el tratamiento de un sector específico, muestra con claridad las tres falencias centrales del sistema:

Fragmentación normativa: cada provincia define su propia base imponible, incluso bajo un mismo principio general.

Coordinación voluntaria: el Convenio Multilateral carece de autoridad para imponer uniformidad.

Complejidad institucional creciente: la sofisticación técnica sustituye a la cooperación política.

En términos estructurales, este caso confirma nuevamente una conclusión que atraviesa todos los conflictos analizados en este trabajo: Mientras el federalismo fiscal argentino mantenga su arquitectura fragmentada y voluntarista, cada solución parcial seguirá generando nuevos focos de conflictos en la relación fisco – contribuyente. .

La verdadera simplificación tributaria no se logrará con nuevos coeficientes ni dictámenes más precisos, sino con instituciones capaces de coordinar y hacer cumplir los acuerdos alcanzados. El caso del dictamen (API) 256/2025, en definitiva, demuestra que incluso las interpretaciones más coherentes se tornan insuficientes cuando el sistema carece de un marco de gobernanza fiscal compartido.

En suma, este caso confirma que la simplificación tributaria en Argentina no es un problema de diseño técnico, sino de arquitectura institucional. Mientras no exista una autoridad fiscal interjurisdiccional con capacidad de coordinación vinculante, el sistema seguirá acumulando reglas, interpretaciones, coeficientes y regímenes especiales, sin lograr el objetivo esencial de todo sistema tributario moderno: ser simple, neutral y previsible.

Caso 3 – El fideicomiso y su tratamiento tributario: entre la dispersión interpretativa y los límites del federalismo fiscal argentino¹⁶

1. Introducción general

El fideicomiso constituye una de las figuras más dinámicas y versátiles del derecho patrimonial argentino. Desde su incorporación al ordenamiento jurídico mediante la Ley 24.441¹⁷ y su posterior regulación en el Código Civil y Comercial de la Nación¹⁸, se ha convertido en un instrumento central de inversión, financiamiento y administración patrimonial.

Sin embargo, su tratamiento dentro del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, y por extensión dentro del Convenio Multilateral, ha generado una notable dispersión interpretativa entre provincias. Una figura concebida para aportar transparencia y eficiencia se ha visto atrapada en la fragmentación normativa e institucional del federalismo fiscal argentino.

El problema de fondo no es técnico, sino estructural: el sistema tributario subnacional carece de un lenguaje común que permita interpretar de modo uniforme la misma realidad económica. El fideicomiso se convierte, así, en un caso paradigmático que nos muestra cómo la autonomía provincial, en ausencia de coordinación, deriva en complejidad, incertidumbre y sobreimposición.

2. Naturaleza jurídica y configuración fiscal

Según el artículo 1666 del CCyC, el fideicomiso es un contrato por el cual una persona (fiduciante) transmite bienes a otra (fiduciario), quien los administra conforme a un fin determinado en beneficio de un tercero o del propio fiduciante.

Su naturaleza económica es variable: puede funcionar como instrumento de inversión, de administración o de garantía, lo que complica su encuadre tributario. Esa flexibilidad, que en el derecho civil es una virtud, se convierte en un desafío para la tributación provincial, dado que el Impuesto Sobre los Ingresos Brutos grava actividades habituales y lucrativas, y un fideicomiso puede (o no) reunir esas condiciones. De allí que cada administración tributaria haya desarrollado sus propios criterios para determinar la existencia del hecho imponible.

¹⁶ Di Paolo, Horacio- Paliliunas, Jenaro C. “El Fideicomiso y su tratamiento tributario en la Provincia de Santa Fe”. Errepar. 07/10/2025

¹⁷ Ley de Fideicomiso 24.441 (BO: 22/12/1994)

¹⁸ Código Civil y Comercial de la Nación. (BO:01/08/2015)

La Administración Provincial de Impuestos, mediante dictámenes como los N° 291/2013¹⁹, 91/2016²⁰ y 73/2023²¹, adoptó un criterio casuístico: analizar la finalidad del fideicomiso, la habitualidad de las operaciones y el grado de autonomía del patrimonio fiduciario.

En la práctica, esto significa que: Un fideicomiso que desarrolla un proyecto inmobiliario con comercialización activa puede ser considerado contribuyente pleno del Impuesto Sobre los Ingresos brutos; un fideicomiso que administra bienes sin operaciones de venta puede ser considerado no alcanzado; o un fideicomiso que actúa como vehículo de garantía o administración pasiva se ubica en una zona gris, sujeta al criterio de la autoridad fiscal. Este enfoque resulta razonable dentro del ámbito santafesino, pero su aplicación unilateral multiplica los conflictos interjurisdiccionales.

3. El sujeto pasivo y la despersonalización fiscal

Uno de los principales focos de conflicto radica en la determinación del sujeto pasivo del impuesto. El fideicomiso carece de personalidad jurídica propia (art. 1670 CCyC), pero posee autonomía patrimonial y económica. En consecuencia, surge la duda: ¿debe tributar el fiduciario, el fideicomiso como ente independiente o los beneficiarios?

La práctica santafesina atribuye la condición de sujeto al fiduciario, posición que mantiene coherencia operativa y evita la duplicidad de registros. Sin embargo, otras doctrinas optan por inscribir al fideicomiso o incluso a los beneficiarios, generando múltiples obligaciones y retenciones simultáneas. Este fenómeno refleja la despersonalización fiscal del sistema, donde una misma operación puede ser gravada de tres maneras distintas según la jurisdicción interviniente.

4. El vacío normativo del Convenio Multilateral

El Convenio Multilateral de 1977, diseñado para resolver conflictos de atribución de ingresos entre provincias, no previó una regulación específica para fideicomisos. Sus artículos 2 y 3, orientados a empresas con establecimientos físicos, resultan inadecuados para estructuras fiduciarias que pueden operar sin presencia territorial directa. En ausencia de una regla clara, cada fisco aplica criterios propios para determinar la jurisdicción de los ingresos: algunos presumen la localización en el domicilio del fiduciario; otros, en la ubicación de los bienes; y otros, en el lugar de administración o venta.

Esto da lugar a múltiples conflictos: ¿Debe aplicarse el coeficiente general o puede presumirse la localización en el domicilio del fiduciario? ¿Qué ocurre si los bienes del fideicomiso están en una provincia, pero la administración y las ventas se realizan en otra? ¿Cómo se imputan los ingresos de un fideicomiso con beneficiarios en distintas jurisdicciones?

La Comisión Arbitral tampoco ha logrado emitir una doctrina uniforme, por lo que los fideicomisos interjurisdiccionales se enfrentan a un escenario de superposición de potestades tributarias.

¹⁹ Dictamen (API) 291/2013. (BO: 04/12/2013)

²⁰ Resolución Consulta Vinculante (API) 91/2016 (BO: 07/06/2016)

²¹ Resolución Individual (API) 73/2023. (BO: 14/08/2023)

El resultado es exactamente el contrario al que el Convenio buscaba evitar: multiplicidad de bases imponibles, conflictos de atribución y litigiosidad creciente.

5. Consecuencias económicas y jurídicas

La falta de criterios uniformes genera inseguridad jurídica, sobrecarga administrativa y pérdida de eficiencia económica. Los inversores desconocen *ex ante* el tratamiento fiscal de sus operaciones, y las administraciones provinciales aplican retenciones y percepciones duplicadas. El fideicomiso, pensado para fomentar la confianza y la transparencia, se transforma en un vehículo de complejidad y de costos de cumplimiento elevados, afectando la competitividad de los proyectos productivos y de inversión.

6. Conclusión analítica del caso

El análisis del fideicomiso revela tres fallas estructurales del federalismo fiscal argentino:

Falla conceptual: ausencia de una definición uniforme de “actividad económica”.

Falla institucional: inexistencia de mecanismos vinculantes de coordinación entre provincias.

Falla operativa: coexistencia de regímenes locales que, lejos de simplificar, multiplican la complejidad.

La experiencia santafesina muestra un esfuerzo por preservar la coherencia local, pero su eficacia se diluye ante la dispersión nacional. Así las cosas, entendemos que esta figura del derecho de fondo seguirá siendo un terreno fértil para la litigiosidad.

El fideicomiso muestra cómo una especie contractual diseñada para ordenar y transparentar relaciones patrimoniales, termina inmersa en un entramado de normas contradictorias que desalientan la inversión y erosionan la seguridad jurídica.

Su análisis confirma la hipótesis central que recorre este trabajo: La simplificación tributaria no puede lograrse solo mediante ajustes normativos o tecnológicos, sino mediante la construcción de una arquitectura institucional de coordinación efectiva entre las provincias.

Hasta tanto el federalismo fiscal argentino no logre integrar esa dimensión institucional, cada intento de clarificar un caso, como el del fideicomiso, seguirá generando nuevas zonas grises, nuevos dictámenes y más fragmentación.

El fideicomiso con su aparente complejidad técnica, expone con claridad las causas estructurales de la descoordinación tributaria argentina: la autonomía provincial ejercida con un marco común endebles y la ausencia de un espacio federal capaz de transformar las interpretaciones locales en acuerdos duraderos.

Caso 4 – El destino final de los bienes y la crisis del principio de territorialidad: el caso *Marolio S.A. c/ CABA (Resolución CP 9/2025)*²²

1. Introducción general

Pocas decisiones recientes de la Comisión Plenaria del Convenio Multilateral revelan con tanta claridad los límites del sistema de coordinación fiscal argentino como el caso *Marolio S.A.*²³ La controversia sobre la

²² Di Paolo, Horacio- Paliliunas, Jenaro C. “El criterio de atribución de ingresos del Régimen General “destino final de los bienes”. Apuntes de la resolución de caso concreto “*Marolio SA c/ CABA*”. Errepar. 15/10/2025.

atribución de ingresos según el “destino final de los bienes” excede el marco técnico y expone el fracaso del régimen para conciliar certeza jurídica, justicia distributiva y practicidad administrativa.

El fallo constituye privilegio la noción de “destino final”, incluso cuando el contribuyente no puede conocerlo ni razonablemente determinarlo. En el contexto de un comercio digitalizado, logísticas tercerizadas y cadenas de distribución nacionales, la aplicación de este criterio convierte la atribución de ingresos en un ejercicio de conjetura fiscal.

El caso *Marolio* revela una tensión que atraviesa todo el sistema de Ingresos Brutos: las normas de 1977 y sus reglamentaciones de 2017 ya no pueden dar respuesta a las realidades de 2025. De un lado, la letra del artículo 2 del Convenio exige reglas objetivas; del otro, la práctica y las resoluciones recientes subordinan la norma al principio de “realidad económica”, sin definir con precisión su alcance.

2. Los hechos y el núcleo del conflicto

Marolio S.A., proveedor de bienes de consumo masivo, comercializa sus productos con cadenas de supermercados que operan a escala nacional. La empresa atribuía sus ingresos exclusivamente a la Provincia de Buenos Aires, por ser allí donde entregaba la mercadería en los centros de distribución de sus clientes. La AGIP impugnó este criterio, sosteniendo que la entrega en depósitos bonaerenses era meramente logística: el destino real de los bienes se hallaba en las distintas sucursales donde finalmente se vendían los productos, incluyendo CABA. En consecuencia, reclamó una porción del impuesto. La Comisión Plenaria, confirmando la decisión de la Comisión Arbitral, avaló la aplicación de un criterio basado en el coeficiente CM05 de los propios adquirentes, como “parámetro razonable” para aproximarse al destino final, aun cuando el proveedor no pudiera conocerlo.

Esta decisión implicó un salto metodológico de enorme trascendencia: por primera vez se admitió la atribución de ingresos de un contribuyente en función de los coeficientes declarados por un tercero, desplazando la prelación estricta del artículo 1 de la RG (CA) 14/2017²⁴ y creando, de hecho, una “cascada de coeficientes”.

3. La contradicción entre norma y realidad

El corazón del debate reside en la incompatibilidad entre la letra del Convenio Multilateral y la complejidad operativa de las cadenas comerciales actuales.

El artículo 2 del Convenio habla del lugar “de donde provienen los ingresos”.

La RG 14/2017 define un orden de prelación cuando no se conoce el destino final de los bienes: domicilio del adquirente, actividad principal, depósito, sede administrativa.

Ninguna norma autoriza la aplicación de coeficientes ajenos como sustituto.

Sin embargo, la Comisión Plenaria, apelando al principio de realidad económica (art. 27 CM), concluyó que los coeficientes de los clientes reflejan mejor el destino económico que la simple entrega física. Así, el

²³ Convenio Multilateral. Comisión Plenaria. Resolución CP Nº 9/2025 (Expte. CM N.º 1715/2022 “Marolio SA c/ Ciudad Autónoma de Buenos Aires”), San Salvador de Jujuy, 12/06/2025.

²⁴ Resolución General (CA) 14/2017. (BO: 25/10/2017)

principio interpretativo terminó suplantando la regla jurídica, confirmando una tendencia creciente: la realidad económica se convierte en fuente directa de derecho dentro del Convenio Multilateral, incluso en ausencia de norma expresa. Esta deriva interpretativa, que podríamos llamar de “flexibilización material del nexo material”, produce un efecto regresivo en términos de seguridad jurídica: la base imponible de un contribuyente ya no depende de sus propios actos, sino de las operaciones y declaraciones de sus clientes.

4. El problema de los coeficientes de terceros

El uso del CM05 de los adquirentes como parámetro de atribución genera múltiples distorsiones:

Ruptura de la correlación económica. Los coeficientes de los supermercados incluyen ventas y gastos de bienes ajenos al proveedor, trasladando al contribuyente variables que no encuentran relación económica con su propia actividad.

Contaminación intersectorial. Un proveedor de alimentos termina imputando ingresos conforme al coeficiente global de un cliente que también vende, por ejemplo, electrodomésticos o indumentaria.

Desconocimiento del principio de territorialidad. Se atribuyen ingresos a jurisdicciones donde el proveedor jamás actuó, quebrando el nexo jurisdiccional entre el “ejercicio de actividades” y territorio.

Carga administrativa imposible. El proveedor debe obtener, verificar y aplicar información confidencial de terceros que ni siquiera tienen obligación legal de compartir.

En definitiva, el sistema produce una inseguridad jurídica circular: los fiscales dependen de información de contribuyentes ajenos, los contribuyentes de datos de sus clientes y ninguno puede prever su carga tributaria con certeza.

5. La tensión entre realidad económica y legalidad tributaria

El principio de realidad económica, pensado como cláusula antielusiva, se ha transformado en una válvula de escape frente a la rigidez normativa. Pero en *Marolio* la aplicación extensiva de ese principio conduce a un resultado paradójico: la realidad económica termina justificando la creación de una ficción (la “cascada de coeficientes”) que carece de base legal. Desde la dogmática tributaria clásica, la legalidad no admite sustituciones interpretativas. Ninguna autoridad administrativa puede crear criterios de atribución no previstos en la norma. Sin embargo, el fallo consagra justamente eso: una regla nueva, fundada en consideraciones de conveniencia práctica. Esta tensión reproduce el dilema central del federalismo fiscal argentino: las provincias reclaman igualdad distributiva, pero carecen de un marco institucional que les permita coordinarse sin vulnerar la legalidad tributaria.

6. Impacto sistémico y comparación con otros precedentes

El caso *Marolio* no surge en el vacío. Constituye el último eslabón de una línea jurisprudencial que incluye: *Sucesores de Alfredo Williner S.A.* (2022)²⁵: se admite el uso de coeficientes de los clientes, pero solo cuando el contribuyente no acredita la imposibilidad de conocer el destino final.

²⁵ “Sucesores de Alfredo Williner SA c/Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Resolución 3/2021. (BO: 10/03/2021)

Molinos Río de la Plata S.A. (2021)²⁶: se privilegia el destino final, aunque basado en presunciones razonables.

En *Marolio*, la Comisión Plenaria fusiona y radicaliza esas doctrinas: aun reconociendo la imposibilidad de conocer el destino final, mantiene la obligación de distribuir los ingresos, adoptando los coeficientes de los clientes como “criterio de cierre”. El resultado es una norma judicial administrativa de carácter general, sin respaldo formal en el texto del Convenio ni en su reglamentación.

7. Consecuencias prácticas

Las consecuencias del precedente son profundas: Inscripción masiva.(Proveedores mayoristas deberían inscribirse en todas las jurisdicciones donde operen sus clientes, multiplicando la carga administrativa.); Doble o múltiple imposición.(El mismo ingreso puede ser gravado por distintas jurisdicciones que reclaman participación según diferentes coeficientes.); Desigualdad horizontal.(Dos empresas idénticas, con clientes distintos, pueden enfrentar distribuciones de ingresos disímiles por razones ajenas a su propia operatoria.); Litigiosidad creciente.(Cada resolución genera un nuevo marco de incertidumbre, alimentando la judicialización del sistema).

En términos macrofiscales, el caso refleja la incapacidad del Convenio Multilateral para adaptarse a la economía contemporánea, donde la cadena de valor ya no respeta fronteras provinciales.

8. Lectura política y estructural

Desde una perspectiva institucional, *Marolio* simboliza la rendición del Convenio Multilateral ante su propia insuficiencia. La Comisión Plenaria, consciente de la obsolescencia del marco normativo, opta por soluciones pragmáticas que exceden su competencia normativa. El problema, sin embargo, es que la excepcionalidad se convierte en regla. El fallo evidencia que los órganos del Convenio ya no actúan como árbitros de coordinación, sino como creadores de derecho subnacional consuetudinario, un fenómeno podemos describir como “la administración tributaria reemplazando al legislador”. En el fondo, el caso expresa el mismo dilema que atraviesa todos los conflictos del régimen de Ingresos Brutos: la búsqueda desesperada de equilibrio fiscal dentro de un esquema institucional que impide la cooperación genuina.

9. Reflexión final: hacia una nueva arquitectura del Convenio Multilateral

El precedente *Marolio S.A.* marca un punto de inflexión: la interpretación expansiva del “destino final” ha desbordado los límites del texto normativo y, al hacerlo, ha revelado la necesidad de una reforma estructural.

Una verdadera simplificación tributaria exige: Unificación de criterios de atribución (mediante la creación de parámetros objetivos sectoriales, aprobados por consenso federal); Incorporación expresa de supuestos de imposibilidad (permitiendo la aplicación de criterios presuntivos estandarizados, y no discretionales); Autoridad federal con competencia vinculante (que sustituya la coordinación voluntaria actual por un sistema jerárquico efectivo); Herramientas digitales comunes (como un registro único de operaciones

²⁶ Resolución (C.A.) N° 1/93. (BO: 02/02/1993)

interjurisdiccionales, accesible por todos los fiscos). Solo una reingeniería institucional de ese tipo puede evitar que la “realidad económica” siga siendo interpretada caso por caso, minando la seguridad jurídica.

10. Cierre conceptual

El caso *Marolio S.A.* sintetiza la crisis del federalismo fiscal argentino: un sistema donde cada solución práctica encubre un nuevo problema estructural. La Comisión Plenaria buscó justicia distributiva, pero al hacerlo sacrificó la legalidad, la certeza y la practicidad.

La lección es clara: No puede haber simplificación tributaria sin armonización en los criterios de distribución.

Mientras el Convenio Multilateral siga siendo un pacto entre desconfianzas, sin autoridad, sin uniformidad y sin reglas adaptadas a la economía moderna, cada contribuyente seguirá librando su propia batalla, donde deberá definir la atribución de los ingresos, interpretando el lugar donde “terminan” sus bienes (destino final de los bienes) y, con ello, su carga fiscal.

Caso 5 – Los regímenes de retención y percepción: entre la eficiencia recaudatoria y la fragmentación del sistema interjurisdiccional²⁷

1. Introducción general

Entre los múltiples conflictos que atraviesan el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, pocos resultan tan persistentes como los vinculados a los regímenes de recaudación anticipada, que incluyen retenciones, percepciones y sistemas bancarios como SIRCREEB y SIRTAC.

Estos mecanismos, concebidos originalmente como herramientas de control y eficiencia administrativa, se han convertido en el núcleo operativo del impuesto, alterando sus principios conceptuales y distorsionando su fundamento territorial.

Examinábamos con precisión esta problemática a partir del análisis de la Resolución General (RG) 19/2025²⁸ de la Provincia de Santa Fe, al implementar un procedimiento de devolución y compensación, busca corregir las distorsiones derivadas del exceso de retenciones, aunque sin modificar las causas estructurales que las generan.

Partimos de una premisa ineludible: el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, originalmente concebido como tributo transitorio, se ha convertido en la columna vertebral de la recaudación provincial, aportando entre el 70 % y 80 % de los recursos tributarios propios. Esa dependencia explica por qué las provincias se resisten a reformarlo, incluso sabiendo que su diseño produce inequidades y conflictos interjurisdiccionales permanentes. En este contexto, el problema de Ingresos Brutos no es técnico, sino político: mientras sea el sostén fiscal de las provincias, no habrá incentivos reales para simplificarlo.

Los regímenes de retención, percepción y SIRCREEB funcionan como una red automática de cobro sobre montos brutos acreditados en cuentas bancarias, sin atender a la territorialidad ni a la efectiva

²⁷ Di Paolo, Horacio- Paliliunas, Jenaro C. “Aspectos conflictivos en materia de regímenes de retención y/o percepción del Impuesto Sobre los Ingresos Brutos”. Errepar. 13/05/2025.

²⁸ RG (API) 19/2025 - 27/3/2025

generación de ingresos. Si bien fueron pensados como medidas de fiscalización, su uso extendido recentraliza de hecho la recaudación en manos de cada provincia, aun sobre operaciones que involucran a múltiples jurisdicciones.

El resultado es un escenario de recaudación ficticia, en el cual los contribuyentes actúan como financiadores involuntarios del fisco. Los saldos a favor que se generan se vuelven crónicos y, en muchos casos, irrecuperables, transformándose en una suerte de crédito fiscal perpetuo. Estos mecanismos, lejos de corregir la falta de coordinación, la ocultan temporalmente, ya que trasladan el costo del desorden normativo a los contribuyentes. Desde una perspectiva sistémica, estos regímenes son la prueba de que la coordinación interjurisdiccional ha sido reemplazada por la automatización unilateral.

En este marco, el caso santafesino adquiere valor paradigmático: muestra cómo una administración provincial puede intentar introducir racionalidad dentro de su territorio, pero al mismo tiempo evidencia que sin una estructura federal de acuerdos vinculantes, toda mejora local queda neutralizada por la dispersión del conjunto.

2. Los compromisos del Consenso Fiscal y la brecha de cumplimiento

Desde la firma del Consenso Fiscal 2017, las provincias asumieron un compromiso expreso: respetar el *principio de territorialidad* y evitar la generación de saldos a favor estructurales como consecuencia de regímenes de retención y percepción excesivos.

El compromiso fue reiterado en los Consensos posteriores de 2018, 2020 y 2021, donde se incorporó además la obligación de “respetar las pautas que fije el Convenio Multilateral para la aplicación de los regímenes de recaudación”.

Sin embargo, el cumplimiento efectivo de esos compromisos ha sido, en la práctica, muy dispar.

Cada administración tributaria mantiene sus propios criterios de territorialidad, sus propias tablas de alícuotas, sus propios listados de agentes de retención y sus propias fórmulas para calcular percepciones. Lejos de converger hacia un esquema coordinado, el sistema se diversificó aún más.

Lo demostramos con claridad: no existe una provincia que haya internalizado integralmente las directrices del Consenso Fiscal. Incluso las más avanzadas (como Santa Fe o Córdoba) mantienen particularidades normativas que dificultan la homogeneización del sistema. La consecuencia directa es que la territorialidad se volvió un concepto relativo, dependiente de la interpretación local y no de una definición común.

Así, un contribuyente interjurisdiccional puede sufrir retenciones simultáneas en varias provincias por una misma operación, aun cuando el ingreso esté claramente atribuido a una sola de ellas conforme al Convenio Multilateral.

La descoordinación, en suma, ha convertido a la recaudación anticipada en un impuesto paralelo, con lógicas propias y con efectos económicos y jurídicos que exceden los márgenes de legalidad tributaria.

3. El principio de territorialidad: del fundamento conceptual a la ficción operativa

El principio de territorialidad, previsto en el artículo 1 del Convenio Multilateral y reconocido por la doctrina tributaria desde los orígenes del Impuestos Sobre los ingresos Brutos, establece que cada provincia solo puede gravar las actividades efectivamente desarrolladas en su territorio. En otras palabras, el hecho imponible debe guardar una vinculación real y sustantiva con la jurisdicción que pretende gravar.

Sin embargo, en la práctica, ese principio ha sido progresivamente reemplazado por un criterio de presunción de presencia económica.

Bajo la lógica del control preventivo, muchas provincias presumen que toda operación realizada por un sujeto inscripto o con clientes locales implica actividad económica en su territorio, y por tanto aplican retenciones automáticas.

Esta práctica, aunque administrativamente eficiente, rompe la base conceptual del impuesto y genera una recaudación por exceso, que luego se traduce en créditos fiscales inmovilizados y litigiosidad creciente.

La Provincia de Santa Fe constituye una excepción parcial. En múltiples dictámenes administrativos, como las Resoluciones (API) 21/2017²⁹, 59/2018³⁰, 11/2020³¹ y 40/2023³², la provincia ha sostenido que la retención solo procede cuando existe sustento territorial efectivo conforme al Convenio Multilateral, es decir, cuando los bienes o servicios tienen destino final en su jurisdicción.

Esa interpretación protege el principio de territorialidad, pero su eficacia práctica es limitada, ya que las demás provincias mantienen regímenes más amplios.

El resultado es una asimetría estructural: Santa Fe puede respetar la norma, pero no puede impedir que otra provincia retenga sobre la misma operación.

4. El impacto económico: saldos a favor estructurales y desfinanciamiento privado

²⁹ Resolución individual (API) 21/2017 - 7/3/2017

³⁰ Consulta vinculante, resolución individual (API) 59/2018, 29/5/2018

³¹ Consulta vinculante, resolución individual (API) 11/2020 - 13/3/2020

³² Consulta vinculante, resolución individual (API) 40/2023 - 24/4/2023

El exceso de retenciones y percepciones genera efectos económicos concretos y persistentes. Las empresas, especialmente las interjurisdiccionales, acumulan saldos a favor crónicos que no logran compensar por la falta de ingresos atribuibles en la provincia que los retiene. Esto significa, en términos financieros, que los contribuyentes financian a los fiscos provinciales con su propio capital de trabajo. Esto altera la neutralidad fiscal y distorsiona la competencia entre empresas.

El sistema genera así tres consecuencias económicas relevantes:

- *Efecto financiero regresivo*: los contribuyentes más cumplidores y de mayor facturación soportan el mayor costo de capital inmovilizado.
- *Efecto distorsivo interjurisdiccional*: las empresas que operan en varias provincias enfrentan una carga financiera superior a las que actúan en una sola.
- *Efecto de ineficiencia agregada*: la multiplicidad de regímenes obliga a destinar recursos crecientes a la administración de créditos fiscales, en lugar de a la producción o inversión.

El caso pone de manifiesto que la complejidad administrativa tiene un costo económico directo, que erosiona la competitividad del sistema productivo nacional.

5. La Resolución General (API) 19/2025: una respuesta local a un problema sistémico

Frente a este escenario, la Provincia de Santa Fe dictó la Resolución General (API) 19/2025, que creó el Procedimiento Simplificado de Devolución/Compensación (PSDC) para los saldos a favor generados por regímenes de recaudación. El objetivo de la norma es “promover el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Consenso Fiscal” y reducir la carga financiera de los contribuyentes.

El PSDC establece un mecanismo de devolución o compensación automática para contribuyentes con perfil fiscal normal, fijando topes de hasta \$5.000.000 y diferenciando entre categorías de riesgo. Se trata de un avance significativo en materia de gestión tributaria: simplifica trámites, incorpora criterios objetivos y reconoce, de manera implícita, la existencia de una falla estructural en el sistema de recaudación anticipada.

No obstante, el alcance de la resolución es limitado. El problema no radica en la falta de devolución, sino en la falta de coordinación ex ante. La norma corrige los efectos, pero no las causas: las retenciones indebidas seguirán produciéndose mientras las provincias apliquen criterios distintos de territorialidad.

Así, el PSDC mejora la eficiencia administrativa, pero no modifica la lógica recaudatoria de fondo.

6. El rol del Convenio Multilateral: un instrumento debilitado

El Convenio Multilateral de 1977 fue concebido como el principal mecanismo de coordinación tributaria entre provincias. Sin embargo, su estructura institucional, basada en el consenso y sin poder vinculante, limita su capacidad para imponer criterios uniformes. Las resoluciones de la Comisión Arbitral tienen alcance orientativo, y su cumplimiento depende de la adhesión voluntaria de las jurisdicciones. Esto significa que, aunque pueda emitir resoluciones uniformadoras, no tiene capacidad de imponerlas de manera efectiva sobre las provincias. Las decisiones de la Comisión Arbitral solo son obligatorias para las partes del expediente y carecen de efecto general, lo que neutraliza su potencial armonizador. Esta característica estructural convierte al Convenio en un mecanismo de coordinación débil, dependiente de la buena voluntad de las jurisdicciones. Los conflictos se resuelven *ex post*, caso por caso, sin que se produzca una consolidación normativa. El resultado es una coordinación aparente, donde las provincias cumplen con el Convenio de forma parcial y selectiva.

Ante la debilidad del Convenio Multilateral y la ineficacia de los consensos fiscales, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha asumido (de facto) el rol de árbitro del federalismo tributario. Fallo tras fallo, la Corte delimita los excesos provinciales, recordando que la autonomía no puede ejercerse en contradicción con la Ley de Coparticipación ni con los principios de igualdad y razonabilidad. Sin embargo, esta intervención judicial tiene un alcance correctivo, no estructural. La Corte tampoco puede anular un artículo, menos rediseñar el sistema.

En materia de regímenes de retención y percepción, el Convenio ha quedado prácticamente marginado.

No existen reglas comunes sobre territorialidad, bases imponibles, alícuotas o sujetos obligados. El resultado es que cada provincia legisla y administra como si el impuesto fuera exclusivamente local, cuando en la práctica se trata de un tributo federalizado de hecho.

La ausencia de un marco común explica por qué los compromisos del Consenso Fiscal se han convertido en declaraciones programáticas sin ejecución efectiva. Mientras la coordinación siga siendo voluntaria, la fragmentación seguirá siendo funcional al sistema, ya que cada fisco obtiene beneficios financieros de los regímenes de recaudación anticipada.

7. Conclusión analítica del caso

El análisis de los regímenes de retención y percepción confirma que la complejidad del sistema tributario argentino no deriva de la estructura económica, sino de su arquitectura institucional fragmentada.

Las provincias han sustituido la coordinación por la multiplicación de mecanismos de control, generando un sistema recaudatorio de alto rendimiento pero baja racionalidad.

El caso santafesino demuestra que la simplificación es posible dentro de los márgenes actuales, pero solo si se asume una visión de conjunto. La RG (API) 19/2025 representa un avance local, una práctica de buena administración tributaria, pero evidencia a la vez la insuficiencia de las soluciones unilaterales en un sistema interjurisdiccional.

Capítulo II – El Convenio Multilateral frente a sus propios límites: una lectura estructural de los casos analizados

El examen conjunto de los cinco casos analizados permite delinear un panorama integral del funcionamiento (y de los límites) del sistema argentino de coordinación tributaria subnacional. Los conflictos abordados, aunque diversos en su naturaleza, convergen en un diagnóstico común: el Convenio Multilateral ha dejado de ser un instrumento eficaz de armonización fiscal para convertirse en un escenario de interpretación fragmentaria, donde la autonomía normativa provincial se impone sobre cualquier pretensión de coherencia sistémica.

A casi medio siglo de su creación, el Convenio Multilateral evidencia sus propias contradicciones internas. Su diseño institucional, basado en la coordinación voluntaria, ha sido incapaz de impedir la dispersión normativa, la superposición de potestades tributarias y la multiplicación de conflictos interjurisdiccionales. Los casos estudiados muestran cómo, en ausencia de un órgano con autoridad vinculante, la práctica fiscal argentina se sostiene sobre parches interpretativos, soluciones casuísticas y ajustes técnicos que, lejos de simplificar, perpetúan la complejidad estructural del sistema.

1. Una crisis en seis dimensiones

Cada uno de los casos presentados representa una manifestación distinta de un mismo problema: la incapacidad del Convenio Multilateral para garantizar la uniformidad, la previsibilidad y la coherencia que exige un federalismo fiscal moderno.

a) Dimensión normativa – *Caso Cooperativa Farmacéutica Alberdi*

El fallo “Cooperativa Farmacéutica de Provisión y Consumo Alberdi Ltda. c/Provincia del Chaco” de la Corte Suprema expuso la tensión entre la autonomía tributaria provincial y los límites materiales impuestos por la Ley de Coparticipación Federal. La provincia pretendía gravar actividades sin fines de lucro, alterando el alcance del Impuesto sobre los Ingresos Brutos al margen de la Ley 23.548.

La Corte, al reafirmar que el ánimo de lucro es un elemento esencial del hecho imponible, no sólo corrigió un exceso normativo, sino que también marcó una falla estructural: la inexistencia de un mecanismo institucional que impida que las provincias reconfiguren a su antojo los elementos del tributo.

El caso Alberdi, en consecuencia, no trata solo de cooperativas, sino de la erosión de la legalidad tributaria federal frente a la autonomía provincial ejercida sin coordinación.

b) Dimensión técnica – *Caso Compañías de Seguros y el Coeficiente de Gravabilidad (Dictamen API 569/2021)*

El segundo caso, relativo a las compañías de seguros, demuestra cómo la sofisticación técnica sustituye a la coordinación interjurisdiccional. Ante la dificultad de definir una base imponible homogénea, Santa Fe diseñó el llamado “coeficiente de gravabilidad”, calculado a partir de resultados contables del ejercicio anterior.

Aunque la medida busca reflejar la capacidad contributiva real, su adopción unilateral profundiza la dispersión normativa. Cada provincia adopta criterios distintos, generando asimetrías insalvables entre contribuyentes que desarrollan la misma actividad.

El problema se agrava con la interacción del sistema con los regímenes automáticos de recaudación (SIRCREEB y SIRTAC), que aplican retenciones sobre montos brutos sin atender a los coeficientes locales. El resultado son saldos a favor crónicos y una operatoria distorsiva que demuestra que la tecnología, en ausencia de reglas comunes, automatiza la descoordinación.

c) Dimensión interpretativa – *Caso Inversiones de Compañías de Seguros (Dictamen API 256/2025)*

El tercer caso amplía el análisis técnico al terreno interpretativo. El Dictamen API 256/2025 de Santa Fe intentó extender la regla de atribución 80/20 del artículo 7 del Convenio Multilateral también a los rendimientos financieros de las aseguradoras. La intención (dotar de coherencia integral al tratamiento fiscal del sector) es legítima, pero su implementación reproduce el mismo defecto estructural: cada provincia interpreta de manera independiente qué ingresos son gravables y cómo deben distribuirse.

En este caso, la API incorporó el principio de “prudencialidad” para determinar qué inversiones son fiscalmente relevantes. Sin embargo, esta solución técnica, carente de validación interjurisdiccional, abre un nuevo frente de disparidades. Lo que en una provincia es ingreso imponible, en otra puede ser neutral o exento.

El caso revela que incluso las interpretaciones más razonables se vuelven ineficaces sin un marco federal de coordinación vinculante. La coherencia local no garantiza coherencia nacional.

d) Dimensión conceptual – *Caso Fideicomiso y su tratamiento tributario*

El análisis del fideicomiso dentro del Impuesto sobre los Ingresos Brutos introduce una problemática de fondo: la falta de una teoría fiscal unificada para figuras jurídicas complejas. El fideicomiso,

concebido como instrumento de administración o inversión, adopta múltiples configuraciones económicas, lo que provoca interpretaciones dispares entre provincias.

En la Provincia de Santa Fe, la API opta por atribuir la condición de sujeto del impuesto al fiduciario, evaluando caso por caso la habitualidad y el fin de lucro. No obstante, distintas doctrinas gravan al fideicomiso como ente autónomo o incluso a los beneficiarios, generando superposición de inscripciones, retenciones múltiples y duplicidad de cargas fiscales.

El Convenio Multilateral, al no prever un régimen específico para fideicomisos, deja un vacío normativo que cada provincia llena con criterios propios. Este caso evidencia la despersonalización fiscal del sistema: un mismo hecho económico puede recibir tres tratamientos distintos, según la jurisdicción interviniente.

e) Dimensión jurisprudencial – *Caso Marolio S.A. c/ CABA (Resolución CP 9/2025)*

El caso “Marolio S.A. c/ CABA” constituye el punto culminante de la desarticulación del Convenio. La Comisión Plenaria, frente a la imposibilidad práctica de determinar el destino final de los bienes, validó la aplicación de coeficientes de terceros (los CM05 de los clientes) para distribuir los ingresos del proveedor.

Esta decisión, sustentada en el principio de “realidad económica”, creó una regla nueva, sin sustento en el texto del Convenio ni en su reglamentación. En nombre de la practicidad, se consagró una ficción jurídica: la atribución de ingresos basada en declaraciones ajenas al contribuyente.

Marolio no solo plantea un problema técnico de atribución, sino un dilema institucional más profundo: la sustitución de la legalidad tributaria por la conveniencia administrativa. El Convenio, sin poder coercitivo ni mecanismos de actualización normativa, ha delegado en la jurisprudencia el rol de legislador de facto.

f) Dimensión operativa – *Caso Regímenes de Retención y Percepción (RG API 19/2025)*

El sexto caso, relativo a los regímenes de retención y percepción, sintetiza el impacto práctico de toda esta descoordinación. Los mecanismos automáticos, concebidos como instrumentos de control, se han transformado en un sistema paralelo de recaudación anticipada que distorsiona el principio de territorialidad y genera saldos a favor estructurales. Cada provincia mantiene criterios distintos sobre territorialidad, base imponible y agentes de retención.

En los hechos, el sistema recaudatorio ha creado un federalismo fiscal de anticipos permanentes, donde los contribuyentes financian al Estado provincial sin mecanismos uniformes de restitución. El

Convenio Multilateral permanece ausente de esta dimensión operativa, confirmando su pérdida de relevancia como instancia de coordinación.

2. Convergencia de los conflictos: un mismo diagnóstico

Pese a su diversidad temática, los seis casos comparten una estructura común: todos revelan la crisis de institucionalidad del Convenio Multilateral.

Los conflictos normativos, técnicos, interpretativos, conceptuales, jurisprudenciales y operativos no son fallas aisladas, sino manifestaciones de un mismo fenómeno: la ausencia de un marco federal capaz de garantizar coherencia y cumplimiento.

Dimensión	Caso	Síntoma estructural
Normativa	Cooperativa Alberdi	Erosión del principio de legalidad y dispersión conceptual del hecho imponible
Técnica	Compañías de Seguros	Innovaciones unilaterales y automatización sin coordinación
Interpretativa	Inversiones de Aseguradoras	Criterios prudenciales locales sin validación federal
Conceptual	Fideicomiso	Vacío normativo y despersonalización fiscal
Jurisprudencial	Marolio S.A.	Sustitución de la norma por el principio de realidad económica
Operativa	Retenciones y percepciones	Sobrerrecaudación estructural y pérdida del principio de territorialidad

Estos planos interactúan entre sí. La divergencia normativa impulsa soluciones locales; las soluciones locales agravan la descoordinación; la descoordinación genera conflictos jurisprudenciales; y la litigiosidad refuerza la fragmentación. El sistema se reproduce a través de su propio desequilibrio: cada intento de orden parcial genera una nueva capa de complejidad.

3. El denominador común: la ausencia de institucionalidad federal

El hilo conductor de todos los casos es la ausencia de una autoridad fiscal interjurisdiccional con poder vinculante. El Convenio Multilateral, concebido como un pacto técnico, se convirtió en un foro de negociación entre intereses provinciales. Su estructura dependiente del consenso lo priva de eficacia: las resoluciones de la Comisión Arbitral solo obligan a las partes del expediente y carecen de fuerza general.

El resultado es un federalismo fiscal fragmentado, donde cada provincia actúa como un microestado tributario. La coordinación se sustituye por superposición, y la cooperación por litigio. Los contribuyentes se transforman en el punto de convergencia de todas las disfunciones: deben soportar la duplicidad normativa, los regímenes automáticos de cobro, la inseguridad jurídica y la carga administrativa de sostener un sistema que no logra simplificarse a sí mismo.

4. Conclusión del diagnóstico: la complejidad como forma de equilibrio

La lectura integrada de los seis casos conduce a una conclusión inequívoca: el régimen de Ingresos Brutos y el Convenio Multilateral no se encuentran en crisis, sino en equilibrio dentro de su disfuncionalidad.

El sistema sobrevive precisamente porque su complejidad beneficia a los actores que lo integran: las provincias preservan su autonomía recaudatoria, los fiscos aseguran liquidez inmediata y las instancias de coordinación mantienen poder político sin responsabilidad efectiva.

Sin embargo, este equilibrio es económicamente ineficiente y jurídicamente insostenible. La multiplicidad de hechos imponibles, la fragmentación normativa, los regímenes automáticos sin territorialidad y las interpretaciones contradictorias han convertido al Impuesto sobre los Ingresos Brutos en el principal obstáculo para la competitividad, la transparencia y la previsibilidad fiscal.

En definitiva, los cinco casos demuestran que el Convenio Multilateral ha llegado al límite de su diseño institucional. La simplificación tributaria no puede alcanzarse mediante ajustes reglamentarios ni resoluciones interpretativas, sino solo mediante una reforma estructural que redefina la arquitectura del federalismo fiscal argentino, dotando a la coordinación de un contenido real, efectivo y vinculante.

Capítulo III – Propuestas de Rediseño y Simplificación: Hacia una Nueva Arquitectura del Federalismo Fiscal

El diagnóstico expuesto en el capítulo anterior demuestra que el sistema argentino de coordinación tributaria subnacional atraviesa una crisis estructural de gobernanza fiscal. El Convenio Multilateral, diseñado para garantizar la distribución equitativa de bases imponibles, se ha convertido en un ámbito de negociación fragmentaria, incapaz de asegurar uniformidad normativa, eficiencia administrativa y justicia

tributaria. La complejidad del Impuesto sobre los Ingresos Brutos y la dispersión normativa entre provincias no derivan de un defecto de reglamentación, sino de un diseño federal que carece de mecanismos de coordinación vinculante. Por ello, la presente propuesta se estructura en dos niveles de intervención complementarios: Una agenda de simplificación inmediata, factible dentro del marco normativo vigente, destinada a dotar al Convenio Multilateral de mayor certeza y efectividad; y una reforma institucional de mediano plazo, orientada a rediseñar la arquitectura del federalismo fiscal argentino y restablecer los principios de coherencia, neutralidad y coordinación que un sistema tributario moderno requiere.

1. Agenda de simplificación inmediata: armonizar el hecho imponible del Impuesto sobre los Ingresos Brutos y la aplicación del Convenio dentro de su marco actual

a) Reafirmación y cumplimiento efectivo de la armonización del hecho imponible

El hecho imponible del Impuesto sobre los Ingresos Brutos fue formalmente armonizado en el plano federal por el artículo 9, inciso b), punto 1 de la Ley 23.548 de Coparticipación Federal, que delimita su alcance exclusivamente a los ingresos generados por ej ejercicio de actividades de carácter habitual y con fin de lucro, y posteriormente por los Compromisos asumidos en el Consenso Fiscal 2021 (Ley 27.634), donde las provincias ratificaron su obligación de adecuar la normativa local a lineamientos.

Sin embargo, la práctica demuestra que esta armonización no se cumple de manera efectiva. Persisten códigos fiscales provinciales que extienden el tributo a actividades meramente onerosas o incluso sin finalidad lucrativa, contrariando el marco federal vigente. Tal como expuso la Corte Suprema en *“Cooperativa Farmacéutica Alberdi Ltda. c/ Provincia del Chaco”* (2024), estas expansiones locales vulneran la Ley de Coparticipación y alteran la homogeneidad del sistema tributario.

En consecuencia, la acción prioritaria ya no es la unificación conceptual —ya establecida—, sino la garantía institucional de su observancia. Ello requiere que la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral, en coordinación con la Comisión Federal de Impuestos, emita una resolución general interpretativa y vinculante que reafirme el criterio federal y establezca mecanismos de control para impedir desviaciones normativas locales.

La coherencia del hecho imponible es condición indispensable para una simplificación real del sistema: sin uniformidad conceptual entre las provincias, el Convenio Multilateral seguirá distribuyendo bases imponibles disímiles, perpetuando la fragmentación y la inseguridad jurídica.

b) Estandarización federal de las bases imponibles especiales

El segundo eje consiste en avanzar hacia una armonización técnica efectiva de los regímenes sectoriales del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, particularmente en aquellos casos donde las provincias

aplican métodos propios de determinación de la base imponible. Como ejemplo, podes citar el “coeficiente de gravabilidad” de la Provincia de Santa Fe o las fórmulas locales utilizadas para aseguradoras, fideicomisos y otros sectores especiales.

Estas divergencias metodológicas generan desigualdad entre contribuyentes y fragmentación normativa. Para revertirlo, se propone la firma de una herramienta del Derecho Tributario Intrafederal, nos referimos a un pacto o consenso con el objetivo de:

- *Determinar qué actividades deberían estar alcanzadas por bases imponibles especiales;*
- *Fijar pautas técnicas uniformes para el cálculo de bases imponibles especiales;*

Esta medida no elimina la autonomía provincial, pero garantiza que su ejercicio se realice dentro de un marco federal coherente. La estandarización técnica federal es esencial para reducir la litigiosidad, aumentar la transparencia y recuperar la función coordinadora del Convenio Multilateral.

c) Estandarización interjurisdiccional de criterios interpretativos

Las dispersiones interpretativas entre provincias, la falta de aplicación uniforme de los fallos dictados por la justicia y de las resoluciones de casos concretos emanadas del Convenio Multilateral constituyen una de las principales fuentes de litigiosidad. Casos como el *Dictamen API 256/2025* o las resoluciones recientes de la Comisión Plenaria demuestran que, en ausencia de un mecanismo vinculante, cada jurisdicción aplica sus propios criterios de atribución, territorialidad o tratamiento sectorial.

Para superar este problema, se propone que la Comisión Arbitral, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 24 inciso a) del Convenio Multilateral, dicte normas generales interpretativas de carácter obligatorio, que sistematicen y unifiquen los criterios aplicables a las materias recurrentes del impuesto (atribución de ingresos, inversiones financieras, fideicomisos, regímenes especiales, entre otros).

Dichas resoluciones deberían integrarse en un Compendio Federal de Criterios Interpretativos, de actualización permanente, accesible al público y de cumplimiento obligatorio por las jurisdicciones adheridas. Este instrumento transformaría la jurisprudencia administrativa en una verdadera fuente de derecho intrafederal, asegurando la coherencia normativa y la previsibilidad del sistema sin necesidad de reformar el texto del Convenio.

A esta altura, entendemos que debiera analizarse en profundidad el diseño de un sistema de “consultas vinculantes” a cargo de la Comisión Arbitral. El mismo requiere, en primer lugar el consenso de los fiscos adheridos, y posteriormente el dictado de una resolución general en donde se instrumente un mecanismo WEB ágil de consulta vinculante.

d) Cumplimiento efectivo del mandato de armonización de los regímenes de recaudación

Los regímenes de retención, percepción y pagos a cuenta del Impuesto sobre los Ingresos Brutos constituyen hoy el principal factor de distorsión operativa del sistema. Su aplicación heterogénea entre jurisdicciones (con diferentes bases, alícuotas y criterios de territorialidad) genera sobreimposición, saldos a favor estructurales y un financiamiento involuntario de los fiscos provinciales.

El Consenso Fiscal 2021, aprobado por la Ley 27.634, impuso expresamente a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la obligación de dictar una norma armonizadora de los regímenes de recaudación, conforme a las pautas generales fijadas por la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral. Sin embargo, a la fecha, cuatro años después, esa disposición no ha sido implementada, perpetuando el desorden operativo y la falta de coordinación interjurisdiccional. En consecuencia, se propone que la Comisión Arbitral dé cumplimiento a dicho mandato mediante la emisión de una Resolución General que reglamente las pautas armonización de Regímenes de Recaudación, entre las cuales podemos citar:

Parámetros uniformes de territorialidad y proporcionalidad, que impidan aplicar retenciones o percepciones sobre operaciones sin sustento territorial efectivo;

Límites a la acumulación de saldos a favor, conforme al principio de capacidad contributiva; y

El cumplimiento efectivo del compromiso asumido en el Consenso Fiscal 2021 es condición indispensable para restablecer la neutralidad económica del impuesto y reducir la conflictividad operativa del sistema.

e) Federalización de la información fiscal. Acceso provincial al Portal IVA con trazabilidad interjurisdiccional

La verdadera simplificación no exige la creación de nuevos sistemas, sino la apertura interoperable de los ya existentes. En lugar de generar un registro paralelo, la medida estructural consiste en federalizar el acceso provincial al Portal IVA de arca, permitiendo que las administraciones tributarias locales consulten en tiempo real la trazabilidad de las operaciones declaradas por los contribuyentes a nivel nacional.

Este mecanismo permitiría que cada provincia: cruce información con facturación electrónica en la misma fuente de verdad; y verifique automáticamente la correcta asignación conforme a los coeficientes del Convenio Multilateral. La interoperabilidad no suprime potestades fiscales subnacionales: las fortalece, al eliminar la asimetría informativa respecto de la Nación.

A los efectos de llevar adelante esta propuesta se deberá blindar la misma de la aplicación del “secreto fiscal” consagrado en el artículo 101 de la Ley 11.683³³.

2. Reforma estructural: hacia un nuevo federalismo fiscal de coordinación efectiva

Si la agenda anterior permite ganar eficiencia dentro del marco vigente, la transformación de fondo exige redefinir el modelo institucional del federalismo tributario argentino.

El Convenio Multilateral, concebido en 1977, responde a un esquema económico y político que ya no existe: economías locales relativamente cerradas, baja digitalización y relaciones fiscales basadas en la confianza interprovincial. La realidad actual (caracterizada por cadenas de valor integradas, comercio electrónico y flujos financieros instantáneos) requiere un rediseño completo de la arquitectura de coordinación.

Se proponen tres ejes de reforma estructural:

a) Creación de una Autoridad Federal de Coordinación Tributaria (AFCT)

Hoy existen diversos órganos que aplican e interpretan las normas que forman parte del Derecho Tributario Intrafederal.

Por un lado, tenemos a la Comisión Federal de Impuestos creada por la Ley 23.548, cuyas funciones están consagradas en el artículo 11 de ese cuerpo normativo. Por otro lado, el Convenio Multilateral tiene dos órganos: la Comisión Arbitral y la Comisión Plenaria. Todos estos pueden dictar resoluciones con distinto alcance, entre sus funciones les corresponde atender los planteos de “casos concretos” que planteen los contribuyentes.

El núcleo del nuevo modelo que propone es la creación de un órgano permanente, con autonomía técnica y poder vinculante, encargado de aplicar, interpretar y hacer cumplir las normas de la Ley de Coparticipación, el Convenio Multilateral y los Consensos Fiscales. La AFCT debería estar conformada por representantes de la Nación y de las provincias, y contar con facultades para dictar resoluciones de alcance general, establecer parámetros de armonización técnica, supervisar la aplicación de regímenes de recaudación y resolver controversias interjurisdiccionales con efecto obligatorio.

³³ L. 11.683 (BO: 11/12/1978)

b) Rediseño y reformulación del Convenio Multilateral como instrumento de coordinación con redacción clara y aplicación indubitable

La actualización del Convenio Multilateral no requiere su transformación en una ley federal —lo cual alteraría su naturaleza constitucional como pacto interjurisdiccional—, sino su reordenamiento técnico, dirigido a dotarlo de mayor claridad normativa y reducir discrecionalidad interpretativa.

La reforma debe orientarse a consolidarlo como texto único, claro y autoaplicativo, garantizando previsibilidad, uniformidad y seguridad jurídica, sin alterar el poder tributario de las provincias.

Este rediseño debe incorporar: definiciones precisas y claras acerca de la distribución de la base imponible del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, las pautas armonizadoras de los regímenes de retención, percepción y recaudación respetando el principio de territorialidad de la tributación local; supresión de interpretaciones divergentes entre jurisdicciones; directrices de actualización periódica mediante el propio órgano arbitral del Convenio; y un método unívoco de resolución de conflictos, evitando dobles o solapadas potestades de fiscalización.

La finalidad no es “nacionalizar” el Convenio, sino fortalecerlo como norma de coordinación horizontal entre administraciones tributarias, de modo que la distribución del poder tributario responda a reglas predecibles y no a prácticas administrativas o criterios móviles.

La finalidad no sería recentralizar la potestad tributaria, sino fijar límites claros al ejercicio de la autonomía, garantizando que toda norma provincial sea compatible con el esquema federal de coparticipación. El nuevo Convenio, así, dejaría de ser un pacto interpretativo para convertirse en una institución normativa de alcance nacional, dotada de jerarquía y coherencia.

c) Reformulación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos

Finalmente, la simplificación duradera exige replantear el propio diseño del tributo. El Impuesto sobre los Ingresos Brutos, de naturaleza acumulativa y territorialmente dislocada, requiere un rediseño que implica una nueva armonización. Vale la pena recordar que el tributo se encuentra armonizado por La Ley 23548, en su artículo 9 y por los distintos Pactos y Consensos. Si bien son numerosos los aspectos que requieren una revisión, nos parece atinado analizar en profundidad las consecuencias de distribución de base imponible que se generan fruto de las operaciones digitales.

3. La simplificación como política de Estado

La experiencia comparada y los seis casos analizados en este trabajo coinciden en un punto: la simplificación tributaria no es una tarea técnica, sino política. Requiere voluntad de cooperación, estabilidad institucional y reconocimiento de que el interés colectivo supera las ventajas recaudatorias de

corto plazo que cada provincia obtiene al actuar de manera aislada. El federalismo fiscal argentino necesita superar la lógica de la desconfianza. Ninguna reforma normativa será suficiente si las jurisdicciones continúan concibiendo la coordinación como una cesión de poder y no como una herramienta de fortalecimiento mutuo. *La simplificación no significa recentralizar, sino reconstituir la noción de sistema.*

4. Propuestas

En el marco de las “XXIII Jornadas Nacionales Tributarias, Previsionales, Laborales y Agropecuarias”, se recomienda:

- a) Sugerir a los Colegios, Consejos Profesionales y Federaciones (FACPCE y FAGCE) trabajar en conjunto con la Comisión Arbitral y la Comisión Federal de Impuestos, a fin de consensuar criterios técnicos.
- b) Instar a las jurisdicciones locales al dictado de un nuevo texto del Convenio Multilateral, donde se reflejen las nuevas formas de comercialización de bienes y servicios, en particular aquellas surgidas de la economía digital. Del texto deberán surgir pautas claras de atribución de ingresos y gastos para la confección del coeficiente del régimen general.
- c) Recomendar a la Comisión Arbitral la elaboración de pautas generales para la interpretación de la distribución de las bases imponibles especiales, de conformidad con los compromisos asumidos en los Consensos Fiscales 2017, 2020 y 2021.
- d) Exigir a las jurisdicciones adheridas al Convenio Multilateral la observancia efectiva del principio de territorialidad, absteniéndose de aplicar regímenes de retención, percepción o recaudación sobre operaciones carentes de sustento territorial o basadas en presunciones automáticas.
- e) Recomendar que la Comisión Arbitral proceda a la emisión de una norma armonizadora de los regímenes de retención y percepción, en concordancia con lo establecido en el Consenso Fiscal 2021.
- f) Sugerir a la Comisión Arbitral el diseño de un sistema de “consultas vinculantes” a su cargo, con el consenso de los fiscos adheridos.
- g) Promover la creación de una Autoridad Fiscal Interjurisdiccional con potestad vinculante, encargada de emitir criterios uniformes y obligatorios, reemplazando la actual coordinación voluntaria por un esquema efectivo de federalismo cooperativo.
- h) Instar al Poder Ejecutivo Nacional y al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal a establecer un sistema público de monitoreo y evaluación de cumplimiento de los Consensos Fiscales, con indicadores anuales del grado de cumplimiento por provincia.
- i) Crear un “Mecanismo de Compensación Interjurisdiccional Automático”, a cargo de la Comisión Arbitral, con el objetivo de compensar en forma automática los saldos a favor estructurales

generados por la sobreimposición de regímenes de retención y percepción del Impuesto sobre los Ingresos Brutos.

- j) Promover la creación de un “Régimen Federal de Adhesión Tecnológica” al Portal IVA.

BIBLIOGRAFIA:

Código Civil y Comercial de la Nación. (BO:01/08/2015).

Código Fiscal Santa Fe, t.o. por D. (Santa Fe) 4481/2014, BO: 2/12/2014.

Código Tributario Provincial del Chaco, Decreto Ley 2.444/62 (BO: 31/12/1962).

Consenso Fiscal. L. 27469 - BO: 13/9/2018; consenso Fiscal. L. 27542 - BO: 17/12/2019; consenso Fiscal. L. 27634 - BO: 4/12/2020; consenso Fiscal. L. 27687 - BO: 27/12/2021.

Consulta vinculante, resolución individual (API) 11/2020 - 13/3/2020.

Consulta vinculante, resolución individual (API) 40/2023 - 24/4/2023.

Consulta vinculante, resolución individual (API) 59/2018, 29/5/2018.

Convenio Multilateral. (BO: 18/08/1977).

Convenio Multilateral. Comisión Plenaria. Resolución CP Nº 9/2025 (Expte. CM N.º 1715/2022 "Marolio SA c/ Ciudad Autónoma de Buenos Aires"), San Salvador de Jujuy, 12/06/2025.

"Cooperativa Farmacéutica Provisión y Consumo Alberdi Ltda. c/ Provincia del Chaco", CSJN, 1490/2019/FH1, 19/03/2024.

Dictamen (API) 256/2025, Dirección General Técnica y Jurídica, 08/07/2025.

Dictamen (API) 291/2013. (BO: 04/12/2013).

Dict. (API) 569/2021, Dirección General Técnica y Jurídica, BO: 19/12/2021.

Di Paolo, Horacio. "El impuesto sobre los ingresos brutos en la Provincia de Santa Fe": 1^a ed., ERREPAR, 2021.

Di Paolo, Horacio- Paliliunas, Jenaro C. "Aspectos conflictivos en materia de regímenes de retención y/o percepción del Impuesto Sobre los Ingresos Brutos". Errepar. 13/05/2025.

Di Paolo, Horacio- Paliliunas, Jenaro C. "El criterio de atribución de ingresos del Régimen General "destino final de los bienes". Apuntes de la resolución de caso concreto "Marolio SA c/ CABA"". Errepar. 15/10/2025.

Di Paolo, Horacio- Paliliunas, Jenaro C. "El Fideicomiso y su tratamiento tributario en la Provincia de Santa Fe". Errepar. 07/10/2025.

Di Paolo, Horacio- Paliliunas, Jenaro C. "El Impuesto sobre los Ingresos Brutos frente al ánimo de lucro exigido por la Ley de Coparticipación". Errepar. 17/08/2025.

Di Paolo, Horacio- Paliliunas, Jenaro C. "Nuevas precisiones en la tributación de las compañías de seguros: análisis del Dictamen API 256/2025". Errepar. 10/10/2025.

Di Paolo, Horacio- Paliliunas, Jenaro C. "Tributación de las Compañías de Seguros en Santa Fe: a propósito del Dictamen (API) 569/2021". Errepar. 01/09/2025.

Ley 11.683 (BO: 11/12/1978).

Ley 20.091. (BO: 11/01/1973).

Ley 20.337 (B.O: 17/05/1973).

Ley 23.548 (B.O: 08/02/1988).

Ley 24.441 (BO: 22/12/1994).

Ley 27.429. (BO: 11/1/2018).

Resolución (C.A.) N° 1/93. (BO: 02/02/1993).

Resolución (INAES) 5460/2023 (BO: 30/11/2023).

Resolución Consulta Vinculante (API) 91/2016 (BO: 07/06/2016).

Resolución General (CA) 14/2017. (BO: 25/10/2017).

Resolución individual (API) 21/2017 - 7/3/2017.

Resolución Individual (API) 73/2023. (BO: 14/08/2023).

RG (API) 19/2025 - 27/3/2025.

RG (ex DPR) 180/1988, BO: 21/6/1988.

"Sucesores de Alfredo Williner SA c/Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Resolución 3/2021. (BO: 10/03/2021).