

IERAL



**Nombre del Proyecto: Asistencia técnica para  
mejorar la asignación de recursos del Sector  
Público de la provincia de Córdoba**

***Informe Final  
Segunda Parte***



**Provincia de Córdoba  
Consejo Federal de Inversiones**

**Elaborado por: IERAL de Fundación Mediterránea**

**31 de Agosto de 2004**

## Contenido



### ***Introducción de la Segunda Parte***

#### ***I. Los gobiernos locales en la provincia de Córdoba***

I.1 Cantidad y tamaño

I.2 Sus problemas estructurales

#### ***II. La asociación de gobiernos locales en la provincia de Córdoba***

II.1 Su conveniencia

II.2 Principios básicos en los que debe sustentarse una AGL

II.2.1 Pluralismo y gremialismo

II.2.2 Capacidad de negociación y concertación

II.2.3 Solvencia técnica en la prestación de servicios

II.2.4 Continuidad de gestión

II.2.5 Vínculos externos

II.2.6 Autonomía financiera

II.3 Un esquema de regionalización posible

II.3.1 Las siete regiones

II.4 Lineamientos generales para la creación de AGL

II.4.1 Objetivos

II.4.2 Estructura organizacional

II.4.3 Sistemas de toma de decisiones

II.4.4 Mecanismos de ingreso y egreso

II.4.5 El financiamiento de la AGL

II.4.6 La disciplina fiscal y las AGLs

II.4.7 Régimen general de compras y contrataciones

#### ***III. Dimensión óptima para entes regionales de recaudación y gestión en la provincia de Córdoba***

III.1 La escala óptima de prestación

III.2 Una AGL que recaude impuestos

III.2.1 Su tamaño óptimo

III.3 Dimensión óptima de una AGL que preste servicios de recolección y disposición de residuos (SRDR)

III.3.1 Consideraciones técnicas y económicas del servicio

III.3.2 Costos en el SRDR

III.3.3 Características del servicio en municipios y comunas y ventajas de la prestación a través de AGL

III.3.4 Estimación de la dimensión óptima

III.4 Resumen

#### ***IV. La presión tributaria subnacional***

#### ***V. El sistema tributario de las provincias de Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe***

#### ***VI. Presión impositiva del Impuesto Inmobiliario***

#### ***VII. Presión impositiva del Impuesto a los Ingresos Brutos***

VII.1 Grado de cumplimiento del Pacto Federal

VII.2 Estructura de alícuotas	81
VII.2.1 Montos Mínimos, fijos y cálculo de alícuotas efectivas .....	81
VII.2.2 Alícuotas teóricas y efectivas .....	87
VII.2.3 Alícuotas promedio y dispersión .....	90
VII.2.4 Análisis de sensibilidad de las alícuotas promedio.....	93
VII.3 Convenio Multilateral	94
VII.3.1 Situaciones de aplicación del Convenio .....	95
VII.3.2 Régimen General .....	96
VII.3.3 Regímenes Especiales.....	99
VII.3.4 Comparación de alícuotas con Convenio .....	100
VII.4 Conclusiones acerca de la incidencia del IIB	103
<b>VIII. Presión impositiva del Impuesto de Sellos</b>	<b>106</b>
<b>IX. El esquema fiscal municipal</b>	<b>111</b>
IX.1 Contribución a la Actividad Industrial, Comercial y de Servicios	115
IX.1.1 Estructura de alícuotas efectivas .....	116
IX.2 Contribución sobre el suministro de Energía Eléctrica y Gas Natural	121
<b>X. Apreciaciones finales</b>	<b>124</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>127</b>

## **Introducción de la Segunda Parte**

El análisis de cuestiones económicas, sociales y fiscales desde una perspectiva regional ha recobrado importancia desde la última década, básicamente debido al proceso de apertura económica que se produjo en la Argentina, y de los cambios que este implica para las economías regionales del país y sus respectivos Estados. La exposición a una mayor competencia obliga a implementar reformas microeconómicas tanto en el sector privado como en el sector público a los efectos de facilitar la reconversión productiva de determinados territorios y potenciar el desarrollo de aquellos mejor posicionados para aprovechar las oportunidades que brinda el comercio internacional.

Incrementar la productividad del Estado y mejorar el uso de los recursos públicos resultan condiciones necesarias para que aquellas regiones, a priori desfavorecidas, puedan generar las condiciones que se requieren para darle sustentabilidad económica a sus habitantes en el nuevo contexto. En un país federal como la Argentina, donde los Estados subnacionales (provincias y municipios) cumplen importantes roles fiscales, este desafío “de adaptación a las nuevas reglas de juego” debe ser asumido por los tres niveles de gobierno.

En el informe se propone una reforma fiscal que considera las características socio económicas particulares de las distintas regiones (se apoya en ellas) y permite generar ahorros en las prestaciones públicas. En particular, se discute la conveniencia de promover esquemas asociativos de administración tributaria y prestación de bienes y servicios públicos a nivel de los gobiernos locales de la provincia, de manera tal de superar ciertas falencias que se observan en la actualidad cuando los municipios o las comunas cordobesas actúan en forma aislada. Se considera que la labor mancomunada de los gobiernos locales puede dar muchas mejores respuestas a la ciudadanía respecto del accionar individual, especialmente cuando se



respetan las características socio – económicas de las distintas regiones de la provincia donde éstos se encuentran inmersos.

Esta segunda parte también se concentra en el análisis de uno de los factores que definen la competitividad relativa de una jurisdicción subnacional y que consecuentemente resulta clave en las decisiones empresarias de localización y expansión productiva: la presión impositiva que ejercen, en este caso, el Estado provincial y los gobiernos municipales sobre la actividad económica.

En este plano, el objetivo principal es avanzar en la determinación de la incidencia del esquema de financiamiento tributario del Estado cordobés sobre el sector privado. Se trata de conocer no sólo la carga fiscal en términos absolutos sino que interesa también determinar que tan “competitivo” es el sistema tributario local comparado con el de dos provincias, Buenos Aires y Santa Fe, que compiten por la atracción de inversiones. Es decir que se realiza el primer paso tendiente a evaluar la existencia o no de una desventaja relativa originada en la tributación de impuestos.

El trabajo se estructura en dos partes. En la primera parte se describen los principios básicos sobre los cuales debería sustentarse una asociación de gobiernos locales; se aplica la técnica estadística conocida como análisis de *cluster* para presentar un posible modelo de regionalización de la provincia de Córdoba; y se procede a estimar la dimensión óptima que deberían tener entes intermunicipales para recaudar impuestos y prestar servicios de recolección y disposición de residuos.

La segunda parte se concentra en el análisis de la presión tributaria subnacional. Se presenta la estructura de financiamiento de las provincias de Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe, analizando distintos aspectos de la misma tales como su grado de fragmentación y capacidad de recaudación. También se realiza un exhaustivo análisis comparativo de la presión fiscal legal de los

Impuestos Inmobiliario, a los Ingresos Brutos y de Sellos respectivamente. En el tratamiento del Impuesto a los Ingresos Brutos la presión tributaria sobre las distintas actividades productivas se estima a partir de alícuotas “efectivas”, que surgen de “corregir” las alícuotas teóricas por la existencia de montos mínimos y montos fijos de tributación. Por último, se analiza el contexto tributario a nivel municipal a partir de una muestra de municipios de las tres provincias. Se profundiza el análisis en el caso de aquellos tributos que tienen incidencia directa sobre las actividades productivas (caso de la Contribución a la Actividad Industrial, Comercial y de Servicios).

## **I. Los gobiernos locales en la provincia de Córdoba**

### **I.1 Cantidad y tamaño**

La provincia de Córdoba contiene 421 gobiernos locales, agregando los 249 municipios y 172 gobiernos comunales con que cuenta. Respecto al tamaño de los mismos, nótese que éste puede ser definido a partir de distintos criterios, en función de los parámetros (económicos, demográficos, etc.) que se elijan para la evaluación. En Argentina la falta de información relevante para la construcción de los distintos indicadores obliga a que los estudios se centren casi exclusivamente en el parámetro población a la hora de ordenar y clasificar a los gobiernos locales.

Excluyendo Ciudad de Córdoba, los gobiernos locales de la provincia tienen un tamaño “poblacional” promedio de unas 4.400 personas. Es decir en Córdoba los gobiernos locales son de un “tamaño” considerablemente menor al promedio nacional, si se considera que este último es de 30.310 personas (excluyendo el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires).

### **I.2 Sus problemas estructurales**

La excesiva atomización de los gobiernos locales en la provincia de Córdoba:

- No permite explotar de la mejor manera posible las economías de escala que dominan las tecnologías de prestación de bienes y servicios públicos.
- Genera problemas de “Agencia”. Las autoridades locales encuentran difícil “hacer cumplir” muchas de las obligaciones de sus ciudadanos, como el pago de impuestos.

- Limita el poder negociador de los gobiernos locales con niveles de gobierno superiores, proveedores, etc.

Otros problemas estructurales que se aprecian son:

- Una escasa cooperación interjurisdiccional. La falta de una visión cooperativa ha reducido la posibilidad de desarrollar políticas de desarrollo mancomunadas.
- Mecanismos limitados de competencia que incentiven una eficiente asignación de recursos. No se observa competencia por “comparación”<sup>1</sup> y las condiciones para que se genere competencia *Tieboutiana* no se dan en un contexto de Estados con baja autonomía financiera.
- Restricción presupuestaria blanda. La mayoría de las administraciones locales no tienen normativas que limiten el endeudamiento, a la vez que dependen en gran medida de las transferencias hechas por los niveles superiores.
- La falta de correspondencia entre competencias de gastos y de ingresos genera problemas de ilusión fiscal, es decir una percepción incorrecta del verdadero costo de financiar la prestación pública.

La solución de estos problemas no resulta obviamente sencilla, aunque se avanzaría bastante en ella si se iniciara un proceso de descentralización fiscal que fortalezca la autonomía fiscal de los gobiernos locales de la provincia. En este sentido, resulta difícil concebir una importante mejoría en la calidad de la gestión municipal si no se reduce el desequilibrio entre sus responsabilidades de gasto y sus potestades de recaudación. Debe promoverse una mayor correspondencia fiscal, de modo de reemplazar la constante solicitud de transferencias adicionales a los niveles superiores de gobierno por

---

<sup>1</sup> Dada la escasa información disponible.

la preocupación de mejorar la recaudación propia y utilizar correctamente los recursos.

Pero este proceso de descentralización tiene que estar, para ser efectivo, acompañado del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y de los incentivos suficientes como para implementar aquellas reformas que mejoren la asignación de los recursos públicos.

## **II. La asociación de gobiernos locales en la provincia de Córdoba**

### **II.1 Su conveniencia**

La promoción de programas asociativos (regionalización) entre gobiernos locales de manera previa o paralela al proceso de descentralización de funciones fiscales resulta aconsejable en función de que estos permitirían:

- Generar ahorros a partir de las economías que se generan a mayor escala de producción;
- Permitir internalizar efectos externos que se producen normalmente en la prestación y el consumo de distintos bienes y servicios públicos;
- Promover un mejor uso del capital público y de la infraestructura de las distintas regiones;
- Transferir competencias fiscales que de otra manera deberían permanecer a nivel provincial (programas de desarrollo económico);
- Generar un desarrollo socioeconómico regional más armónico.

### **II.2 Principios básicos en los que debe sustentarse una AGL**

No todas las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGL) consiguen un desarrollo y una estabilidad importante. Muchas pasan por crisis, algunas se dividen, otras no logran incorporar suficientes miembros. No obstante, la experiencia asociativa de otras regiones es suficiente para sacar algunas conclusiones acerca de aquello que ayuda a las asociaciones a desarrollarse y consolidar su accionar.

Para ser eficaz y efectiva en sus cometidos, una Asociación de Gobiernos Locales (AGL) debe estar fundada sobre seis dimensiones fundamentales, a saber:

- Pluralismo y gremialismo;
- Capacidad de negociación y concertación;
- Solvencia técnica en la prestación de servicios;
- Continuidad de gestión;
- Vínculo internacional;
- Autonomía financiera.

### **II.2.1 Pluralismo y gremialismo**

En primer término, toda AGL debe resistir la tentación de politización. Las asociaciones que funcionan bien han desarrollado una tradición del pluralismo y se entienden a sí mismas como entes gremiales en los cuales tienen cabida todas las autoridades locales, al margen de sus convicciones políticas.

Una AGL deberá tener un carácter democrático, independiente de cualquier filiación partidista. Las autoridades municipales miembros se deben reconocer en la asociación no como adherentes a un partido sino a una asociación cuyos objetivos son compartidos por ser representativos de intereses comunes. Si una asociación cae bajo la hegemonía de un determinado sector político probablemente dejará de cumplir el objetivo para el cual fue creada.

### **II.2.2 Capacidad de negociación y concertación**

En segundo lugar, la AGL debe superar naturales tendencias reivindicacionistas o un municipalismo exacerbado que, a veces, puede hacer ver a los gobiernos centrales como si se tratase de enemigos naturales. Las

asociaciones eficaces han desarrollado una fuerte capacidad negociadora al entender que se trata de lograr acuerdos de complementación con los gobiernos centrales. En este sentido debe entenderse que la firmeza en la defensa de la autonomía y los derechos locales no tiene porque impedir el establecimiento de una relación de colaboración con las administraciones centrales en la búsqueda del bien común y el interés nacional.

### **II.2.3 Solvencia técnica en la prestación de servicios**

En tercer término, la AGL debe desarrollar solvencia técnica en su actuación. Para poder defender los intereses municipales de manera eficiente, hay que tener buenos equipos profesionales apoyando el trabajo asociativo. Se requiere desarrollar capacidad para argumentar sólidamente y proponer opciones que tengan tanto factibilidad política como técnica. Ello obliga a las AGLs a tener un equipo técnico estable, capacitado y con actualización permanente, que continuamente movilice apoyos externos eficaces de entes especializados como ONG's, universidades y centros de investigación.

Solvencia técnica en la actuación significa también que se presten servicios de calidad a los miembros asociados. Para determinar la asignación de fondos y qué actividades y obras públicas realizar, es menester contar con un sistema coordinado de planeamiento, evaluación y ejecución de proyectos de índole pública. En este sentido, tal cual lo estudiado en el primer informe parcial, un sistema de ordenamiento de proyectos similar a aquellos implementados por el MIDEPLAN en Chile surge como una alternativa viable para el correcto uso de los recursos.

### **II.2.4 Continuidad de gestión**

En cuarto lugar, la AGL debe tener continuidad en su gestión. Hay que entender la regionalización y el desarrollo de prácticas asociativas como un cambio estructural continuado en el tiempo. No es una mera decisión



coyuntural y menos debe interpretársela como tal. Este proceso requiere consenso, perseverancia y la puesta en marcha de un plan de desarrollo estratégico de largo plazo. Un camino posible para asegurar un adecuado seguimiento de estas políticas es mediante la existencia de equipos técnicos estables y una administración profesional.

### **II.2.5 Vínculos externos**

Quinto, la presencia de vínculos externos es también un modo adecuado de dar continuidad a la gestión de las asociaciones. Mediante ellos, las AGLs tienen acceso a información sobre los avances de la descentralización en otras regiones, las políticas exitosas y los recursos disponibles para sus programas de reforma. Debe aceptarse que ninguna región es ahora una isla y que es posible recoger ideas útiles acerca de la aplicación de programas de desarrollo, de avances tecnológicos, etc., a partir de las experiencias de otras AGLs.

### **II.2.6 Autonomía financiera**

Ahora bien, al igual que en el caso de cada uno de los gobiernos locales, una de las condiciones básicas para que la AGL pueda cumplir con su cometido es contar con los recursos financieros y humanos adecuados.

Para lograr la estabilidad de las AGL es fundamental contar con los recursos adecuados, pero también garantizar su permanencia en el tiempo. La existencia de medios financieros constantes asegura, por ejemplo, una dotación adecuada de personal calificado que permitirá a las AGL prestar ciertos servicios indispensables y dotarse de una "memoria histórica", ya que las autoridades políticas suelen ser, por naturaleza, cambiantes.

## **II.3 Un esquema de regionalización posible**

Se resaltó anteriormente la importancia de reconocer las diferencias socio económicas de las regiones donde se encuentran inmersos los distintos gobiernos locales. La sustentabilidad de una AGL estará ligada en buena medida a que tan homogéneos sean los gobiernos locales que deciden trabajar en conjunto, en términos de nivel de ingresos, de aquellos aspectos sociales que afectan las preferencias hacia los distintos bienes y servicios públicos, etc.

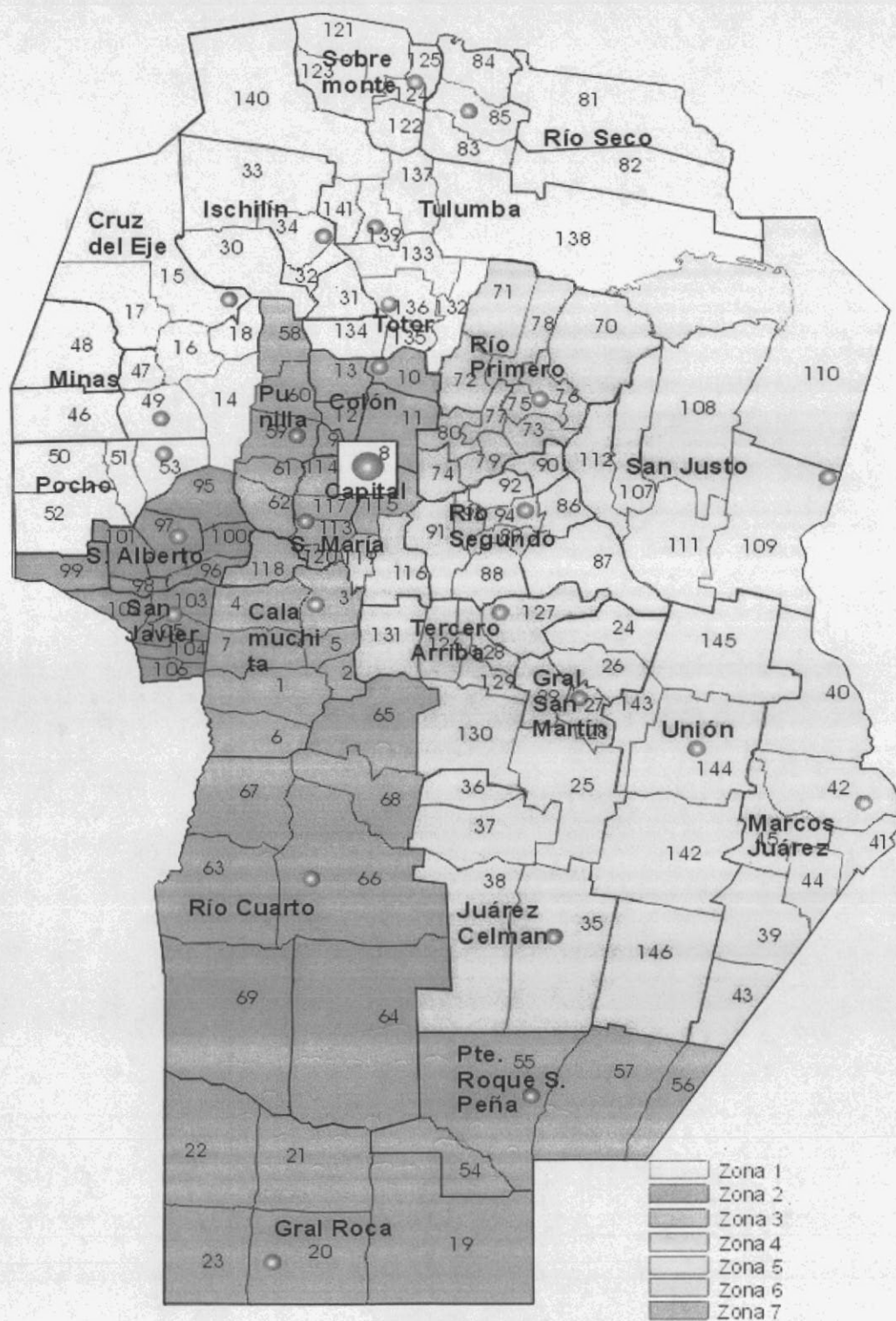
En el primer informe parcial se desarrollaron diversas teorías de conformación de regiones o de bloques homogéneos. Aquí se realiza un ejercicio teórico aplicando la técnica de *cluster* para conformar regiones homogéneas dentro de la provincia de Córdoba, es decir territorios que contendrían a gobiernos locales relativamente homogéneos en el sentido antes mencionado. A continuación se presentan los resultados del ejercicio realizado.

### **II.3.1 Las siete regiones**

En el ejercicio realizado se encontró que en función de un conjunto amplio de indicadores económicos, demográficos, etc., la provincia de Córdoba contiene siete regiones diferentes (Mapa 1), con las características que se detallan a continuación.

**Mapa 1**

**Regiones homogéneas en la Provincia de Córdoba**



## **Zona 1**

Comprende 38 pedanías, abarcando la totalidad de los departamentos Minas, Pocho, Cruz del Eje, Tulumba, Sobremonte, Totoral y Río Seco, con una población total que supera los 130 mil habitantes. El porcentaje de población rural es uno de los más elevados de la Provincia (16,72%), contando con menos de cuatro habitantes por kilómetro cuadrado.

Es, junto con la zona 2, una de las regiones de menor desarrollo relativo de la Provincia. La escasa actividad bancaria queda en evidencia cuando se analiza la cantidad de casas bancarias por habitante (solo una cada 10 mil habitantes). Asimismo, esta región presenta los menores consumos de electricidad de tipos comercial y residencial por habitante.

En relación con las cuestiones de índole social, el déficit en las prestaciones comunitarias básicas (especialmente en el rubro salud) se refleja en elevadas tasas de mortalidad infantil con respecto al resto de las regiones. Por el lado del sector educativo, presenta un coeficiente de 1,91 establecimientos educativos por cada 1.000. La población que asiste actualmente al sistema educativo formal se ubica en niveles próximos a los del resto de las regiones.

Por último, la actividad primaria presenta características particulares que distinguen a esta región de las restantes. Con poco más de una hectárea sembrada por kilómetro cuadrado, cuenta con una de las menores proporciones de superficie sembrada. La actividad pecuaria también es muy reducida; con un faenamiento promedio de 57 cabezas por kilómetro cuadrado de superficie, el nivel más bajo de la Provincia.

## **Zona 2**

Esta zona está formada por los Departamentos San Javier y San Alberto, incluyendo un total de 12 pedanías. La población total asciende a 73 mil personas, estando en condición rural cerca del 11%.

Es una zona de bajo desarrollo relativo. Prácticamente no cuenta con actividad industrial, lo que se refleja tanto en la baja ocupación en el sector como en la escasa demanda de energía del sector. La actividad bancaria también es reducida en la zona, en tanto que los consumos de energía comercial y residencial se encuentran también por debajo del promedio provincial.

Los indicadores sociales no se alejan de la media provincial. Cuenta con 1,47 establecimientos educativos cada 1.000 habitantes y cerca de la cuarta parte de su población asiste al sistema educativo. La tasa de mortalidad infantil es de 12,4 por mil.

Es una zona no apta para el cultivo, lo que se refleja en la escasa proporción de superficie sembrada, la más baja de la Provincia. La actividad pecuaria también es reducida en la zona.

## **Zona 3**

Este grupo está conformado por 23 pedanías, abarcando los departamentos Punilla, Calamuchita, Colón y parte de Santa María. Constituye una zona muy particular, en la cual la población rural casi no es relevante y la concentración de la población es la mayor del interior provincial.

En general, los indicadores sociales y de desarrollo no se diferencian significativamente de los niveles promedios para la Provincia.

La actividad industrial adquiere cierta importancia, especialmente en los departamentos Colón y Santa María, por su cercanía al Departamento Capital. Sin embargo, es la actividad agropecuaria la que adquiere cierta importancia en la región. En efecto, esta zona presenta el mayor faenamiento de la Provincia, con casi 2.000 cabezas por kilómetro cuadrado.

La actividad turística constituye un aspecto importante de esta región, especialmente en los departamentos Punilla y Calamuchita.

#### **Zona 4**

Esta región incluye a las 11 pedanías del Departamento Río Primero, con una población de 40 mil habitantes. Constituye una zona con un elevado porcentaje de población rural y con una de las menores concentraciones poblacionales de la Provincia.

En relación con los indicadores sociales, tanto la tasa de mortalidad infantil como la población que asiste al sistema educativo son similares a otras regiones. La cantidad de establecimientos educativos por habitante es la mayor de la Provincia, lo que tiene su explicación en la elevada población rural antes mencionada. La prestación del servicio educativo en zonas rurales implica una alta proporción de establecimientos por habitante.

La actividad industrial en la zona es relevante, lo que se refleja en la importante ocupación en el sector y en la demanda de energía de tipo industrial. Sin embargo, es la actividad agropecuaria, en especial la agrícola, la que predomina en la región. La proporción de superficie sembrada asciende a casi cinco hectáreas por kilómetro cuadrado.

#### **Zona 5**

Es la zona de mayor extensión de la Provincia, con más de 55.000 km<sup>2</sup> de superficie. Incluye a los departamentos San Justo, Río Segundo, General

San Martín, Marcos Juárez y Juárez Celman, con un total de 38 pedanías. La población asciende a más de 635 mil habitantes, de los cuales el 6,9% se encuentra en condición rural. La densidad de población está muy próxima a los niveles medios provinciales.

Los indicadores de los sectores salud y educación no se diferencian excesivamente de los de otras regiones. Lo mismo ocurre con las variables que reflejan el desarrollo relativo de la región.

La actividad del sector industrial es importante en la región. Cuenta con los mayores niveles de ocupación en el sector (casi cinco ocupados cada 1.000 habitantes) y una elevada demanda de energía de tipo industrial por habitante (560 KWh por habitante).

Una de las actividades de mayor importancia en la región es la agropecuaria, lo que se refleja en la proporción de tierra dedicada al cultivo y en la carga animal por hectárea.

### **Zona 6**

La zona 6 está conformada por 8 pedanías y abarca la totalidad del Departamento Tercero Arriba y las pedanías Cosme y San Antonio del Departamento Santa María. Cuenta con poco más de 110 mil habitantes, con un bajo porcentaje de población rural y una elevada concentración poblacional.

La actividad industrial en la región es de relativa importancia, aunque es la actividad agropecuaria la que predomina. Básicamente, la región se destaca por la importante participación del sector agrícola entre los sectores productivos, reflejado en la elevada proporción de tierras dedicadas al cultivo.

Esta región es una de las más desarrolladas de la Provincia. La actividad bancaria es importante, mientras que el consumo de energía residencial por habitante es el mayor en el ámbito provincial.

## **Zona 7**

Con 35.000 km<sup>2</sup> de superficie, la zona 7 cuenta con una población cercana a los 300 mil habitantes. Tanto la proporción de población rural como la densidad poblacional se ubican en los niveles medios de la Provincia. Abarca 16 pedanías, incluyendo a los departamentos Río Cuarto, Roque Sáenz Peña y General Roca.

La situación de los sectores de salud y educativo no diferencia a la región de la mayor parte del territorio provincial.

La actividad industrial no es muy importante en la región, lo que se desprende del bajo nivel de ocupación y la baja demanda de energía en el sector.

En referencia al sector agropecuario, la carga animal por kilómetro cuadrado y la proporción de superficie dedicada al cultivo están próximas al promedio provincial.

## **II.4 Lineamientos generales para la creación de AGL**

### **II.4.1 Objetivos**

El objetivo principal de la AGL debe ser generar beneficios económicos a sus miembros. Estos pueden consistir en la reducción de costos en la prestación de los servicios públicos, la consecución de una prestación de mayor calidad, la apertura a nuevos mercados de crédito, etc.

### **II.4.2 Estructura organizacional**

Son numerosos los factores que influyen en la delineación de los arreglos organizacionales de una AGL, entre los cuales se incluyen: el monto del capital invertido, el tamaño del presupuesto del que se dispone para



desarrollar las actividades, el grado de autonomía de los municipios miembros con respecto a la legislación provincial, entre otros. Como es de esperar, mientras más grande sea el monto de capital invertido, más importante el presupuesto y más específica la legislación provincial, más formal será la estructura de gobierno de la AGL.

La AGL debe tener una conducción ejecutiva y eficiente, acorde con las necesidades del mundo organizacional moderno<sup>2</sup>. En tal sentido, las tareas ejecutivas y administrativas deben ser desarrolladas por un pequeño cuerpo técnico, de índole gerencial y apolítico. Se precisa contar con una estructura que se encuentre desvinculada de los avatares políticos e intereses de algún gobierno local individual, lo que daría mayor estabilidad al funcionamiento de aquéllos; y que garantice que las decisiones sean tomadas en tiempo y en forma.

Asimismo se recomienda la constitución de Comités *ad-hoc* integrados por técnicos especialistas, cuya función sea la de asesorar sobre los temas específicos para los cuales fueron constituidos. Dichos Comités se disolverán una vez concluida su tarea.

Con respecto al personal administrativo de planta permanente, deberá tratar de reducirse al mínimo su número, el cual en última instancia dependerá del tipo y cantidad de funciones que la AGL lleve a cabo en forma ordinaria.

### **II.4.3 Sistemas de toma de decisiones**

De la experiencia internacional surge que son numerosos los problemas que pueden presentarse al administrar una AGL, principalmente con respecto al control y al financiamiento de los servicios públicos que se pretende prestar en forma mancomunada. La característica más común de estos problemas es

---

<sup>2</sup> Es importante aclarar que los intendentes y presidentes comunales que integren los órganos de gobierno del Ente no deberían recibir remuneraciones por tales conceptos, a excepción de viáticos, traslados y gastos de representación.

la inexistencia de concordancia entre aquéllos que votan o deciden, entre los que se benefician y entre los que pagan por los servicios. En este plano, los conflictos generalmente son de dos tipos:

- Disputas por la salida de miembros del área de prestación del servicio porque perciben que los beneficios que reciben son inferiores a los costos que soportan.
- Miembros que no desean entrar al área de prestación del servicio porque perciben que no poseen suficientes votos en relación con el costo que deberían enfrentar.

Es decir, existen frecuentes problemas en relación con las reglas de votación, los beneficios y la fórmula de financiamiento utilizada. En consecuencia, y dada la naturaleza de las asociaciones intermunicipales, es fundamental para que el acuerdo llegue a buen término que cada miembro esté convencido de que recibe los beneficios que le corresponde y posee un poder de decisión en el sistema de votación acorde con los costos que afronta. Ciertamente, lograr que todos los miembros estén de acuerdo en cuanto a estas cuestiones no es una tarea sencilla, máxime cuando la diversidad es una de las características principales de los gobiernos locales.

Una vez establecida la AGL, el sistema de votación define la operación del servicio, expresando la opinión de la comunidad perteneciente al área beneficiaria a través de los miembros del Consejo correspondiente. La cantidad de votos por miembro usualmente está asociada a la población, tal el caso de las Cámaras de Diputados. Sin embargo, para la distribución de ciertos costos pueden incorporarse otros indicadores además de la población de cada municipio, puesto que si bien algunos servicios se asocian a la cantidad de personas (como los parques y recreación, los servicios de policía, etc.), otros están fuertemente asociados con los valores de las propiedades y con el tipo de actividad económica desarrollada en la jurisdicción (por ejemplo

la protección contra incendios, la provisión de agua potable, la recolección y tratamiento de residuos, etc.). Por lo tanto, debido a que los beneficios de los servicios se distribuyen de forma asimétrica según sea su naturaleza, no sería correcto establecer una única fórmula de distribución de los costos entre los municipios y comunas participantes del acuerdo.

Otra observación importante referida a los acuerdos de prestación de servicios celebrados entre distintos municipios es la necesidad de que estos tengan una duración limitada (dado que las escalas óptimas de prestación del servicio pueden cambiar así como las características de las áreas beneficiarias), que existan previsiones en cuanto a la posibilidad de renovar el acuerdo para cada servicio en particular, publicidad de los acuerdos vigentes y la existencia de un mecanismo de resolución de conflictos entre partes interesadas.

La fuente de conflicto más común, que en algunos casos puede demandar la intervención de un mediador (generalmente del nivel superior de gobierno, en este caso el Gobierno de la Provincia), es el cambio significativo de las condiciones vigentes al momento de firma del acuerdo o contrato. Por ello es importante que los medios de resolución de éste y otros tipos de conflictos estén establecidos con anterioridad, de modo de dotar de cierta seguridad a la relación contractual.

Otro punto fundamental es la necesidad de que los municipios se integren en forma voluntaria, existiendo libre movilidad de entrada y posibilidades de salida, aunque sujetas a ciertas restricciones. La participación de un municipio en determinado servicio debe ser voluntaria excepto en los casos fundamentados en el interés provincial. Sin embargo, la voluntariedad y la libertad de acción de los municipios no debe llevar a la existencia de incertidumbre que pueda afectar la celebración de acuerdos. En otras palabras, una vez que una asociación entre gobiernos municipales y comunales está conformada, las decisiones adoptadas en el seno de la

asociación deben ser compulsivas para la totalidad de sus miembros, y la salida de cada uno de éstos de la asociación debe tener ciertas restricciones legales (entre las que se incluyen las vinculadas con la participación del municipio en el patrimonio de la asociación). Una forma de evitar el riesgo de que la desobediencia de los municipios y comunas afecte la estabilidad de la asociación es dotar de cierta continuidad a los miembros de los Consejos o Comités que se establezcan como órganos de gobiernos de las asociaciones.

#### **II.4.4 Mecanismos de ingreso y egreso**

Para un funcionamiento eficiente de una AGL es aconsejable asegurar flexibilidad para el traspaso de municipios y comunas entre AGLs, es decir, posibilitar a un gobierno local la salida de la Asociación (sin penalidad) si considera que la misma no funciona de la manera esperada.

Las posibilidades y los beneficios de la movilidad inter-entes estarán fuertemente ligados a la forma en que se determine el vínculo contractual en materia de activos y pasivos. Por ejemplo, cuando un gobierno local sale de una AGL puede hacerlo con su cuotaparte del Patrimonio Neto<sup>3</sup> de la misma, que podrá incorporar a otra AGL, dependiendo de las condiciones de acceso que logre.

Por otra parte, para asegurar plena movilidad resultaría conveniente que la mayor cantidad posible de servicios a prestar por la AGL sean tercerizados, de manera que se reduzcan los activos y pasivos de la asociación y, por ende, no existan trabas patrimoniales para la movilidad.

Una manera de contribuir a un funcionamiento eficiente de la AGL es a través de la promoción de los mecanismos de competencia por comparación (*yardstick competition*). Es decir, si los ciudadanos pertenecientes a una AGL utilizan la información referida al desempeño y eficiencia de otras para

---

<sup>3</sup> En caso que el PN sea negativo, deberá cancelar sus obligaciones.

evaluar el desempeño de la propia, la presión sobre las autoridades locales se incrementará y, a través de éstas, habrá una influencia adicional para que la AGL se desempeñe con una mayor eficiencia de lo que lo haría de otro modo.

Para que la competencia por comparación pueda generarse es vital contar con un sistema de información permanente y actualizado, disponible para la totalidad de gobiernos locales.

#### **II.4.5 El financiamiento de la AGL**

Así como existen diferentes alternativas para conformar la estructura de gobierno de las asociaciones, son varios los mecanismos a través de los cuales se establecen las pautas para el financiamiento de las actividades.

Según surge de la experiencia internacional, la mayoría de las AGLs intenta minimizar los costos de sostener la estructura administrativa de modo que la carga burocrática no interfiera con el desarrollo eficiente de las funciones de prestación de servicios. Los mecanismos de financiamiento comúnmente utilizados son los siguientes:

- Contribuciones de los municipios: existen numerosas fórmulas para determinar la contribución relativa de cada municipio miembro. Estas varían desde los montos fijos, escalas basadas en la población, en la coparticipación o en el tamaño de los presupuestos, tiempo de utilización de los equipos de propiedad común, etc. Las contribuciones de los municipios pueden clasificarse en ordinarias (destinadas a financiar el funcionamiento regular de la asociación) y extraordinarias (dirigidas a financiar las inversiones). Otro aspecto importante es la determinación de la forma de recaudación de las mismas por parte de la AGL.
- Transferencias del gobierno de nivel superior: en ciertos casos el gobierno estatal o provincial ha sido el impulsor de la conformación

de AGLs aportando fondos para el desarrollo de programas a través de las mismas.

- Tasas: establecimiento de tasas y contribuciones a los usuarios como contrapartida de la prestación de algún servicio por medio de la asociación.
- Contribuciones privadas: ciudadanos, empresas y organizaciones sin fines de lucro pueden aportar fondos para el desarrollo de programas específicos.
- Venta de productos: en algunos casos la venta de productos de la asociación constituye una importante fuente de ingresos.

La participación de los gobiernos locales en el financiamiento de las AGLs debe tener relación directa con la participación en el poder decisión. De lo contrario, es fácil imaginarse inconvenientes cuando la mayoría de las decisiones tomadas estén en contraposición con los intereses del/os municipio/os que aporta/n la mayor proporción de los recursos, situación que podría llevar a la disolución de los mismos.

También debe evitarse la situación contraria, es decir, que los municipios que aportan la mayor porción del financiamiento impongan unilateralmente sus intereses. Para solucionar ambos inconvenientes, en Entes regionales ubicados en países como Canadá y USA suele recurrirse a una fórmula mixta: el poder de decisión y el aporte de financiamiento están vinculados en forma no lineal con la dimensión del gobierno local (población).

Para el caso de la Provincia de Córdoba podría repartirse la responsabilidad de financiamiento y el poder de decisión entre los gobiernos locales participantes de una AGL de la siguiente manera: una porción en función de la población y otra en partes iguales entre los municipios y comunas. Por ejemplo, un 66,7 por ciento según población y un 33,3 por

ciento en partes iguales entre los municipios<sup>4</sup>. Además, se podrían imponer límites o techos a la participación individual en el financiamiento y/o poder de decisión<sup>5</sup>, aunque preferiblemente no debieran existir límites en el financiamiento.

De esta manera, cada gobierno local aportaría financiamiento según un índice predeterminado y tendría derecho a incorporar un representante a la Asamblea que gobierna a la AGL. No obstante, a la hora de tomar decisiones, el voto de cada representante local sería ponderado según el mencionado índice de participación en el financiamiento, incluyendo (o no) un límite máximo al poder de decisión individual.

Intimamente relacionado con el tema del financiamiento de los servicios provistos por la asociación se encuentra el vinculado con la evaluación de la eficiencia de tal prestación a través del establecimiento de una serie de indicadores. Estos deben ser especificados para el corto, mediano y largo plazos, deben ser fácilmente calculables y deben considerar tanto los aspectos cuantitativos como los cualitativos. Llevar a cabo periódicamente tales mediciones es fundamental para corregir los desvíos con respecto a los objetivos previstos, lo cual es una manera de prevenir fuentes de conflictos entre los municipios integrantes del acuerdo y contribuir a la continuidad de la asociación.

#### **II.4.6 La disciplina fiscal y las AGLs**

En países en que resulta común la existencia de reglas fiscales a los gobiernos locales (tal como ocurre con los Estados y municipios de USA) se ha observado la tendencia a que dichos gobiernos locales escapen a dichas reglas y controles a través de la creación de organismos extra-presupuestarios, no alcanzados por tales normas de responsabilidad fiscal. Por ende, la creación

---

<sup>4</sup> Para evitar controversias respecto al número exacto, podría recurrirse a los prorrateadores incluidos en la coparticipación provincial a municipios: 79% según población y 21% en partes iguales.

<sup>5</sup> Por ejemplo, que ningún gobierno local retenga más del 33,3% del poder de decisión (y financiamiento) en un ER.

de AGLs en la provincia de Córdoba podría derivar en el mismo problema: que los municipios y comunas eludan las ordenanzas de responsabilidad fiscal incurriendo en endeudamiento a través de estos entes. Por lo tanto, debe buscarse una solución para que tal problema no se presente y la gestión de dichos organismos sea sostenible en el tiempo, es decir, que no conduzca a endeudamientos excesivos, como ha ocurrido con los gobiernos locales.

Con tal fin, la normativa de responsabilidad fiscal que dicten los municipios y comunas debiera incluir la obligación de considerar, dentro del monto total de deuda que presenta cada gobierno local, la participación de cada uno de ellos en la deuda total del Ente al cual pertenecen. Ello sería facilitado si en cada Ente se utilizan los Indices de Participación en el Financiamiento antes propuestos. No obstante, como no será posible aplicar dichos índices para todo tipo de endeudamiento, debería existir un mecanismo consensuado en la Asamblea de la AGL por el cual cada vez que este se endeuda se pueda determinar qué proporción de las obligaciones le corresponde a cada gobierno.

Además, podrían existir limitaciones al endeudamiento mismo de la AGL. Por ejemplo, que los gastos por intereses y amortización de deuda proyectados no superen en ningún año un determinado porcentaje de los recursos propios promedio de los últimos tres años de los municipios y comunas que conforman la AGL.

Otro aspecto a considerar es la garantía que podrán ofrecer estas asociaciones para respaldar sus deudas. Las alternativas son dos:

- Recursos de coparticipación provincial de cada gobierno local (según sus índices de participación en el financiamiento)
- Recursos propios de los municipios y comunas, a través de descuentos vía bancos recaudadores.

La segunda vía podría resultar conveniente, pues podrían disponerse descuentos automáticos, a través de los bancos recaudadores, a la fecha de



vencimiento de las obligaciones, de manera que no se presenten incumplimientos en el pago de los compromisos. Ello disminuiría el riesgo de las operaciones y aseguraría el logro de mejores condiciones de financiamiento, pues eliminaría los incentivos a no pagar las obligaciones que surgen cuando una autoridad local privilegia otras finalidades del gasto en lugar de pagar deuda, por los diferentes réditos políticos que esas alternativas generan. Tales cambios fomentarán la sustentabilidad financiera de los gobiernos locales.

#### **II.4.7 Régimen general de compras y contrataciones**

En la actualidad, cada gobierno local define su régimen de contrataciones. Con la creación de una AGL, los municipios y comunas deberán consensuar un sistema de contrataciones. Los principios rectores que debe prever cualquier régimen de contrataciones son los siguientes:

- Principio de igualdad e imparcialidad: Supone igualdad en las condiciones de licitación y el libre acceso a las mismas a todas las personas físicas y jurídicas, salvo excepciones debidamente justificadas. Para ello se impone la publicación de las distintas etapas que componen una contratación y la eliminación de toda práctica discriminatoria. Además, debe existir el compromiso de que el contrato será adjudicado conforme a unos criterios fijados a priori, que serán aplicados por igual a todos los participantes, a los fines de garantizar que todas las ofertas serán juzgadas en términos de libre competencia.
- Principio de adjudicación a la oferta más ventajosa: La adjudicación debe decidirse en función de los criterios de evaluación previamente anunciados, que normalmente hacen hincapié en la reputación y solvencia financiera de los interesados, la propuesta técnica y la propuesta económica. A igualdad de condiciones técnicas, debe prevalecer la mejor propuesta económica y viceversa.

En función de lo anterior, el principal inconveniente que se visualiza con el sistema de contrataciones de las AGLs se relaciona con la posible participación de los mismos municipios y comunas que conforman el mismo, a través de una organización pública o mixta, en los procesos licitatorios que se efectúen para tercerizar sus actividades. Esto es, los mismos municipios y comunas que participan de la redacción de los pliegos y de la evaluación de las propuestas, podrán participar como oferentes en el proceso licitatorio, lo que supone una clara incompatibilidad de intereses.

### **III. Dimensión óptima para entes regionales de recaudación y gestión en la provincia de Córdoba**

#### **III.1 La escala óptima de prestación**

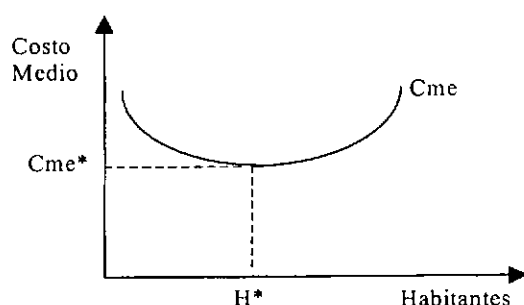
Es evidente que en la distribución de competencias de gasto entre niveles de gobierno de un país federal debe considerarse entre otros factores cuál es la escala que debe tener el Estado para una prestación eficiente de los distintos bienes y servicios públicos. O puesto en otros términos, debe preguntarse acerca de cuál es el tamaño de comunidad que (en términos de personas) garantiza la prestación del respectivo bien o servicio público al mínimo costo económico.

Tradicionalmente la cuestión del “tamaño óptimo del Estado” ha sido estudiada desde el punto de vista de la totalidad de las competencias de éste. Ahora bien, el “tamaño óptimo” está íntimamente relacionado a la acción pública que se lleve adelante, es decir que debe definirse en función de las tareas que se le encomienden al Estado, que pueden ser tantas como los bienes y servicios públicos que éste presta.

La hipótesis básica que sostiene la búsqueda del tamaño óptimo tiene que ver con la presunta existencia de una curva de costos medios de prestación de servicios con forma de U, como la presentada en el Esquema 1. Bajo esta hipótesis, a medida que un servicio público expande su cobertura poblacional el costo per cápita de su prestación va disminuyendo hasta llegar a un nivel mínimo (un tamaño poblacional que asegura la prestación a mínimo costo), luego si sigue creciendo la cobertura poblacional el costo per cápita revierte su tendencia y comienza a incrementarse de manera sostenida. De aquí que de verificarse esta hipótesis, la clave pasa por determinar la

cantidad de población que se requiere para alcanzar el “óptimo” en la prestación del servicio, es decir la prestación a mínimo costo per cápita.

**Esquema 1: Tamaño óptimo para la prestación de bienes y servicios públicos**

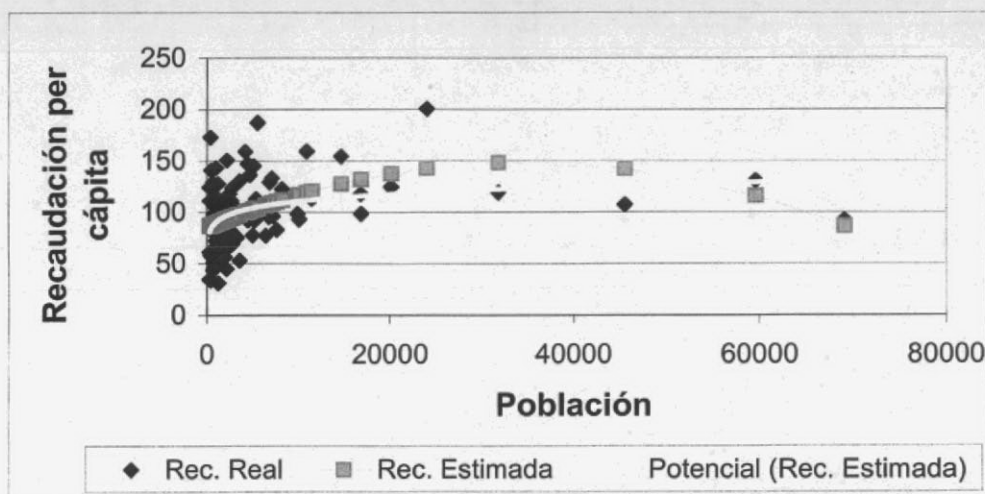


En este apartado se evalúa de manera concreta cuál es el tamaño que debería tener una AGL que pretenda en la provincia de Córdoba: a) administrar la recaudación de los impuestos locales; b) prestar servicios de recolección disposición de residuos.

### **III.2 Una AGL que recaude impuestos**

En la determinación de las características que debiera tener una AGL que recauda impuestos debe atenderse necesariamente a un rasgo que se observa en la recaudación de tasas municipales en los gobiernos locales de la provincia de Córdoba; esto es: si se ordenan los municipios de menor a mayor tamaño (población), a medida que crece el tamaño del municipio la recaudación por habitante tiende a aumentar en una primera etapa pero a tasa decreciente. Luego, se alcanza un punto de recaudación máxima por habitante, consistente con lo que sería la dimensión óptima de un municipio o una AGL que recaude de impuestos; para escalas mayores a este valor máximo comienza a reducirse la recaudación por habitante, tal cual lo observado en la gráfica a continuación.

**Gráfico 1: Recaudación per cápita real y estimada (en pesos)**



Nota: Gráfico obtenido con datos sobre recaudación de tasas municipales y otras contribuciones para una muestra de 103 municipios del área pampeana de la provincia de Córdoba.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de recaudación de tasas municipales y otras contribuciones para el año 1998 provenientes de la Dirección de Asuntos Municipales de la Provincia de Córdoba, y datos de población provenientes del C.N.P. y V. 2001.

Este comportamiento tiene que ver con el hecho que los municipios más pequeños adolecen de las siguientes deficiencias:

- Problemas de escala para recaudar, entendido, por ejemplo, como la escasez de profesionales y adecuados equipos y sistemas informáticos que permitan un correcto monitoreo de la masa de contribuyentes. Mayormente, aquellos gobiernos locales a los que se les ha delegado autonomía para delinear políticas tributarias en casos de impuestos específicos (impuestos a las propiedades) han tenido graves falencias para recaudarlos eficientemente.
- Problemas de agencia, dado que a consecuencia de su reducido número de habitantes, las autoridades locales encuentran difícil realizar una administración tributaria eficiente. Surgen problemas de “cercanía” entre las autoridades municipales y los habitantes de la localidad que interfieren en forma negativa en el proceso de cobro de impuestos.

Por otro lado, existen también problemas cuando los municipios son muy grandes, lo que explica que la recaudación por habitante alcance un

máximo, luego del cual cae continuamente. Entre los problemas que afectan estas jurisdicciones de mayor escala, el más común es el de organización, gestión y control de un sistema con muchos contribuyentes.

Es decir, se puede concluir que existe un rango de habitantes para el cual los entes serán más eficaces y eficientes en materia de recaudación de tasas e impuestos municipales. Si los entes resultan menores o mayores a este “rango óptimo” podrían tener problemas de escala, problemas de agencia o de gestión y control, que les impedirían maximizar la recaudación por habitante y por ende la recaudación regional; siendo justamente la maximización de la recaudación uno de los objetivos para el cual dichos entes se formarían.

### **III.2.1 Su tamaño óptimo**

En esta sección se procede a estimar una función de recaudación de tasas municipales por habitante, con el objeto de evaluar cómo cambia dicha variable a medida que aumenta el tamaño del grupo poblacional de los municipios. Para dicha estimación se cuenta con datos de recaudación de tasas municipales (1998) para una muestra de más de 100 municipios<sup>6</sup> localizados en el territorio provincial.

Se divide a la provincia en tres áreas por sus características geográficas y socio-económicas: i) Area pampeana (PA), con terreno regular y nivel socio-económico medio-alto<sup>7</sup>; ii) Area turística (TU)<sup>8</sup>, con terreno irregular y nivel socio económico medio - alto; y iii) Area noroeste (NO)<sup>9</sup>, con terreno irregular y nivel socio - económico bajo.

---

<sup>6</sup> Datos de la Dirección de Municipalidades de la Provincia de Córdoba.

<sup>7</sup> Departamentos General Roca, San Martín, Juárez Celman, Marcos Juárez, Saenz Peña, Río Cuarto, Río Primero, Río Segundo, San Justo, Tercero Arriba y Unión.

<sup>8</sup> Calamuchita, Colón, Punilla, San Alberto y Santa María. Existen departamentos que tienen zonas con características no turísticas pero fueron asignados a esta área (casos de Colón y Santa María, por ejemplo)

<sup>9</sup> San Javier, Cruz del Eje, Ischilín, Minas, Pocho, Río Seco, Sobremonte, Totoral y Tulumba.

En una primera aproximación se trabaja con los municipios localizados en la región pampeana (103 casos), de relativa homogeneidad geográfica y económica, lo que permite aislar el efecto del cambio en la “escala” al aumentar la cantidad de habitantes del municipio, tanto en el producido recaudador como en los costos para recaudar.

Los supuestos simplificadores del análisis residen en que se supone que los municipios perciben las mismas tasas e impuestos, que existe homogeneidad entre éstas y que la tecnología de recaudación es similar entre los gobiernos locales.

El objetivo es encontrar el tamaño de ente que recauda el mayor monto de recursos por habitante, neto de costos de recolección, lo que brindará una idea aproximada de la dimensión que deberían adquirir los entes de recaudación para lograr un desempeño adecuado.

El hecho de no considerar en esta primera etapa a los departamentos del NO ni aquellos de la región TU se debe a que en los departamentos del NO la recaudación por habitante tiende a ser menor que la media provincial por tratarse de zonas con bajo desarrollo económico y alto nivel de pobreza, mientras que en los municipios del área TU la recaudación suele ser mayor debido al alto nivel de actividad económica en el verano y otros periodos vacacionales (en particular aumenta la recaudación de la Contribución sobre las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios) y de la mayor relación viviendas por habitante (incrementa la recaudación en concepto de Contribución sobre los Inmuebles). Es decir, las tres regiones que se han definido no son comparables por sí solas.

Como se observó en el Gráfico 1, la recaudación de tasas municipales por habitante sigue primero un comportamiento creciente y luego decreciente a medida que aumenta la población o escala del municipio. Ello indica que existiría un tamaño de municipio (escala óptima) a partir del cual la

recaudación propia comienza a caer, probablemente por algunos de los problemas abordados anteriormente. Dicho comportamiento (curva en forma de “U” cóncava al origen) puede explicarse a través de un polinomio de segundo grado, que represente la función de recaudación municipal por habitante, tal cual la expresión mostrada a continuación:

$$Ri = a + b*Hi + c*Hi^2 \quad (1)$$

donde:

- ✓ Ri = Recaudación de Tasas Municipales por habitante del municipio i
- ✓ Hi = Población del municipio i
- ✓ a = ordenada al origen de la función recaudadora municipal per cápita
- ✓ b y c = indicadores de sensibilidad o grado de correspondencia entre la escala municipal y la recaudación por habitante
- ✓ a, b, c = parámetros a estimar.

Para estimar dicha función cuadrática se aplicó el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (Minimum Least Square). A su vez, se pudo comprobar, a través de diversos tests estadísticos que la ecuación en su conjunto explica adecuadamente el fenómeno bajo estudio (Test F) y que los tres parámetros estimados se comportan correctamente y son estadísticamente significativos (Tests t). La ecuación estimada para representar la recaudación municipal ( $Ri^e$ ) propia en 1998 tiene la siguiente forma:

$$Ri^e = 96.02562465 + 0.002757574394*Hi - 3.261546302e-08*Hi^2 \quad (2)$$

Planteando las condiciones de primer orden para la maximización de Ri obtenemos que el valor de Hi que maximiza Ri:

$$C.P.O.: \quad b - c * Hi = 0 \quad (3)$$

de donde se desprende que, dados los parámetros de b y c estimados, el valor de Hi que maximiza la función es igual a 42,319 habitantes. Esto implica que el tamaño de un Ente maximizador de la recaudación por habitante debería ser unas diez veces mayor al promedio de habitantes de los municipios de la provincia de Córdoba (4,400).



No obstante, para delimitar cuál sería la *dimensión óptima* del Ente a los efectos de recaudar impuestos ( $H_i^*$ ), deben considerarse también los costos por habitante ( $C_i$ ) que conlleva tal actividad. Es decir, la escala óptima de un Ente recaudador coincidirá con aquella para la cual se maximiza la recaudación neta por habitante, entendida como la diferencia entre la recaudación por habitante menos los costos de recaudar (*recaudación neta por habitante*).

### ***Función de costos de la actividad recaudadora***

Los costos ( $C_i$ ) atribuibles a la recaudación de impuestos se dividen en dos: costos fijos ( $CF_i$ ) y costos variables ( $CV_i$ ). Los  $CF_i$  para recaudar se asocian principalmente a la utilización de equipos y programas informáticos y a los servicios del personal directivo. Entre los costos variables se identifican los gastos en personal de operación, en emisión y distribución de comprobantes de pagos y gastos en comunicaciones.

Para estimar estos costos, en el presente trabajo se realizó una muestra de municipios del área PA<sup>10</sup>, obteniéndose sólo información relativa a los gastos en personal en tareas de recaudación. Adicionalmente se estimaron los costos de emisión y distribución de comprobantes considerando dos hechos observados en la realidad:

- a) La cantidad de comprobantes emitidos por habitante se reduce a medida que aumenta la dimensión del municipio<sup>11</sup>.
- b) El costo unitario de emisión y distribución también disminuye con la cantidad de habitantes<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Relevamiento de diez municipios.

<sup>11</sup> La cantidad de cuentas de la Tasa por Inmuebles y del Impuesto a los Automotores (ambos per capita) cae a medida que aumenta el tamaño del municipio. Por el contrario, la cantidad de contribuyentes por habitante de la CIS aumenta levemente con el grupo poblacional.

<sup>12</sup> Ligado al hecho que se consiguen menores costos de distribución (correo) cuando aumenta la cantidad de comprobantes a repartir.

Por tanto, se utiliza la siguiente ecuación para estimar los costos de recaudación por habitante:

$$Ci = d + e/Hi \quad (4)$$

donde:

- ✓  $Ci$  = Costo de recaudar por habitante.
- ✓  $d$  = costo fijo por habitante, considerado igual para todos los municipios.
- ✓  $e = \Delta Ci / (1/\Delta Hi)$ .

Además, para obtener  $Ci$  se tuvo en cuenta lo siguiente:

$$Ci = (GPi + GEDi)/Hi \quad (5)$$

donde:

- ✓  $GPi$  = Gasto en personal por municipio en tareas de recaudación.
- ✓  $GEDi$  = Gasto en emisión y distribución de comprobantes por municipio<sup>13</sup>.

A su vez:

$$GEDi = QCi * Cci \quad (6)$$

donde:

- ✓  $QCi$  = Cantidad anual de comprobantes emitidos y distribuidos por municipio<sup>14</sup>.
- ✓  $CCi$  = Costo de emisión y distribución por municipio<sup>15</sup>.

La estimación por Mínimos Cuadrados Ordinarios de la ecuación (4) arroja el siguiente resultado:

---

<sup>13</sup> Se considera solamente lo relativo a la emisión y distribución para el período de pago voluntario.

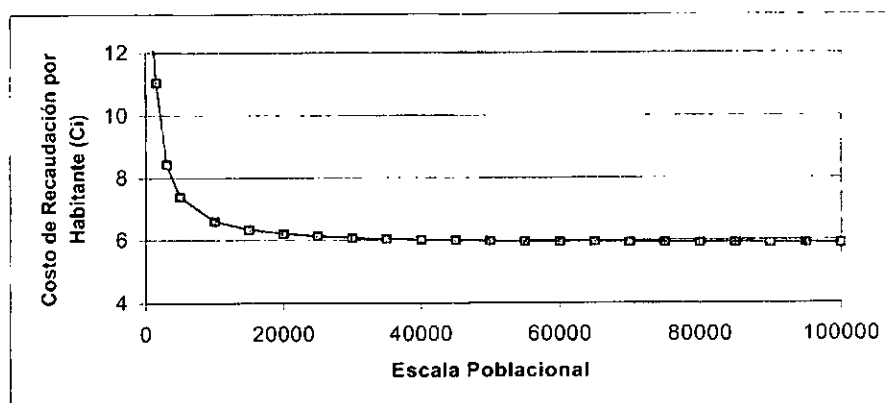
<sup>14</sup> Se considera que dichos costos se pueden ajustar con la función:  $Qci/Hi = 6,6 - 0,29*(Hi)^2$

<sup>15</sup> Se considera que dichos costos se ajustan a través de la función:  $Cci = 0,8 - 0,16*(Hi)^2$ .

$$Ci^e = 5,82 + 7847,91*(1/H_i) \quad (7)$$

Los tests estadísticos (F y t) indican que la ecuación y los parámetros estimados ajustan satisfactoriamente el costo de recaudación observado, convalidando de esa forma la estimación. El gráfico 2 representa la función estimada y permite observar la caída asintótica de los costos de recaudación por habitante, a medida que aumenta el tamaño poblacional, tal cual lo planteado anteriormente.

**Gráfico 2: Costo de Recaudación Municipal por habitante (pesos anuales)**



### *Maximización de la Recaudación Neta Municipal por Habitante*

Una vez obtenidas las estimaciones para la recaudación y los costos por habitante de recolectar tasas municipales, el problema de encontrar el tamaño de municipio que optimiza la recaudación neta ( $Ri^N$ ) se reduce a resolver el siguiente problema de maximización:

$$Max Ri^N = Max. (Ri - Ci) \quad (8)$$

o lo que es lo mismo, luego de reemplazar por las expresiones con las cuales caracterizamos a  $Ri$  y  $Ci$ :

$$Max. [a + b*Hi - c*(Hi)^2 - d - e*(1/Hi)] \quad (9)$$

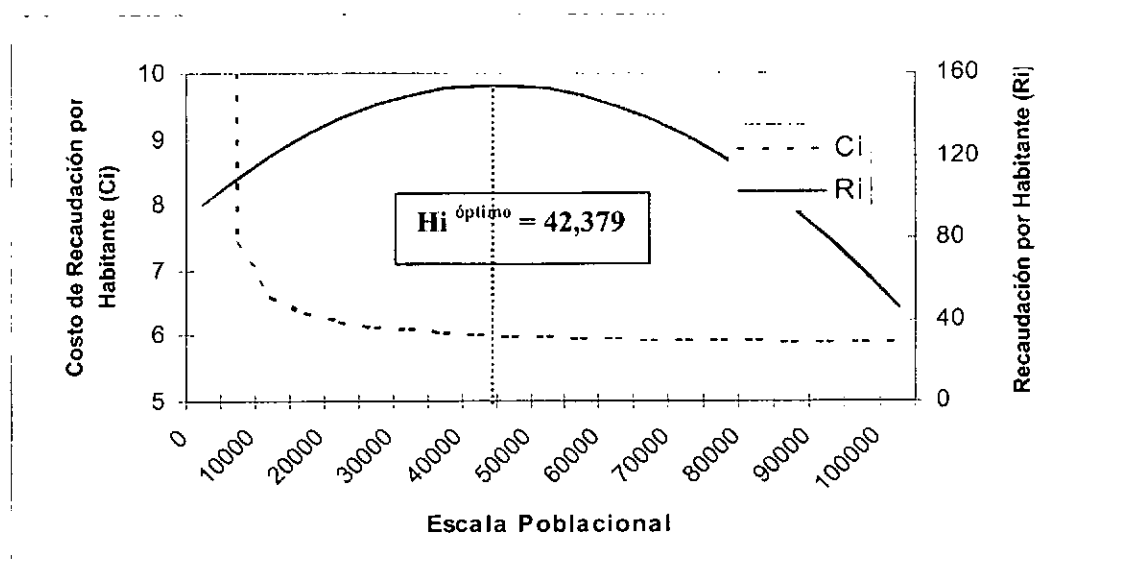
La condición de primer orden (C.P.O.) del problema de maximización (respecto a  $Hi$ ) es la siguiente:

$$CPO: \quad b - 2 * c * Hi + e / (Hi)^2 = 0 \quad (10)$$

De donde se desprende que  $Hi$  óptimo, luego de reemplazar los valores de los parámetros estimados para  $b$ ,  $c$  y  $e$  es la siguiente:

$$Hi^*_{(1998)} = 42,379 \quad (11)$$

**Gráfico 3: Recaudación Neta Municipal por habitante (pesos anuales)**



El hecho que sea óptimo crear entes con un número de habitantes similar a  $Hi^*$  dependerá de cómo cambien las condiciones de recaudación con la introducción de los entes, respecto a cómo recaudan actualmente los municipios. Especialmente habrá que atender a la posibilidad que la nueva estructura y gestión de los entes profundice las economías de escala en la recaudación.

Es importante destacar que los supuestos utilizados para elaborar la función de costos son consecuentes con una inversión mínima en infraestructura y otros gastos fijos, por lo que las estimaciones realizadas en el trabajo deben entenderse más bien como un tamaño mínimo óptimo para un Ente recaudador, más bien que el tamaño óptimo.

Aceptando *a priori* el hecho que la gestión de los entes amplíe las economías de escala en la recaudación, podría especularse que el rango óptimo para la constitución de entes de recaudación estaría entonces ubicado

en el orden de los 38 a 48 mil habitantes en el área PA. De esta forma, la estimación de la dimensión del rango de habitantes que maximiza la recaudación neta constituye un punto de referencia relevante para la determinación de la cantidad de habitantes óptima que deberían contener los entes de recaudación.

*Análisis de sensibilidad*

En este apartado se pretende cuantificar la pérdida de eficiencia del ente recaudador de acuerdo a su escala de prestación. Para ello se vale del siguiente cuadro, en el cual se comparan niveles de recaudación para distintas poblaciones.

**Cuadro 1: Análisis de sensibilidad siendo la escala el key driver**

Hi	Ci	Ri <sup>e</sup>	Ri <sup>Neto</sup>	Variación % respecto a Hi* = 42,379	Variación % respecto a Hi anterior
4400	7.60	107.5	99.9	-32.6%	-
8800	6.71	117.8	111.1	-25.1%	11.1%
13200	6.41	126.7	120.3	-18.9%	8.4%
17600	6.27	134.5	128.2	-13.6%	6.5%
22000	6.18	140.9	134.7	-9.2%	5.1%
26400	6.12	146.1	140.0	-5.6%	3.9%
30800	6.07	150.0	143.9	-2.9%	2.8%
35200	6.04	152.7	146.6	-1.1%	1.9%
39600	6.02	154.1	148.1	-0.2%	1.0%
42379	6.01	154.3	148.3	0.0%	0.2%
42380	6.01	154.3	148.3	0.0%	0.0%
46780	5.99	153.7	147.7	-0.4%	-0.4%
51180	5.97	151.7	145.8	-1.7%	-1.3%
55580	5.96	148.5	142.6	-3.9%	-2.2%
59980	5.95	144.1	138.1	-6.9%	-3.1%

Para la elaboración del análisis se considera la unidad marginal de Hi igual a 4,400, ya que ese es el tamaño promedio de los gobiernos locales de la

provincia de Córdoba. Como puede verse, un municipio tipo (promedio) es capaz de recaudar neto de todo concepto, un 33% menos que un Ente recaudador de escala óptima ( $H_i^*$ ). Luego de esa escala, la recaudación neta municipal desciende a tasa creciente.

Ahora bien, si en cambio el *key driver* utilizado para el análisis corresponde al costo de recaudación ( $C_i$ ), las conclusiones acerca del tamaño óptimo de escala no variarán en tanto y en cuanto el cambio en  $C_i$  sea proporcional a la estructura de costos original. Caso contrario, si por ejemplo se necesitare una importante inversión en infraestructura informática para llevar un pormenorizado registro de los contribuyentes, se observará que las economías de escala aumentan, con lo que la escala óptima del ente será mayor a la observada.

#### ***Extensión del análisis a municipios del Noroeste (NO) y áreas turísticas (TU)***

Para evaluar la dimensión óptima del ente recaudador en las restantes dos áreas de la provincia (municipios turísticos TU y del noroeste NO) se debe recurrir a herramientas analíticas y de simulación pues no se cuenta con la cantidad suficiente de datos para realizar un ejercicio numérico como el efectuado para los municipios del área pampeana (PA). Con tal propósito se analizarán las formas posibles para las funciones de recaudación y de costos de recolección en las dos áreas mencionadas previamente.

Respecto a las características de la recaudación, cabe mencionar que en el año 1998 los recursos provenientes de tasas municipales fueron, en promedio, un 71 por ciento mayor y un 20 por ciento menor, respectivamente, en los municipios TU y NO, con relación a los del área PA, lo que guarda relación con la explicación ofrecida anteriormente. No obstante, ello no implica necesariamente que la dimensión óptima del ente de recaudación deba ser mayor o menor en esas zonas por tales circunstancias.

Una de las claves para determinar si hay efectos sobre la dimensión óptima del ente radica en observar si la curva de la recaudación se traslada o no en forma paralela cuando nos ubicamos en otra zona de la provincia, para cada tamaño de gobierno local. En caso afirmativo se concluiría, tal como se verá, que la escala óptima ( $H_i^*$ ) es la misma independientemente de la región que esté bajo estudio. En términos de la función de recaudación (1), habrá un traslado paralelo si sólo cambia el parámetro  $a$  (ordenada al origen); en cambio, el traslado de la función no será paralelo si se modifican los parámetros  $b$  y/o  $c$ , que definen la pendiente en cada punto<sup>16</sup>.

Aún cuando no se pueda realizar un cálculo numérico al respecto, puede especularse con que el cambio de la función de recaudación en los municipios TU y NO será paralelo con relación a los municipios PA. Es decir, es dable esperar que en los municipios TU se recaude aproximadamente un 71 por ciento más que en los PA, en promedio, para cada tamaño de gobierno local. Ello implica un traslado paralelo hacia arriba de la función de recaudación por encima de la función estimada (2 o 2bis) en la mencionada magnitud<sup>17</sup>.

En el caso de los municipios del NO, se supone que se recauda un 20 por ciento menos que en los PA, para cada dimensión de municipio, pues los problemas que aquejan a esta zona afectan de igual manera a todos sus municipios, cualquiera sea su cantidad de habitantes<sup>18</sup>. De tal modo, no cabría esperar cambios en la dimensión óptima de los entes recaudadores en las áreas TU y NO, derivados de la modificación en la función de recaudación.

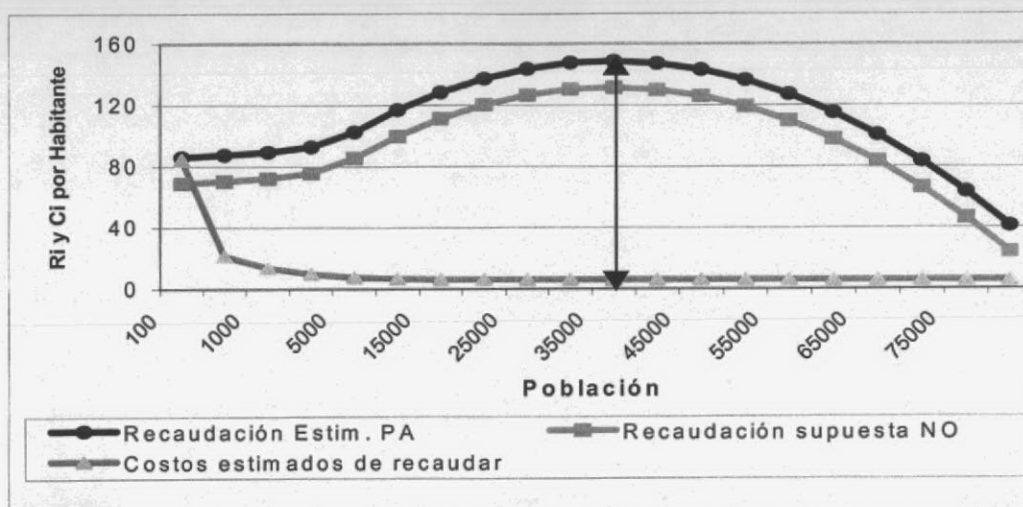
---

<sup>16</sup> Si existe un traslado paralelo en la función de recaudación no se produce ningún cambio en el tamaño de municipio que maximiza la recaudación neta ( $R_i - C_i$ ) pues, como se observó en (9), el parámetro  $a$  no juega ningún papel en las condiciones de maximización (condiciones de primer orden) para definir el tamaño de ente óptimo.

<sup>17</sup> De otra forma, podría decirse que la ordenada al origen ( $a$ ) tiene un desplazamiento ascendente del 71%.

<sup>18</sup> En este caso el parámetro  $a$  caería un 20%.

**Gráfico 4: Dimensión óptima con traslado paralelo de función de recaudación**



*Nota: Puede observarse el traslado paralelo de la curva de recaudación municipal por habitante, presentando la curva de NO una ordenada al origen un 20% menor a la correspondiente a la PA. En el presente caso, al haber supuesto que no varía la función de costos de recaudación, la escala óptima coincide para ambos casos. No obstante ello, como se mencionará luego, cambios en la función de costos no alterarán las conclusiones en forma relevante.*

Respecto a los costos de recaudar, la pregunta relevante es si estos diferirán según el área geográfica que se trate, en función de la cantidad de habitantes del municipio. De nuevo, el cambio en la función de costos sólo será relevante si se modifica su pendiente (e), pues si hay un cambio paralelo (movimiento en la ordenada al origen d) no existirá modificación en la determinación del ente óptimo.

Entre los costos de recolectar tasas e impuestos, mencionados al comienzo, se considera que sólo los de distribución podrían sufrir alteraciones en relación con lo que ocurre en los municipios PA. Como se recordará, el costo de distribución consta de dos elementos: cantidad de comprobantes a distribuir por habitante y costo unitario de distribución. En los municipios TU y NO se espera que existan diferencias en ambas variables en relación con los PA, a saber: a) mayor (menor) cantidad de comprobantes a distribuir por habitante en los TU (NO); b) mayores costos unitarios de distribución tanto en TU como en NO, a causa de la menor densidad poblacional y la mayor sinuosidad del terreno.



Para corroborar dichos efectos, se efectuaron simulaciones en que se especula que los costos de distribución aumentan un 100% y la cantidad de comprobantes por habitante a repartir se reducen un 20 por ciento (hipótesis extrema para municipios NO). Los resultados indican que hay un leve cambio en la ordenada al origen y en la pendiente de la función de costos<sup>19</sup>, pero que la dimensión óptima del ente de recaudación se modifica en forma despreciable (1.1%), por lo que desechamos que pueda existir un ente óptimo diferente en las áreas TU y NO, con relación a la PA, desde el punto de vista del objetivo de maximizar la recaudación neta por habitante.

### **III.3 Dimensión óptima de una AGL que preste servicios de recolección y disposición de residuos (SRDR)**

#### **III.3.1 Consideraciones técnicas y económicas del servicio**

El Servicio de Recolección y Disposición de Residuos (SRDR) es probablemente el más importante entre los servicios urbanos que prestan los municipios y comunas de la provincia de Córdoba, tanto por motivos económicos como ambientales. Su importancia económica deviene del hecho que generalmente presenta la mayor participación en el rubro servicios urbanos de los presupuestos municipales. De allí que su prestación eficiente supone un aspecto de suma relevancia a la hora de sanear las finanzas de los gobiernos locales.

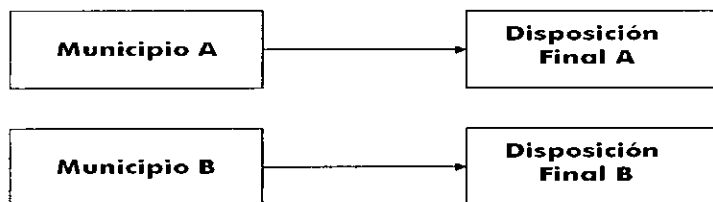
El SRDR puede desagregarse en dos actividades principales: a) Servicio de Recolección Domiciliaria, y b) Servicio de Disposición Final de Residuos. La segunda actividad puede ser realizada en predios propios o de otros municipios o comunas. A su vez, puede contener tareas de recuperación o

---

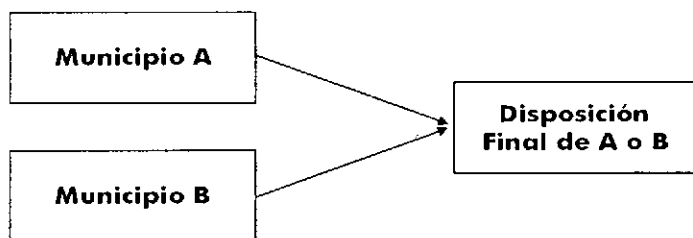
<sup>19</sup> La nueva función de costos sería  $C_i = 6,37 + 8470,68 \cdot (1/H_i)$ , y el nuevo valor de  $H_i^*$  es 42,801.

reciclado de residuos. De esta manera, las posibilidades para la organización del servicio pueden ser tres:

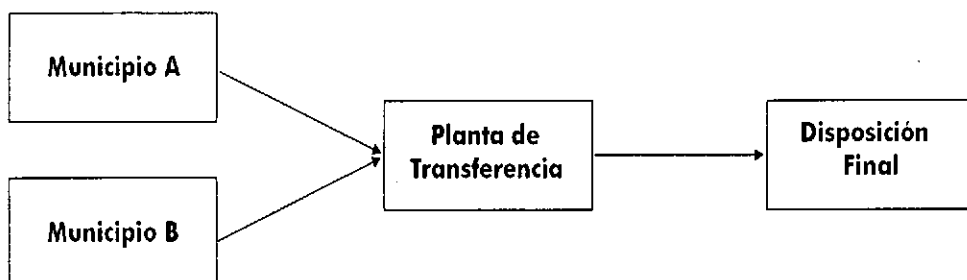
**a) Estrategia 1: Disposición final propia**



**b) Estrategia 2: Disposición final compartida.**



**c) Estrategia 3: Disposición final en Planta de Transferencia.**



En resumen, puede utilizarse una Disposición Final (DF) propia (Esquema 1), compartida con otro municipio (Esquema 2) o perteneciente a un municipio neutral (Esquema 3). En este último caso, puede resultar conveniente construir una Planta de Transferencia (PT), de modo que el traslado de residuos desde ésta hasta la DF se efectúe en camiones de mayor porte, con el consiguiente ahorro en costos.

Por sus características económicas, la provisión del SRDR debe estar en manos del sector público. Ello, puesto que resulta complicado sino imposible que una empresa privada provea el servicio cobrándole a los usuarios un “precio” por el mismo, dado que surgirán problemas en el sentido que no podría dejarse de prestar el servicio a quienes no paguen por él, acarreando entre otros problemas ambientales. Por ello se recurre al financiamiento del servicio a través de tasas generales que cobra el municipio, contratando luego un servicio privado para la prestación del servicio o prestándolo directamente el organismo gubernamental. De todas formas, debe resaltarse que su producción puede ser pública o privada. Es decir, el sector público debe garantizar el financiamiento del servicio, aunque su producción final sea llevada a cabo por el mismo sector público o por una empresa privada.

El financiamiento del SRDR se realiza con recursos de rentas generales de los municipios o comunas<sup>20</sup>, aún cuando normalmente se cobra una tasa para financiar los servicios urbanos<sup>21</sup>. Dicha tasa engloba el financiamiento de diversos servicios por motivos de economías de administración<sup>22</sup>. No obstante, al no individualizarse cada servicio en particular se pierde en capacidad de control de los ciudadanos respecto a la calidad y eficiencia con que dichos servicios son producidos.

Otro aspecto económico a considerar está referido a si debe existir uno o varios productores del servicio, cuando este es tercerizado a prestadores. Al respecto, a causa de importantes economías de escala que caracterizan al

---

<sup>20</sup> No existen recursos con asignación específica para la financiación del servicio.

<sup>21</sup> Comúnmente denominada Contribución que incide sobre los Inmuebles o Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza. En la provincia de Córdoba dicha tasa normalmente se cobra en función de los metros lineales de frente del inmueble o, en una minoría de casos, según otras características del inmueble y/o su valuación.

<sup>22</sup> SRDR, barrido de calles, servicios de catastro, señalizado de calles, riego de calles, mantenimiento de plazas y paseos, etc.

SRDR<sup>23</sup>, se aconseja la locación a un único prestador, pues con un marco regulatorio adecuado se lograrían menores costos medios que en una situación con varios prestadores del servicio en una misma localidad o jurisdicción.

Dado que en este tipo de servicios el “producto” está estandarizado (cantidad de habitantes a servir, con una determinada calidad), la decisión económica relevante es la de minimizar costos, es decir, qué tecnología y combinación de insumos utilizar a los efectos de prestar el servicio de la manera más eficiente.

### **III.3.2 Costos en el SRDR**

El costo por habitante para la prestación del SRDR es función de diversos factores, que son resumidos en la siguiente expresión.

$$C = F (DIM, DEN, PES, FRE, INT, PRO, CON, REG)$$

(12)

donde:

- ✓ C: Costo Medio mensual en la prestación del SRDR (Costo Total/Cantidad de Habitantes)
- ✓ DIM: Cantidad de habitantes servidos (también suele utilizarse cantidad de viviendas).
- ✓ DEN: Cantidad de habitantes por km<sup>2</sup> (o viviendas/km<sup>2</sup>).
- ✓ PES: Kg. de residuos por habitante<sup>24</sup>.
- ✓ FRE: Frecuencia de recolección semanal.

---

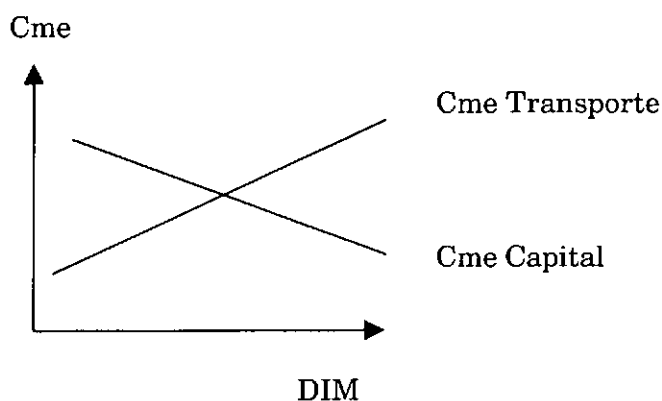
<sup>23</sup> Existen economías de escala a causa de las altas inversiones en bienes de capital necesarias para la prestación del servicio.

<sup>24</sup> También suele utilizarse el volumen, aún cuando no existe exacta correspondencia entre ambas variables, pues a igual volumen la basura proveniente de áreas pobres suele pesar más que la de áreas ricas.

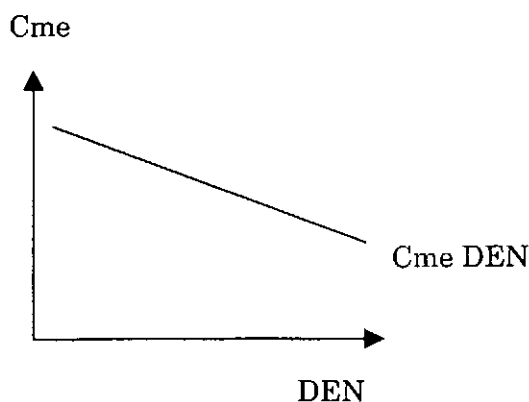
- ✓ INT: Cantidad de empleados por camión de recolección
- ✓ PRO: Producción pública o privada.
- ✓ CON: Tipo de contrato de locación para producción privada.
- ✓ REG: Tipo de regulación de los contratos de locación de privados.

El efecto de cada una de las variables que determinan el costo del servicio puede resumirse en los siguientes:

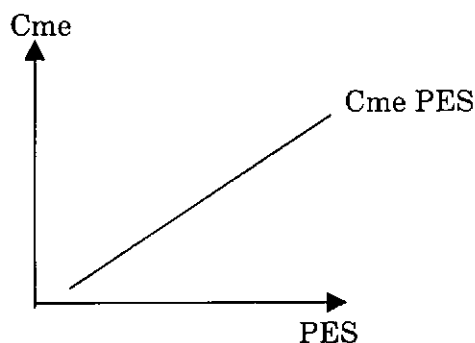
- 1) A medida que aumenta la dimensión del servicio (DIM) existen dos efectos contrapuestos: a) el costo medio ( $C_{me}$ ) decrece como consecuencia de que el capital físico (especialmente camiones) puede utilizarse a pleno, dado que se recolecta mayor cantidad de residuos; b) el  $C_{me}$  aumenta, dado que a medida que DIM es más grande se incrementan los costos de transporte hasta el lugar de vaciado o disposición final.



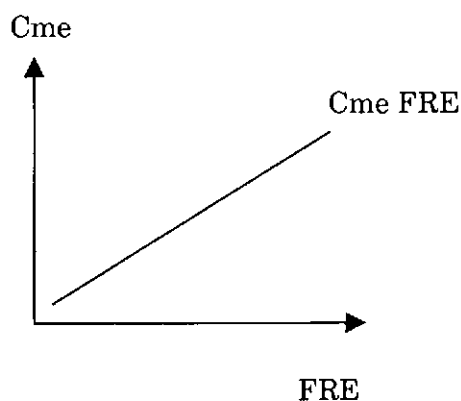
- 2) A mayor densidad (DEN) bajan los  $C_{me}$  del servicio, pues los operarios tardan menos tiempo en llegar al camión recolector y a su vez éste demora menos en desplazarse de un punto de recolección a otro.



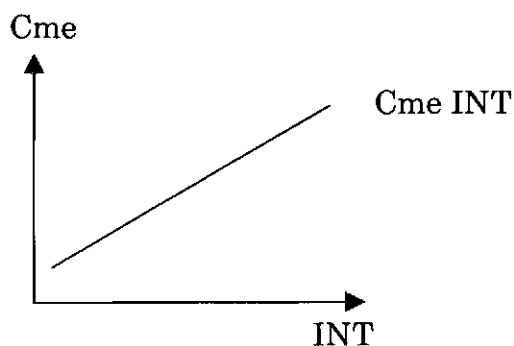
- 3) A mayor peso (o volumen) de residuos por habitante (o vivienda) mayor Cme. A su vez, normalmente los residuos generados están relacionados con el nivel de consumo de la población y este con el nivel de ingreso.



- 4) A mayor frecuencia de recolección (FRE) se suponen mayores Cme.



- 5) A mayor cantidad de empleados por camión (INT) mayor Cme.



- 6) La forma de producción (PRO), pública o privada, tiene un efecto sobre los Cme difícil de cuantificar, a causa del diferente tratamiento impositivo y contable (v.g. costos de amortización) y a los diferentes incentivos que mueven a una y otra forma de provisión (en la pública no se persigue una

tasa de beneficios, pero suelen presentarse problemas de *ineficiencia X*). No obstante, estudios econométricos realizados para gobiernos locales de USA indican que la producción privada implica entre un 20 y un 30 por ciento de ahorro en costos en el SRDR.

- 7) Si se contrata el SRDR por licitación pública se esperan menores CMe que si el proceso es por contratación directa.
- 8) Se esperan menores Cme del servicio si la regulación del productor privado es por fijación de precio (*price cap*) antes que por reconocimiento de costos (*cost plus*) o tasa de beneficios. En el primer caso, resulta importante controlar la calidad en la prestación del servicio

### **III.3.3 Características del servicio en municipios y comunas y ventajas de la prestación a través de AGL**

En la mayoría de municipios y comunas de la provincia de Córdoba el SRDR es prestado de acuerdo al esquema o estrategia 1, es decir, con plantas propias de disposición final, y con producción a cargo del sector público<sup>25</sup>. Por su parte, el Servicio de Recolección Domiciliaria se efectúa con camiones de diverso porte (abiertos o cerrados, compactadores o no) o con tractor y acoplado. Las frecuencias semanales y la cantidad de operarios por camión varían entre municipios.<sup>26</sup>

En función de dichas características, los mayores problemas con el SRDR vigente radican en los siguientes hechos:

- a) Mayores costos por el desaprovechamiento de economías de escala al subutilizar camiones o al no contar con camiones compactadores.

---

<sup>25</sup> Sólo se contratan servicios privados en ciudades grandes.

<sup>26</sup> La mayoría de los gobiernos locales tiene una frecuencia de entre 3 y 6 recorridos semanales

- b) Mayores costos al no contar con una intensidad óptima en el empleo de la mano de obra u otros factores relacionados con los incentivos que suelen caracterizar a la organización de la producción pública.
- c) Problemas ambientales por el hecho de utilizar camiones abiertos.
- d) Problemas ambientales graves por el hecho de utilizar sitios de Disposición Final “a cielo abierto”, en muchas ocasiones sin un adecuado tratamiento a la basura<sup>27</sup>.

Las falencias que caracterizan actualmente al SRDR en municipios y comunas podrían ser subsanadas al organizarse la prestación entre uniones de gobiernos locales, en la forma de Entes Municipales<sup>28</sup>, en una experiencia similar a la discutida para los Entes recaudadores de impuestos. Ello permitiría:

- a) Aprovechar economías de escala al sumar más habitantes al servicio, con la consiguiente mejor utilización de los equipos.
- b) Alcanzar mejoras organizacionales y de gestión (puede incluir la contratación de prestadores privados), dada la mayor dimensión del servicio.
- c) Evitar problemas ambientales al utilizar camiones compactadores cerrados.
- d) Evitar el daño ambiental que supone la disposición final a cielo abierto, al constituir predios cerrados, vigilados, higienizados, con tratamiento y enterramiento de residuos<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Entre otros, existe el riesgo de contaminación del suelo (con sus consiguientes altos costos de remediación) y de contaminación de napas a través de lixiviados.

<sup>28</sup> En el Departamento Colón ya existe una experiencia de este tipo, en que varios municipios se han agrupado en torno a una organización del servicio similar al Esquema 2.

<sup>29</sup> Puede incluir el reciclado.



### III.3.4 Estimación de la dimensión óptima

Para evaluar la dimensión (DIM) que deberían alcanzar las AGLs a los efectos de minimizar el costo del SRDR se atenderá a una característica comentada anteriormente referida a que a medida que introducimos más habitantes al servicio existen dos efectos contrapuestos sobre los costos; a saber: a) por un lado el costo medio disminuye al utilizarse plenamente los equipos (menor incidencia de la amortización del capital y otros costos fijos del capital) pero, por otro lado b) el costo medio aumenta pues nos alejamos cada vez más del punto de Disposición Final (mayor incidencia de los costos de transporte).

En los casos de los entes esta característica es todavía más relevante, pues incorporar más habitantes supone desplazarse de una localidad a otra, con lo que aparecen distancias *interurbanas* a recorrer (entre localidades), además de *intraurbanas* (dentro de una localidad). Por ende, existirá una dimensión de Ente óptima ( $H_i^*$ ) en que ya no convenga seguir introduciendo habitantes, pues los costos medios comenzarían a crecer en lugar de disminuir. Esto es, existirá una relación entre costo medio y habitantes en el Ente como la descripta en el gráfico 1.

El paso siguiente consiste en realizar un ejercicio de simulación para encontrar  $H^*$ , la cantidad de habitantes en un Ente que minimiza el costo medio del SRDR. Para ello es necesario efectuar una serie de supuestos, a saber:

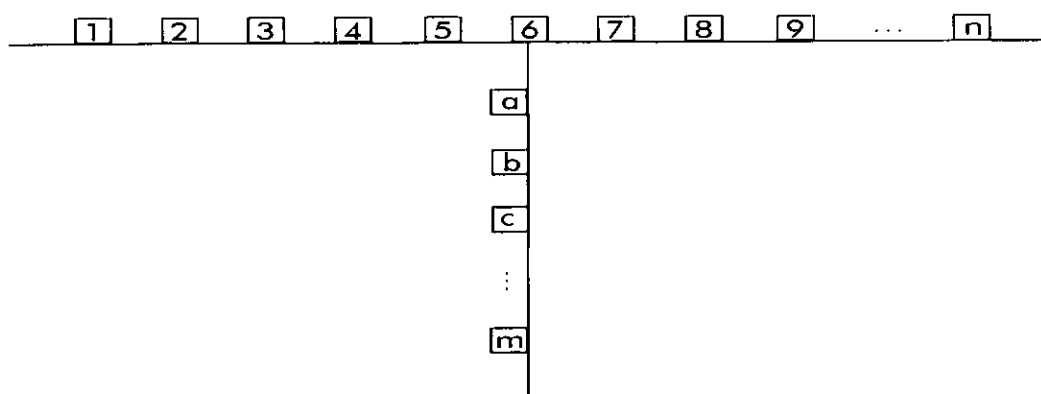
- Se divide a la provincia en tres áreas por sus características geográficas y socio-económicas, que tienen influencia en la prestación del SRDR: i) Area pampeana (PA), con terreno regular y nivel socio-económico medio-alto<sup>30</sup>; ii) Area turística (TU)<sup>31</sup>, con

---

<sup>30</sup> Departamentos General Roca, San Martín, Juárez Celman, Marcos Juárez, Saenz Peña, Río Cuarto, Río Primero, Río Segundo, San Justo, Tercero Arriba y Unión.

terreno irregular y nivel socio económico medio-alto; y iii) Area noroeste (NO)<sup>32</sup>, con terreno irregular y nivel socio-económico bajo.

- Se supone que cada localidad a servir por el SRDR tiene el promedio de habitantes de cada área (incluyendo municipios y comunas). Dichos guarismos para el año 2001 son: 5001 hab. en PA, 4310 en TU y 2198 en NO. No obstante, se ajusta la población promedio en TU para incorporar el efecto de la población en períodos vacacionales<sup>33</sup>, con lo que finalmente se estima en 5018 habitantes en TU.
- En promedio las localidades de cada área se encuentran a una distancia unas de otras de 18 km. en PA, 15 km. en TU y 20 km. en NO.
- Se supone que las localidades se encuentran agrupadas en torno a dos vías de comunicación, con el servicio de Disposición Final en el gobierno local en que se cortan ambas, a los efectos de estimar los viajes totales por día, que implica la siguiente disposición de municipios y comunas (“n” gobiernos locales sobre la vía 1 y “m” sobre la vía 2) :



<sup>31</sup> Calamuchita, Colón, Punilla, San Alberto y Santa María. Existen departamentos que tienen zonas con características no turísticas pero fueron asignados a esta área (casos de Colón y Santa María, por ejemplo)

<sup>32</sup> San Javier, Cruz del Eje, Ischilín, Minas, Pocho, Río Seco, Sobremonte, Totoral y Tulumba.

<sup>33</sup> Metodología tomada de CLIBA

- Se supone la instalación de un sólo centro de Disposición Final de Residuos<sup>34</sup>, justificado por economías de escala y en factores ambientales<sup>35</sup>. También podría tratarse de una Planta de Transferencias, para luego trasladar los residuos hacia un centro de Disposición Final externo al Ente.
- Se supone que existe una frecuencia de recolección de seis veces por semana, con turnos diurnos y nocturnos, a los fines de optimizar el uso de los equipos y evitar problemas ambientales.
- Se supone la utilización de camiones compactadores con capacidad para 21 m<sup>3</sup> en el área PA y de 16 m<sup>3</sup> para TU y NO. En los dos últimos casos se utilizan camiones menores dadas las condiciones de los caminos y las características del terreno.
- Se supone que el peso (PES) de los residuos y la densidad poblacional (DEN) es la misma en cada localidad dentro de un área. A su vez, se asume que la cantidad de kilogramos diarios de basura generados en las áreas PA y TU corresponde al nivel promedio de la ciudad de Córdoba y que en el área NO la generación de residuos equivale a la de los barrios de menor nivel económico de la ciudad de Córdoba.
- Se considera que cada camión está integrado de un chofer y dos operarios.
- No se incluyen los costos de Disposición Final, por los motivos antes expuestos, pero se incorpora el costo de alquiler de un predio y el costo laboral de un personal directivo, un administrativo y un empleado para tareas generales en dicho predio.

---

<sup>34</sup> La ubicación de dicho centro será muy importante a los fines de minimizar el costo de prestación. Es conveniente que esté situado cerca de la/s localidad/es con mayor cantidad de habitantes y con buenas vías de comunicación hacia el resto.

<sup>35</sup> La prestación del SRDR a través del Ente será un servicio ambientalmente muy superior, pues acabará con los basurales a cielo abierto y otros problemas que presenta el sistema actual similar al Esquema 1 antes descripto.

- Se supone que el servicio es administrado por el propio Ente.

Las simulaciones realizadas muestran que el costo medio mínimo del servicio de recolección se alcanza con 50 mil, 40 mil y 26 mil habitantes en las áreas PA, TU y NO, respectivamente.

A su vez, en los gráficos que se adjuntan se observa dicho fenómeno y la importancia que adquiere la utilización plena de cada camión a la hora de determinar la cantidad óptima de habitantes a incluir en un Ente<sup>36</sup>. La menor dimensión obtenida para el NO está influida mayormente por el menor tamaño de las localidades y las mayores distancias interurbanas promedio, por lo que en tal área deberá evaluarse puntualmente, en cada subzona o Ente, la conveniencia de unificar el SRDR y, en caso de hacerlo, las características del servicio.

Posteriormente se realizó un análisis de sensibilidad<sup>37</sup> sobre algunas variables críticas, tales como kg. de residuos generados por habitante/día, la capacidad del camión recolector y la distancia promedio entre localidades en cada área. Las simulaciones efectuadas nos permiten concluir que no se producen cambios de envergadura en la dimensión de los Entes que minimiza los costos medios de recolección, obtenidas para la situación promedio.

No obstante, vale aclarar que se trata de una estimación para el “promedio” de cada área, con supuestos simplificadores para lograr aislar el efecto de la inclusión de nuevos habitantes en el costo del servicio de recolección, por lo que dentro de cada área pueden existir situaciones especiales que modifiquen los resultados aquí obtenidos. Por ende, cada situación particular debiera ser evaluada y tomar los resultados de esta simulación como una guía general, para el promedio de cada área.

---

<sup>36</sup> Por dicho motivo se producen saltos “grandes” en los costos medios cada vez que la acumulación de habitantes implica adquirir un nuevo camión.

<sup>37</sup> Implica verificar el efecto sobre la dimensión óptima del Ente ante cambios en alguna de las variables.

### III.4 Resumen

En función de estimaciones econométricas realizadas, la dimensión óptima para una AGL que recaude impuestos se ha estimado en un rango de entre 38 y 48 mil habitantes para los municipios y comunas ubicadas en el área con características pampeanas, entre 30 y 40 mil habitantes en áreas con características turísticas y entre 45 y 55 mil personas en el noroeste de la provincia.

En lo que respecta al servicio de recolección y disposición final de residuos domiciliarios, las características de su organización implican dos efectos contrapuestos sobre los costos asociados al aumento de la dimensión del ente de gestión: si incluimos más habitantes (localidades), por un lado bajan los costos medios por el mejor aprovechamiento de los equipos, pero por otro los costos medios aumentan dado que se debe recorrer mayor cantidad de kilómetros interurbanos para recoger la basura (muchos de ellos con “camión vacío”).

El impacto neto de ambos efectos implica un comportamiento de los costos medios de recolección primero decreciente y luego creciente, ante la incorporación de mayor cantidad de habitantes al ente. Ello permite inferir que existe una dimensión de ente en la cual se minimizan los costos per capita del servicio de recolección de residuos domiciliarios.

Las simulaciones efectuadas indican que dicha dimensión óptima es de aproximadamente 50 mil habitantes en el área pampeana, 40 mil habitantes en áreas turísticas y 26 mil habitantes en el noroeste provincial.

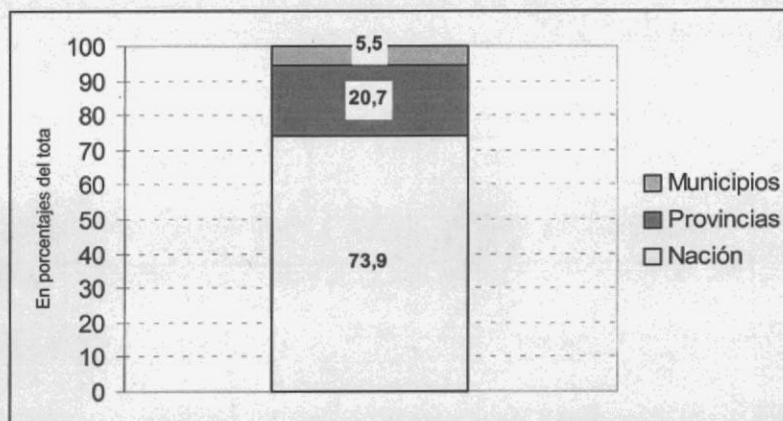
Al considerar ambos servicios en forma conjunta (recaudación y recolección/disposición de residuos) se infiere que la dimensión de una AGL preferible para el área pampeana está en un rango de entre 38 y 50 mil habitantes y que para el área turística dicho rango es de aproximadamente 30-40 mil habitantes.

Para el noroeste provincial resulta inconveniente precisar una dimensión única, pues para la recolección de residuos los costos se minimizan con 26 mil habitantes mientras que lo óptimo para recaudar está en el orden de los 45-55 mil habitantes. Por ende, en esta última área se deberán analizar casos de asociaciones particulares. Una regla de decisión podría residir en considerar el aporte relativo a las finanzas locales de ambos servicios y decidir la dimensión de la AGL en función de cuál de ellos aporta marginalmente más al saneamiento financiero.

#### IV. La presión tributaria subnacional

A pesar del poder de imposición que la Constitución Nacional les reserva, los Estados subnacionales de Argentina han delegado en los hechos las bases imponibles más lucrativas al Gobierno Federal. De aquí que las jurisdicciones de nivel intermedio (Provincias y Ciudad de Buenos Aires) sólo obtienen un quinto del total de ingresos fiscales generados en el país, mientras que el Gobierno Nacional recibe casi tres cuartas partes del total; los municipios perciben el resto.

**Gráfico 5: Distribución de ingresos fiscales por nivel de Gobierno**



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación.

Considerando sólo ingresos de índole tributaria, la distribución de recursos entre Nación y Provincias presenta aún mayor concentración. Como puede verse en el Cuadro 2, la Nación genera el 83% de los recursos tributarios totales de los dos niveles superiores de Gobierno mientras que las Provincias son responsables sólo del 17%. En el mismo cuadro puede observarse cuáles son los tipos de impuestos aplicados por cada uno de estos niveles así como su grado de importancia. En el Gobierno Federal los gravámenes de mayor peso son los que recaen sobre los ingresos (tanto de empresas como de personas físicas) y sobre el consumo general y específico,

mientras que el nivel gubernamental intermedio no grava los ingresos de ninguna índole y en cambio aplica impuestos sobre el consumo general y sobre la propiedad.

**Cuadro 2: Principales tipos de impuestos aplicados por la Nación y las Provincias (2001)**

	Impuesto	En % nivel	En % consolidado
Nivel Federal	A los ingresos de sociedades	13.3	11
	A los ingresos de personas físicas	7.9	6.5
	A las nóminas salariales y S.S.	18.8	15.6
	A la propiedad (1)	8.2	6.8
	Al consumo general	31.6	26.2
	Al consumo específico	14.1	11.7
	Al comercio exterior	3.7	3
	Otros	2.4	2
	Total nivel federal	100	82.8
Provincias y GGBA	Al consumo general	56.7	9.8
	A la propiedad (2)	33.2	5.7
	A las nóminas salariales y S.S.	s/d	s/d
	Otros	10.2	1.8
	Total nivel estadual	100	17.2
Consolidado Nación + Provincias			100

Nota: (1) Se compone principalmente de Impuesto sobre Débitos y Créditos Bancarios y de Impuesto sobre Bienes Personales. (2) Incluye Impuesto sobre la propiedad inmueble, Impuesto de Sellos e Impuesto Automotor.  
Fuente: Elaboración propia en base a la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía de la Nación.

Los recursos tributarios de las provincias provienen fundamentalmente de los Impuestos sobre los Ingresos Brutos, de Sellos, Inmobiliario y Automotor. Los dos últimos se encuentran en la categoría de impuestos al patrimonio y actúan de manera similar al Impuesto a los Bienes Personales, gravando los activos inmuebles y los vehículos respectivamente. Al margen de que en algunas jurisdicciones las valuaciones de Catastro o el nivel de las alícuotas pueden suponer una presión excesiva de estos gravámenes, en general los impuestos que inciden sobre el patrimonio son una fuente eficiente de financiamiento para los niveles inferiores de gobierno.



Los impuestos sobre los Ingresos Brutos y de Sellos, en contraste, producen una serie de distorsiones que entorpecen el funcionamiento de la economía. Por este motivo, la disminución de la presión tributaria subnacional ejercida por estos gravámenes fue un compromiso asumido por las provincias durante la década de los '90, aunque a rigor de verdad, parcialmente cumplido. El esfuerzo más serio en este sentido surgió a partir de la firma Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento en agosto de 1993 por parte de las provincias y el gobierno nacional en donde estas se comprometieron a modificar sus respectivos sistemas tributarios en el sentido de disminuir la carga fiscal sobre las actividades productivas.

Como se mencionara, el cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de las provincias en lo relativo a disminuir la presión de Ingresos Brutos y de Sellos ha sido parcial, como se detallará en las secciones siguientes. Más aún, recientemente algunas jurisdicciones subnacionales han desandado el camino recorrido volviendo a gravar con Ingresos Brutos por ejemplo a las actividades primarias (caso de Buenos Aires).

## V. El sistema tributario de las provincias de Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe

Las provincias de Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe financian el accionar de sus Estados con recursos propios (tributarios y no tributarios), con transferencias del Estado nacional y endeudamiento.

Los ingresos propios provienen básicamente de fuentes tributarias, especialmente de tres impuestos, uno que grava los consumos caso de Ingresos Brutos, otro que recae sobre los patrimonios inmobiliarios y el tercero que hace lo propio con las transacciones de carácter oneroso, caso de Sellos. Esta estructura tributaria se completa con otro impuesto patrimonial como es el Impuesto a los Automotores y otros de menor importancia en cuanto al financiamiento: en el caso de Buenos Aires con impuestos específicos sobre el consumo de Energía, y en el de Santa Fe con los tributos sobre la Nómina Salarial.

**Cuadro 3: Impuestos en provincias seleccionadas**

Jurisdicción	Córdoba	Buenos Aires	Santa Fe
<b>Concepto</b>			
Impuesto a los Ingresos Brutos	Sí	Sí	Sí
Impuesto a los Inmuebles	Sí	Sí	Sí
Impuesto de Sellos	Sí	Sí	Sí
Impuesto a los Automotores	Sí	Sí	Sí
Impuestos específicos a la Energía <sup>(1)</sup>	No	Sí	No
Impuesto sobre la Nómina Salarial	No	No	Sí
Otros	Sí	Sí	Sí

(1) Buenos Aires grava el consumo de energía con tres tributos (Leyes N°7290, N°9038 y N°11769).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de legislación impositiva de cada provincia.

La financiación propia se completa con lo recaudado en concepto de diversas tasas retributivas de servicios y, eventualmente, con la venta de activos patrimoniales.

El Cuadro 4 muestra la estructura de ingresos provinciales del período 2000/2002 distinguiendo según la fuente de origen de los recursos. El gobierno de Córdoba obtuvo de manera autónoma el 40% de sus recursos (\$908,7 millones), el de Santa Fe el 39% (\$950,4 millones), y el de Buenos Aires el 54% (\$4.555,9 millones). Por otra parte, la distribución secundaria de impuestos coparticipables más el resto de transferencias nacionales le representó a Córdoba el 60% de sus ingresos, a Santa Fe el 61%, mientras que a Buenos Aires el 46%.

**Cuadro 4: Estructura de ingresos provinciales – Promedio período 2000/2002**

Concepto	Recursos propios*		Recursos nacionales		Total	
	Millones de \$	%	Millones de \$	%	Millones de \$	%
Jurisdicción						
Córdoba	908.7	40	1,340.5	60	2,249.2	100
Buenos Aires	4,555.9	54	3,949.5	46	8,505.4	100
Santa Fe	950.4	39	1,461.9	61	2,412.3	100

\* Incluye: Ingresos corrientes tributarios y no tributarios de origen provincial; ingresos por venta de bienes y servicios de la Administración Pública provincial; y rentas de la propiedad de origen provincial.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ejecuciones presupuestarias 2000-2002.

**Cuadro 5: Ingresos tributarios – Promedio período 2000/2002**

Jurisdicción	Córdoba		Buenos Aires		Santa Fe	
	Millones de \$	En % del total	Millones de \$	En % del total	Millones de \$	En % del total
Concepto						
Ingresos Brutos	412	51	1.968	49	441	53
Inmobiliario	183	23	592	15	197	24
Sellos	57	7	304	8	122	15
Automotores	28	4	358	9	7	1
Otros Tributos*	122	15	782	19	60	7
Total Tributarios	803	100	4.004	100	828	100

\* Impuesto a la actividad del Turf e ingresos por moratoria en el caso de Córdoba; Impuesto a la Energía e ingresos por moratoria en Buenos Aires; Impuesto a la Nómina Salarial y Otros en Santa Fe.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ejecuciones presupuestarias 2000-2002.

El Cuadro 5 presenta la recaudación tributaria provincial promedio del período 2000/2002 desagregada por impuestos. La primera apreciación que surge del cuadro es la gran homogeneidad que existe en la estructura de recaudación de las tres provincias. En Córdoba, Ingresos Brutos representa el

51% de la recaudación, seguido del Impuesto Inmobiliario con el 23%. Estos mismos impuestos colectan el 53% y el 24% del total respectivamente en Santa Fe, y el 49% y 15% en Buenos Aires. Respecto a Sellos, este tiene mayor incidencia relativa en Santa Fe, con el 15% del total frente al 7% y 8% de Córdoba y Buenos Aires, respectivamente. El Impuesto a los Automotores es más importante en Buenos Aires y Córdoba que en Santa Fe (9%, 4% y 1%).

Buenos Aires y Córdoba concentran un elevado porcentaje de sus recursos en el concepto Otros Tributos (19% y 15% respectivamente). En ambos casos, la importancia relativa de este concepto surge al incluirse en el mismo los ingresos que colectan ambas jurisdicciones vía planes de regularización de deudas tributarias. Lamentablemente la información disponible no permite desagregar la recaudación de estos planes entre los impuestos que le dan origen.

Es interesante medir el grado de concentración de las fuentes tributarias en las tres jurisdicciones. Para ello se utiliza el Índice de Herfindhal-Hirschman (IHH), usualmente empleado como medida del nivel de concentración de un determinado mercado. Dicho índice puede tomar un valor entre 0 y 1. Mientras más atomizado esté un mercado, más competencia existe en el mismo y el índice tiende a cero. Por el contrario, se aproxima a 1 mientras menor sea el número de firmas y exista mayor disparidad entre las participaciones relativas de estas últimas en el mercado. El IHH puede utilizarse también para medir la concentración de la recaudación tributaria y permitir comparaciones interjurisdiccionales<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> En este caso el índice surge de la suma del cuadrado de la participación relativa de cada impuesto en la recaudación total. Es decir,

$$IHH = \sum_{i=1}^n \left[ \frac{R_i}{RT} \right]^2$$

En este caso, pueden hacerse dos lecturas respecto al valor alcanzado por el IHH. Un valor alto (mayor concentración) es preferible desde el punto de vista de la simplicidad del sistema tributario, con pocos impuestos y/o con escasos impuestos importantes (desde el punto de vista de su producido recaudatorio), lo cual simplifica las tareas al fisco y a los contribuyentes. Por el contrario, un IHH bajo (menor concentración) estaría indicando la presencia de muchos impuestos y/o la ausencia de impuestos con alta participación en la recaudación total, lo cual es inconveniente desde la óptica de la simplicidad y los costos de administración y cumplimiento, pero puede ser preferible en términos de la diversificación del riesgo en las fuentes tributarias<sup>39</sup>.

La falta de simplicidad tributaria puede generar “ilusión fiscal”, una percepción errada por parte de los contribuyentes respecto de la verdadera carga fiscal que soportan. La percepción de la carga fiscal está influida, entre otros factores, por dos características de los esquemas tributarios: la “fragmentación” de la recaudación total entre diferentes impuestos<sup>40</sup> y la “visibilidad” de esos gravámenes. A mayor fragmentación y menor visibilidad de los impuestos más difícil resulta para un ciudadano (más “costoso”) estimar de manera correcta cuál es la presión fiscal que enfrenta, siendo lo más probable que tienda a subestimarla. Una forma de evaluar el grado de “fragmentación” en las estructuras tributarias de las provincias bajo estudio es justamente por medio de indicadores tales como el IHH<sup>41</sup>. El Gráfico 6

---

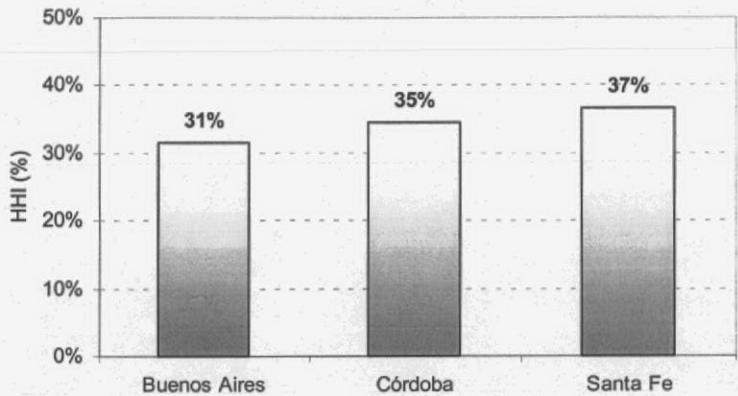
<sup>39</sup> La existencia de muchos impuestos de similar importancia y que recaen sobre fuentes tributarias diversas puede otorgar más estabilidad a la recaudación tributaria.

<sup>40</sup> Lo dividida que se encuentra la recaudación en distintas fuentes tributarias.

<sup>41</sup> Autores como Heyndels y Smolders (1995) critican al IHH como índice para medir la complejidad tributaria y proponen otros indicadores que dan importancia a las participaciones relativas de cada impuesto en la canasta tributaria pero también otorgan peso a la **cantidad** de impuestos cobrados en cada jurisdicción. Para el caso de las tres provincias analizadas se estimó por ejemplo el Hannah and Kay Index obteniéndose resultados similares a los del IHH, debido a que el número de impuestos cobrado por cada una de las provincias es muy similar.

muestra que la estructura tributaria más fragmentada (aquella donde el IHH asume un menor valor) es la de la provincia de Buenos Aires, seguida por la de Córdoba y Santa Fe.

**Gráfico 6: Concentración de la Recaudación tributaria – Índice de Hirshman Herfindhal**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ejecuciones presupuestarias 2000-2002.

La manera correcta de medir la presión tributaria a los efectos luego de facilitar la comparación interjurisdiccional es “normalizando” por población. En la provincia de Córdoba la recaudación per cápita promedia los \$262 anuales, en la de Santa Fe \$276, mientras que en Buenos Aires \$290 (Cuadro 6). Las dos provincias vecinas recaudan un 5% y 11% más respectivamente por habitante que Córdoba.

**Cuadro 6: Ingresos tributarios por habitante – Promedio período 2000/2002**

Jurisdicción	Córdoba	Buenos Aires	Santa Fe
Concepto			
Total Tributarios	262	290	276
Relación respecto a Córdoba (%)		+11%	+5%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial y estimaciones propias.

En el Cuadro 7 se presentan los ingresos tributarios per cápita desagregados por impuestos. Córdoba recauda por habitante en concepto de Ingresos Brutos menos que las otras dos provincias (\$135 vs \$142 para

Buenos Aires y \$147 para Santa Fe). Lo mismo sucede en el Impuesto a los Sellos (\$19 en Córdoba, \$22 en Buenos Aires y \$41 en Santa Fe). En los Impuestos a los Automotores y a los Inmuebles, Córdoba se encuentra en una situación intermedia, siendo las provincias que más recaudan por estos conceptos Buenos Aires (\$26 por habitante) y Santa Fe (\$66 por habitante) respectivamente.

**Cuadro 7: Ingresos tributarios por habitante – Promedio período 2000/2002**

Desagregados por impuesto

Jurisdicción	Córdoba	Buenos Aires	Santa Fe
Concepto			
Ingresos Brutos	135	142	147
Inmobiliario	60	43	66
Sellos	19	22	41
Automotores	9	26	2
Otros tributos*	40	57	20
Total Tributarios	262	290	276

\* Impuesto a la actividad del Turf e ingresos por moratoria en el caso de Córdoba; Impuesto a la Energía e ingresos por moratoria en Buenos Aires; Impuesto a la Nómina Salarial y Otros en Santa Fe.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial y estimaciones propias.

Respecto al rubro “Otros Tributos”, que incluye básicamente Ingresos por Moratoria (Buenos Aires y Córdoba) y el impuesto a la Nómina Salarial (Santa Fe), nótese que Buenos Aires ha recaudado per cápita casi tres veces lo que ha recaudado Santa Fe (\$57 vs \$20), mientras que casi una vez y media lo que ha colectado Córdoba (\$57 vs \$40) en el período 2000-2002<sup>42</sup>.

La primera conclusión que se deriva de esta sección es la gran homogeneidad en las estructuras tributarias de las provincias analizadas. Las tres jurisdicciones cuentan con cuatro impuestos que generan más del 80% de sus respectivas recaudaciones (Ingresos Brutos, Inmobiliario, Sellos y Automotores).

<sup>42</sup> La comparación es tan favorable a Buenos Aires debido a que durante estos años esta provincia implementó un exitoso programa tendiente a regularizar la condición tributaria de sus contribuyentes. Es de esperar que en los años que siguen las diferencias de recaudación respecto a las otras dos provincias vayan desapareciendo.

Segundo, en términos de la pauta de eficiencia que debería cumplir un sistema tributario subnacional puede afirmarse que ninguna de las provincias cumple con este requisito, debido al hecho de contar con dos impuestos fuertemente distorsivos como Ingresos Brutos y Sellos. La situación distorsiva se agrava para Santa Fe que cuenta además con un impuesto que recae sobre el mercado del trabajo y para Buenos Aires que grava de manera específica el suministro de energía eléctrica.

Tercero, el relevamiento indica que la recaudación total por habitante en Córdoba se encuentra levemente por debajo de la recaudación por habitante en Buenos Aires y Santa Fe. Ahora bien, esta relación se modifica en el caso del Impuesto Inmobiliario, donde Córdoba recauda más por habitante que Buenos Aires, y en el del Impuesto a los Automotores, donde Córdoba recauda más por habitante que Santa Fe. Nótese que las asimetrías de recaudación por habitante pueden deberse tanto a diferencias relativas de nivel de actividad (mayor/menor cantidad de transacciones), de riqueza (mayor/menor patrimonio inmobiliario y automotor por habitante), de política tributaria (menores alícuotas formales, mayores actividades exentas, etc.) o de efectividad de la administración tributaria (mayor/menor tasa de evasión).

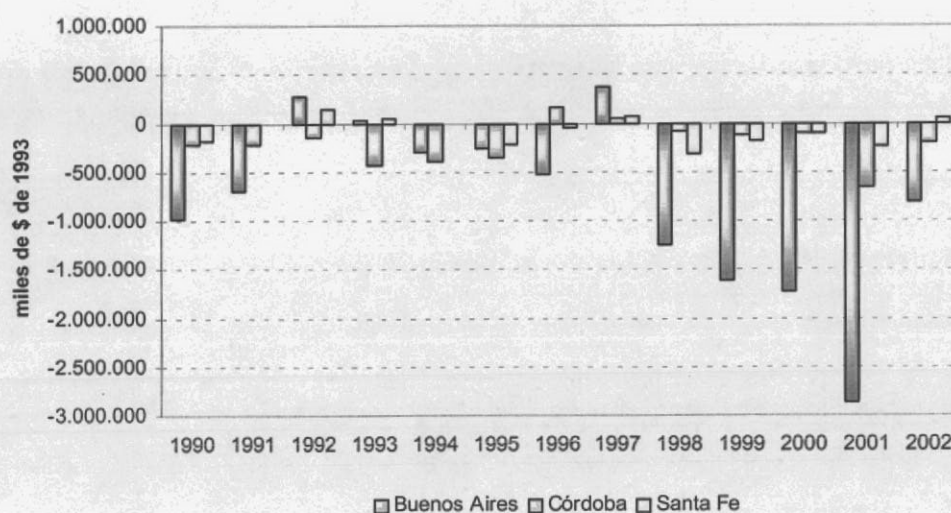
Por último, debe considerarse que la estructura tributaria actual que tiene cada provincia no necesariamente será la que prevalezca en el futuro. Obviamente resulta imposible predecir cuál será, por ejemplo, la presión tributaria que los Estados subnacionales ejercerán sobre la economía, debido a que ésta depende de múltiples factores, y la incertidumbre respecto a ellos es muy elevada en un país como Argentina, sujeto a continuos shocks (económicos y políticos). De todos modos, es de esperar que ésta sea mayor a la actual en función de los problemas fiscales que han sufrido las provincias en los últimos años y a que el crecimiento económico genera nuevas y crecientes demandas hacia el sector público tal cuál lo evidencia la



experiencia internacional y la de nuestro país (mayor gasto público, mayor necesidad de financiamiento). Tal como puede apreciarse en el Gráfico 7, las provincias han tenido durante los últimos años importantes déficits presupuestarios, especialmente Buenos Aires, debiendo acudir al endeudamiento para completar el financiamiento de su gasto. El pago de la deuda pública se puede realizar a partir de mayor presión tributaria legal (nuevos impuestos o mayores alícuotas), los mismos impuestos pero más eficientemente recaudados (mayor presión tributaria efectiva a partir de menor evasión) o mediante disminuciones del gasto público. De las tres opciones, la más utilizada en Argentina ha sido históricamente la primera, intentándose solucionar los problemas fiscales vía incrementos de impuestos.

**Gráfico 7: Resultado económico provincias seleccionadas**

En miles de pesos a precios constantes de 1993



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía de la Nación

El Cuadro 8 muestra la carga de la deuda pública en términos del Producto Bruto Geográfico y de los ingresos públicos totales en cada jurisdicción. Puede apreciarse que la situación menos comprometida es la de provincia de Santa Fe, encontrándose Córdoba en un escenario intermedio, aunque más próximo al de Buenos Aires. De acuerdo a estas relaciones,

*ceteris paribus* el resto<sup>43</sup>, Santa Fe aparece mejor posicionada para mantener el *status quo* tributario en los próximos años.

**Cuadro 8: El peso de la deuda pública provincial (2002)**

Provincia	En términos del PBG	En términos de los Ingresos públicos totales anuales
Buenos Aires	36.1%	315%
Córdoba	29.3%	238%
Santa Fe	12.2%	92%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía de la Nación

<sup>43</sup> Las condiciones de la deuda en términos de plazo, tasa de interés, etc.

## VI. Presión impositiva del Impuesto Inmobiliario

De acuerdo al relevamiento realizado, los cargos impositivos que recaen sobre propiedades urbanas y rurales localizadas en las provincias bajo análisis van desde un rango de 0,5% a 1,7% dependiendo de la valuación fiscal del inmueble.

En el Cuadro 9 puede apreciarse que prácticamente toda la escala de inmuebles urbanos seleccionados paga una alícuota mayor en Córdoba que en Santa Fe, y especialmente los inmuebles de menor valor (alícuotas = cargo impositivo/base imponible). La comparación con Buenos Aires también es desventajosa para la provincia: los inmuebles urbanos pagan menos en la provincia de Buenos Aires, exceptuando el tramo de inmuebles de valuación superior a los \$800 mil.

**Cuadro 9: Presión impositiva Impuesto Inmobiliario Urbano (2003)**

Base Imponible	Alícuota (en %)		
	Córdoba	Buenos Aires	Santa Fe
7.500	1,05*	0,83**	0,60
18.000	0,92	0,52**	0,49
30.000	0,93	0,53	0,61
39.000	0,94	0,55	0,67
47.000	0,94	0,57	0,73
65.000	0,96	0,62	0,84
100.000	0,99	0,66	0,97
300.000	1,11	0,90	1,14
500.000	1,21	1,21	1,17
800.000	1,26	1,49	1,19

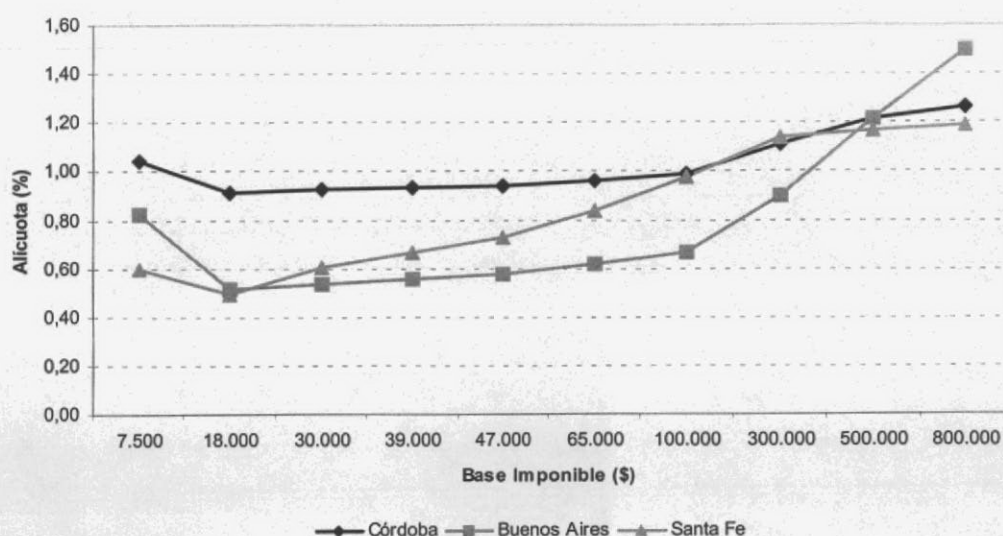
\* Inmueble exento si se trata de vivienda única y permanente. \*\* Inmuebles exentos si se trata de viviendas únicas y permanente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de legislación impositiva provincial.

Por ejemplo, una casa ubicada en un distrito urbano con una valuación fiscal de \$100 mil enfrenta una alícuota del 0,99% en Córdoba, del 0,97% en Santa Fe y del 0,66% en Buenos Aires, es decir que termina pagando un 2% y

un 50% más de impuesto en la primer provincia que en las dos restantes, respectivamente. En el Gráfico 8 puede apreciarse la mayor progresividad que tiene el impuesto en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, respecto a Córdoba.

**Gráfico 8: Carga impositiva Impuesto Inmobiliario Urbano para distintas bases imponibles (2003)**



*Nota: en Córdoba los inmuebles de valuación fiscal inferior a los \$12 mil y destinados a vivienda única están exentos. En Bs As la misma exención rige para los inmuebles de hasta \$20 mil.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de legislación impositiva provincial.*

La carga tributaria relativa no es la misma en el caso de los inmuebles rurales. La misma propiedad del ejemplo anterior, en una zona rural, tributa una alícuota del 0,84% en Córdoba, del 0,87% en Santa Fe y del 1,01% en Buenos Aires. En este caso, Buenos Aires pasa a ser la provincia que aplica la mayor presión tributaria para el inmueble del ejemplo.

De las tres provincias, Buenos Aires presenta alícuotas más altas para los inmuebles de base imponibles inferiores a \$150 mil. Para inmuebles de tramos superiores a los \$150 mil, Santa Fe se convierte en la provincia más gravosa. Córdoba es la provincia que aplica las menores alícuotas para los inmuebles rurales de más de \$100 mil.

**Cuadro 10: Presión impositiva Impuesto Inmobiliario Rural (2003)**

Base imponible	Alicuota (en %)		
	Córdoba	Buenos Aires	Santa Fe
7.500	0,95%	1,01%	0,53%
18.000	0,84%	1,01%	0,63%
30.000	0,84%	1,01%	0,66%
39.000	0,84%	1,01%	0,69%
47.000	0,84%	1,01%	0,70%
65.000	0,84%	1,01%	0,75%
100.000	0,84%	1,01%	0,87%
150.000	0,84%	1,01%	1,01%
300.000	0,84%	1,07%	1,32%
500.000	0,91%	1,20%	1,54%
800.000	0,94%	1,45%	1,71%

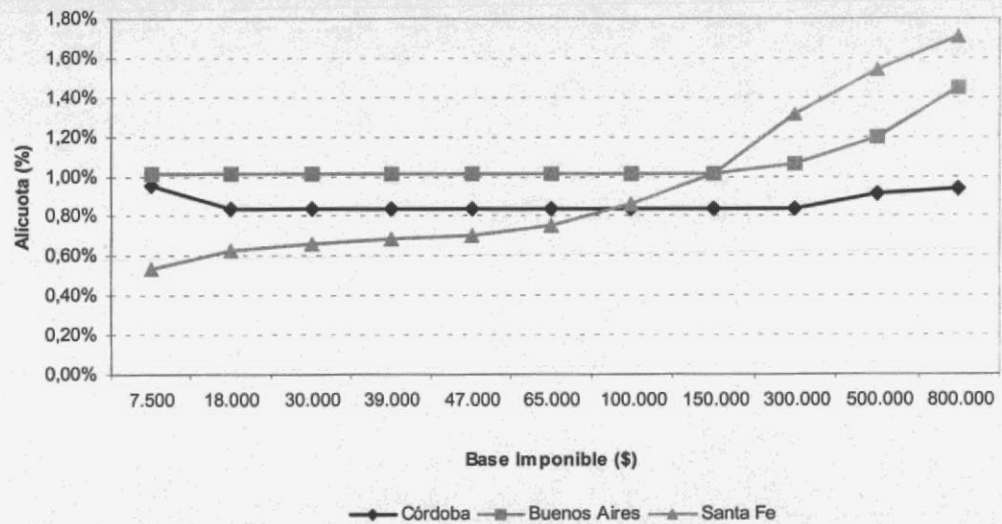
*Fuente: Elaboración propia sobre la base de legislación impositiva provincial.*

La diferencia en la progresividad del impuesto inmobiliario de las distintas provincias también se aprecia en el caso de los inmuebles rurales. Santa Fe es la única de las tres provincias para la cual el cargo por Inmobiliario Rural puede considerarse “progresivo” en todo el rango de montos imponibles considerados. Para Buenos Aires la progresividad se inicia a partir de inmuebles de \$200 mil. En el caso de Córdoba puede considerarse que la alícuota es prácticamente constante para el rango de bases imponibles analizados (de entre \$7.500 y \$800 mil). Estos aspectos de la carga del Inmobiliario Rural pueden visualizarse en el Gráfico 9.

Al comparar entre cargos impositivos provinciales debería considerarse que el precio de mercado de un inmueble puede diferir de la valuación que le confiere el fisco. Si un inmueble con igual valor de mercado en Córdoba y Santa Fe tiene diferentes valuaciones para las autoridades, se alterarían las conclusiones antes enunciadas.



**Gráfico 9: Carga impositiva Impuesto Inmobiliario Rural para distintas bases imponibles (2003)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de legislación impositiva provincial.

**Cuadro 11: Impuesto Inmobiliario Urbano (2003) - Relación BI/VM que equipara la carga tributaria entre jurisdicciones\***

Valor de mercado del inmueble	Base imponible / Valor de mercado		
	Córdoba	Buenos Aires	Santa Fe
15.000	0,50	1,01	1,08
36.000	0,50	0,86	0,78
60.000	0,50	0,80	0,68
78.000	0,50	0,77	0,63
94.000	0,50	0,75	0,60
130.000	0,50	0,73	0,55
200.000	0,50	0,70	0,51
600.000	0,50	0,58	0,49
1.000.000	0,50	0,50	0,52
1.600.000	0,50	0,44	0,53

\* Bajo el supuesto de una relación BI/VM constante e igual a 0,50 en Córdoba.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de legislación impositiva provincial.

Un ejercicio hipotético permite ilustrar esta última apreciación. Dadas las alícuotas nominales antes repasadas, si se supone que la base imponible (BI) es la mitad del valor de mercado (VM) de cualquier inmueble de la provincia de Córdoba (un 50%), existe una relación BI/VM en las otras provincias que equilibra la carga tributaria. Por ejemplo, un inmueble urbano con valor de mercado de \$130 mil soporta una misma carga en relación a su

valor de mercado en las tres provincias si la base imponible es del 50% de este valor en Córdoba, del 73% en Buenos Aires y del 55% en Santa Fe (Cuadro 11). El hecho de que en las provincias de Buenos Aires la relación BI/VM deba ser más alta que en la provincia de Córdoba evidencia que las alícuotas de las provincias vecinas son menores a las de Córdoba para este tramo de inmuebles.

El mismo ejemplo vale para un inmueble rural de \$130 mil de valor de mercado: la carga tributaria entre jurisdicciones se equipara si la relación BI/VM es de 0,50 en Córdoba, de 0,42 en Buenos Aires y de 0,55 en Santa Fe (Cuadro 12). Debe notarse que una jurisdicción a pesar de tener menores alícuotas puede convertirse en la de mayor presión tributaria efectiva a partir de mantener relaciones BI/VM mayores a las de otras jurisdicciones.

**Cuadro 12: Impuesto Inmobiliario Rural (2003) - Relación BI/VM que equipara la carga tributaria entre jurisdicciones\***

Valor de mercado del inmueble	Base imponible / Valor de mercado		
	Córdoba	Buenos Aires	Santa Fe
15.000	0,50	0,47	0,83
36.000	0,50	0,42	0,65
60.000	0,50	0,42	0,62
78.000	0,50	0,42	0,60
94.000	0,50	0,42	0,58
130.000	0,50	0,42	0,55
200.000	0,50	0,42	0,49
300.000	0,50	0,42	0,44
600.000	0,50	0,41	0,36
1.000.000	0,50	0,40	0,34
1.600.000	0,50	0,37	0,31

\*. Bajo el supuesto de una relación BI/VM constante e igual a 0,50 en Córdoba.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de legislación impositiva provincial.

El análisis anterior ilustra cuán importante es la valuación que hace el fisco del patrimonio inmobiliario de los ciudadanos, para la aproximación de la carga efectiva que recae sobre una propiedad y, consecuentemente, para la comparación entre jurisdicciones. La pregunta que se deriva entonces es:

¿cuál es la relación que se observa actualmente en las tres provincias bajo análisis? Lamentablemente, una respuesta precisa a este interrogante requeriría de un relevamiento que, por su magnitud, escapa del alcance de este estudio. Además, la realidad es tan heterogénea dentro de cada jurisdicción que incluso una muestra con algunas propiedades puede estar lejos de ser representativa.



## **VII. Presión impositiva del Impuesto a los Ingresos Brutos**

### **VII.1 Grado de cumplimiento del Pacto Federal**

Previo al análisis de la presión impositiva, se presenta a modo de resumen lo previsto en relación al impuesto a los Ingresos Brutos por el *Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento*, celebrado entre la Nación y las provincias en agosto de 1993. Resulta interesante comparar entre las tres provincias bajo estudio, además de la presión tributaria ejercida sobre las distintas actividades económicas, cuál es el grado de cumplimiento de las exenciones contempladas en dicho pacto por cada una de ellas, y si existen diferencias significativas en su acatamiento a lo dispuesto.

La importancia de este pacto radica en que tuvo entre sus objetivos una reestructuración parcial del régimen tributario argentino. Para ello, tanto las provincias como la Nación asumieron compromisos en materia impositiva tendientes a eliminar distorsiones y aumentar la competitividad global de la economía. Dentro de los compromisos asumidos se promovía otorgar la exención del **Impuesto a los Ingresos Brutos** a las siguientes actividades (hasta concretar su sustitución por un gravamen general al consumo):

1. Producción primaria;
2. Prestaciones financieras de entidades comprendidas en la Ley N°21.526 de Entidades Financieras;
3. Compañías de capitalización y ahorro y de emisión de valores hipotecarios, A.F.J.P. y compañías de seguros;
4. Compraventa de divisas;
5. Industria manufacturera, excepto las ventas a consumidores finales;
6. Prestaciones de servicios de electricidad, gas y agua, excepto las destinadas a uso domiciliario;
7. Construcción de inmuebles.

Estas exenciones no contemplaban a las actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios.

Todas las provincias argentinas adhirieron al Pacto Fiscal y en distinta medida realizaron reformas en sus sistemas tributarios orientadas en la dirección de los compromisos asumidos. Aunque el carácter anual de las leyes impositivas provinciales dificulta la comparación entre las jurisdicciones, al punto de que en algunos casos se ha retrocedido en las medidas adoptadas posteriormente a la firma del acuerdo, puede afirmarse que en general el cumplimiento de los compromisos no ha sido absoluto ni uniforme. En el Cuadro 13 se presenta un resumen de las actividades que el Pacto Fiscal promovía eximir y el efectivo cumplimiento o no por parte de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, de acuerdo a las Leyes Impositivas del año 2002. Cabe aclarar que a lo largo del análisis del impuesto a los Ingresos Brutos se considerarán las actividades más relevantes de las tres provincias, en cuanto a su participación en el valor total producido en cada una de ellas.

Para ciertos rubros existen ramas dentro de las cuales algunas actividades se encuentran gravadas y otras exentas. Esos casos han sido presentados en el Cuadro como E (exento) y G (gravado), haciendo las aclaraciones acerca de cuáles son las actividades gravadas y cuáles no.

En Córdoba, la actividad primaria, la industria y la construcción están exentas del pago del Impuesto a los Ingresos Brutos. El mismo tratamiento alcanza a las prestaciones financieras y al suministro de electricidad, gas y agua, excepto el residencial. Por lo tanto, la provincia cumple casi plenamente (excepto para el caso de las prestaciones financieras) los compromisos asumidos con la firma del Pacto Fiscal Federal de desgravar a las actividades productoras de bienes y servicios del pago de este impuesto.

En la provincia de Santa Fe desde comienzos del año 2000 se encuentran exentas del pago del tributo la totalidad de actividades

productoras de bienes. A diferencia de la provincia de Córdoba, los servicios de distribución de energía, gas y agua, están completamente gravados.

**Cuadro 13: Cumplimiento de los compromisos asumidos en el PFF respecto del impuesto a los Ingresos Brutos**

Actividades	Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvíc.	<b>G, E (1)</b>	<b>E</b>	<b>E</b>
Industria Manufacturera			
Elaboración de prod alimenticios y bebidas	<b>E, G (2)</b>	<b>E</b>	<b>E</b>
Fabricación de productos textiles	<b>E</b>	<b>E</b>	<b>E</b>
Curtido y teminación de cueros; fabr de calzado...	<b>E</b>	<b>E</b>	<b>E</b>
Fabric de papel y productos de papel	<b>E</b>	<b>E</b>	<b>E</b>
Fabric de sustancias y prod químicos	<b>E, G (3)</b>	<b>E</b>	<b>E</b>
Fabric de prod de caucho y plástico	<b>E</b>	<b>E</b>	<b>E</b>
Fabric de otros prod minerales no metálicos	<b>E</b>	<b>E</b>	<b>E</b>
Fabric de metales comunes	<b>E</b>	<b>E</b>	<b>E</b>
Fabric de prod elab de metal, exc maquinaria y eq.	<b>E</b>	<b>E</b>	<b>E</b>
Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p.	<b>E, G (4)</b>	<b>E</b>	<b>E</b>
Fabric de maquinaria y aparatos electr n.c.p.	<b>E</b>	<b>E</b>	<b>E</b>
Fabric de vehiculos autom, remolques y semirem.	<b>E, G (5)</b>	<b>E</b>	<b>E</b>
Electricidad	<b>E, G (6)</b>	<b>G, E (9)</b>	<b>G, E (11)</b>
Gas	<b>G</b>	<b>G, E (10)</b>	<b>G</b>
Agua	<b>E, G (6)</b>	<b>E</b>	<b>G</b>
Construcción	<b>E</b>	<b>E</b>	<b>E</b>
Instituciones financieras	<b>G, E (7)</b>	<b>G</b>	<b>G</b>
Seguros de renta vitalicia (AFJP)	<b>G, E (8)</b>	<b>G</b>	<b>G</b>
Otros seguros personales y patrimoniales	<b>G, E (8)</b>	<b>G</b>	<b>G</b>

**Notas aclaratorias:**

(1) Exentas: Cultivo de hortalizas, legumbres, frutas, cría de animales y silvicultura.

(2) Gravadas: Elaboración de bebidas.

(3) Gravadas: Pinturas, barnices y lacas, medicamentos y productos farmacéuticos, jabones y productos de cosmética y perfumería.

(4) Gravadas: Aparatos de uso doméstico.

(5) Gravadas: Fabricación de vehiculos automotores y carrocerías; y exentas la actividad de fabricación de piezas de armado de automóviles.

(6) Gravadas: Distribución para consumo residencial.

(7) Exentas: Operaciones relacionadas con el agro, minería, industria y construcción.

(8) Estas actividades, para las rentas de titulares con domicilio en la Provincia y cuando la Cia posea establecimiento radicado en la misma, se encuentran exentas. Sin embargo, esta exención aún no fue reglamentada.

(9) Exentas: Suministro a consumidores no residenciales.

(10) Exenta: Producción. (11) Exenta: Generación.

Fuente: Elaboración propia en base a legislaciones impositivas provinciales para el año 2002.

En el caso de Buenos Aires, donde la desgravación de la actividad productiva se inicia en 1994 con sólo algunas industrias y se va completando

con el transcurso de los años, existen ciertas ramas del agro y de la industria que aún se encuentran gravadas por el impuesto a los Ingresos Brutos. Los servicios de energía, gas y agua también se encuentran exentos, excepto cuando se trate de distribución residencial.

La pérdida de ingresos tributarios que debieron asumir las jurisdicciones fue contrarrestada, en la mayoría de los casos, con un incremento en las alícuotas generales del tributo y de aquéllas que recaen sobre los sectores de mayor generación de ingresos, concretamente el comercio minorista y mayorista y los servicios, como ya se verá más adelante en el análisis de las alícuotas.

Debe advertirse que las empresas a quienes corresponde gozar de la exención del impuesto deben encontrarse radicadas en la jurisdicción de que se trate para acceder al beneficio, quedando gravadas en todas las demás provincias de acuerdo a la porción de poder tributario asignada a cada una de éstas por el Convenio Multilateral. Es decir, una industria localizada en Córdoba que obtiene sus ingresos en otras provincias, tributa por toda aquella base imponible que no sea potestad de la provincia de origen de acuerdo al esquema de distribución que rige en el convenio multilateral. El mismo esquema de tributación rige en las provincias de Santa Fe y Buenos Aires. Este tratamiento diferenciado no sólo atenta contra las ventas entre provincias y la libre circulación de los bienes en el territorio nacional sino que penaliza a la industria que se localiza pensando en un mercado más amplio que el local<sup>44</sup>. Además, se favorece la radicación industrial en centros urbanos de mayor consumo o, en términos generales, donde se concentre el mercado del producto a ofrecer. Este aspecto del Convenio Multilateral será ampliado con mayor grado de detalle en apartados posteriores.

---

<sup>44</sup> Con la consecuente pérdida de economías de escala en la producción.

Asimismo, es importante aclarar que el Pacto Fiscal exime a la industria y al agro exceptuando las ventas a consumidores finales. En el presente análisis no se ha tenido en cuenta esta excepción, dada la imposibilidad de conseguir datos respecto al porcentaje que representan las ventas a consumidor final dentro de cada rama de la industria para cada provincia. Es por ello que se consideró directamente como exento todo el valor bruto de la producción en aquellas ramas de la industria y del agro que acaten la exención prevista.

## **VII.2 Estructura de alícuotas**

El objetivo central del análisis en esta sección del trabajo es realizar una comparación entre el grado de presión impositiva ejercido por Córdoba y provincias de similares estructuras productivas, como Buenos Aires y Santa Fe. Es por ello que, para el caso del impuesto a los Ingresos Brutos, se debe incluir, además de un análisis de las diferentes *alícuotas teóricas* mencionadas por las Leyes impositivas de cada provincia, un cálculo de *alícuotas efectivas*, vale decir la verdadera presión tributaria soportada por cada actividad. El término carga o presión tributaria “efectiva” significa que en el cálculo se tuvieron en cuenta los montos mínimos, fijos, exenciones o cualquier otra carga que se imponga sobre la actividad productiva a través del tributo correspondiente, de modo de reflejar la verdadera alícuota que termina afrontando la actividad. Antes de continuar con el análisis de las alícuotas, resulta conveniente explicar con mayor grado de detalle el régimen de los montos mínimos y fijos en las tres provincias y la metodología utilizada para el cálculo de las alícuotas efectivas.

### **VII.2.1 Montos Mínimos, fijos y cálculo de alícuotas efectivas**

Para determinar la presión efectiva final que ejerce cada jurisdicción en concepto del Impuesto a los Ingresos Brutos se utilizaron los montos

mínimos, fijos y exenciones. En las tres provincias, el fisco prevé que todas las actividades productivas tributen como mínimo una suma determinada de dinero. Es decir, si el cargo que se deriva del método convencional es menor al importe mínimo fijado, se tributa este último. En aquellas actividades que poseen una baja facturación por unidad económica, la presencia de montos mínimos hace que la alícuota efectiva supere ampliamente a la alícuota teórica. Esta situación se suele presentar en el comercio minorista, en el que además sucede frecuentemente que estos pequeños comercios representan la mayor participación en el total del Valor Producción, por lo que la alícuota promedio efectiva del sector suele ser bastante mayor que la mencionada en la legislación.

Hay que destacar que en la provincia de Córdoba también existe el Régimen Especial de Tributación o “Impuesto Fijo” que abarca un limitado número de actividades y consiste en una tributación mensual y definitiva de importes fijados anualmente por ley impositiva. Para acceder al Régimen se requiere desarrollar la actividad sin empleados y con un activo – excepto inmuebles - que no supere el valor determinado en la ley impositiva anual (actualmente es de \$9.000).<sup>45</sup> No pueden adherir al Régimen Especial los responsables inscriptos en el IVA ni las sociedades o asociaciones de cualquier naturaleza. Las actividades que comprende este Régimen Especial son, entre otras: enseñanza; artesanado y servicios personales; y comercio al por menor.

En el Cuadro 14 se presenta la estructura de montos mínimos para las tres provincias, en donde se puede advertir que cada provincia fija su escala de valores en base a distintos parámetros.

---

<sup>45</sup> En el caso de los hospedajes y pensiones se requiere una capacidad de alojamiento que no supere las 15 personas (no hay restricción de activo).

**Cuadro 14: Régimen de Mínimos**

Provincia	Condiciones	Mínimo Anual <sup>(1)</sup>
Buenos Aires		
Fabricación y producción de bienes	Ingresos anuales < 60.000	\$600
Comercio y prestaciones de obras y servicios	Ingresos anuales < 25.000	\$450
Córdoba		
Actividades en general		\$1.470
Comercio al por menor y otras actividades (las mismas que las contempladas por el Régimen Especial de Tributación)	1 empl.y un activo <15.000	\$714
	3 empl.y un activo <25.000	\$1.008
Régimen Especial	Sin empleados y activo <9.000	\$420 <sup>(2)</sup> \$588 <sup>(3)</sup>
Santa Fe	Nº empleados	
Industrias y actividades primarias	1 a 2	\$420
	3 a 5	\$840
	6 a 10	\$1.800
	11 a 20	3.156
	+ de 20	4.212
Servicios	1 a 2	324
	3 a 5	756
	6 a 10	2.052
	11 a 20	3.888
	+ de 20	5.040
Comercio	1 a 2	456
	3 a 5	1.572
	6 a 10	2.580
	11 a 20	4.368
	+ de 20	5.808

Notas: (1) Los anticipos mínimos se pagan con diferente periodicidad en las provincias, en Buenos Aires son bimestrales, y en Córdoba y Santa Fe mensuales, pero se exponen los montos totales anuales con fines comparativos. (2) Para las siguientes actividades: microemprendimientos productivos; enseñanza, artesanado y servicios personales; actividades artísticas individuales. (3) Para las siguientes actividades: servicios de reparaciones y lavandería; hospedajes, pensiones y otros lugares de alojamiento; comisiones de corredores inmobiliarios; comercio al por menor minorista.

Fuente: Elaboración propia en base a legislaciones impositivas provinciales para el año 2002.

En consecuencia, en base al régimen de montos mínimos detallado, y utilizando información del Censo Nacional Económico en cuanto al tamaño y facturación de cada unidad productiva, se realizó una aproximación a las alícuotas efectivas soportadas por las diferentes actividades económicas. La necesidad de considerar el tamaño de los establecimientos productivos aparece porque, en general, los mínimos imponibles que establecen las normas sólo son efectivos para los establecimientos más pequeños que

ordinariamente cuentan con menor facturación por unidad de tiempo. Si se tomara el cociente entre el VBP de una actividad en particular y la cantidad de unidades que desarrollan esa actividad en una provincia determinada, se perdería el efecto que los montos mínimos tienen sobre la alícuota final efectiva que pesa sobre dicha actividad (ese efecto es incrementar la presión fiscal). Por eso fue necesario considerar tanto la facturación anual promedio por tipo de actividad y tamaño de empresa, como la **participación** que cada conjunto de empresas que corresponden a un mismo tamaño tiene sobre el VBP de todas las empresas en esa actividad. Para calcular la alícuota resultante para esa actividad se tomó el promedio de las alícuotas efectivas para cada tamaño de empresa, ponderado por las participaciones de cada tamaño en el total facturado en esa actividad. Es importante aclarar que **los montos de facturación por unidad económica, obtenidos del CNE '94, no han sido actualizados**, por lo que pueden llegar a estar subestimados considerando que son datos de hace aproximadamente 10 años. De todos modos, debido a la complejidad de la información requerida, la facturación promedio que se obtiene de los valores de producción y cantidad de empresas de cada rama, difícilmente pueda ser estimada sin contar con un nuevo censo económico nacional.

En los Cuadros 15 y 16 se muestran, para las ramas del comercio minorista y de la industria alimenticia, respectivamente, los montos de facturación anual por debajo de los cuales se estaría en la situación de tener que abonar mínimos, puesto que si se aplica la alícuota para esos niveles de facturación, el monto a pagar resulta inferior al mínimo estipulado por la legislación. Asimismo, se presenta el porcentaje de establecimientos que deberían pagar los montos mínimos, vale decir que tienen facturaciones anuales inferiores a las expuestas en el cuadro, y el porcentaje del valor de la producción de cada rama que se encontraría afectado al pago de los montos mínimos. Cabe destacar que en el caso de la industria alimenticia, si bien ésta



se encuentra en gran parte exenta en las tres provincias consideradas (lo que implica que no se abona nada, ni alícuota ni montos fijos), fue presentado para ejemplificar más claramente las diferencias en facturación y tamaño de las unidades productivas que existen en comparación con el comercio minorista, y también debido a que la exención no corre para los casos de aplicación del Convenio Multilateral.

**Cuadro 15: Mínimos para comercio minorista**

Provincia	Facturación anual, por debajo de la cual se pagan mínimos	Facturación anual Promedio	% de establecim. que pagan mínimos	% de valor de la producción	Alícuota efectiva
Buenos Aires					
1 ocupado	15.000	11.204	65,5%	27,0%	4,0%
2 a 3 ocupados	15.000	24.393	0%	0%	a. teórica
Resto	15.000		0%	0%	a. teórica
Córdoba					
1 ocupado	29.143	11.349	52.8%	21.0%	6.3%
2 a 3 ocupados	41.143	21.650	30.1%	39.7%	4.7%
4 a 5 ocupados	60.000	71.966	0.0%	0.0%	a. teórica
Resto	60.000		0.0%	0.0%	a. teórica
Régimen especial (p/1 ocupado)	24.000	11.349	52.8%	21.0%	5.2%
Santa Fe					
1 ocupado	13.029	9.541	62.5%	24.1%	4.8%
2 a 3 ocupados	28.971	20.903	15.7%	13.3%	4.9%
4 a 5 ocupados	44.914	79.356	0%	0%	a. teórica
6 a 10 ocupados	73.714	186.450	0%	0%	a. teórica
11 a 25 ocup.	138.514	455.508	0%	0%	a. teórica
Más de 25 ocup.	165.943		0%	0%	a. teórica

Fuente: Elaboración propia en base al CNE '94 y legislaciones impositivas provinciales para el año 2002.

Se desprende del cuadro que para el caso del comercio minorista, en las tres provincias, habría un desvío de la alícuota efectiva respecto a la teórica, especialmente en las unidades más pequeñas, puesto que existe un elevado porcentaje de establecimientos y de valor de la producción que estaría pagando el monto mínimo y no según la alícuota. Por el contrario, para la industria alimenticia, se advierte que la facturación anual de las unidades más pequeñas resulta sustancialmente superior que las del comercio

minorista. Adicionalmente, si bien los establecimientos que estarían en situación de abonar montos mínimos representan una proporción en cierta medida significativa, su participación sobre el total producido por esa rama en la provincia es muy reducido, por lo que la alícuota efectiva no tendería a alejarse tanto de la teórica, en los casos en que no rigiera la exención. El caso extremo sería la provincia de Santa Fe para la cual, según los datos del Censo Económico, en promedio ningún establecimiento industrial alimenticio pagaría montos mínimos.

**Cuadro 16: Mínimos para industria alimenticia**

Provincia	Facturación anual, por debajo de la cual se pagan mínimos	Facturación anual Promedio	% de establecim. que pagan mínimos	% de valor de la producción	Alícuota efectiva
<b>Buenos Aires</b>					
1 ocupado	40.000	38.516	14.8%	0.5%	1.6%
2 a 3 ocupados	40.000	66.551	0.0%	0.0%	teórica
Resto	40.000		0.0%	0.0%	teórica
<b>Córdoba</b>					
1 ocupado	140.000	41.085	15.5%	0.7%	3.6%
2 a 3 ocupados	140.000	57.056	41.2%	2.5%	2.6%
4 a 5 ocupados	140.000	147.519	0.0%	0.0%	teórica
Resto	140.000		0.0%	0.0%	teórica
<b>Santa Fe</b>					
1 ocupado	28.000	96.931	0.0%	0.0%	teórica
2 a 3 ocupados	42.000	51.767	0.0%	0.0%	teórica
4 a 5 ocupados	56.000	91.774	0.0%	0.0%	teórica
6 a 10 ocupados	120.000	270.077	0.0%	0.0%	teórica
11 a 25 ocup.	233.867	1.104.251	0.0%	0.0%	teórica
Resto	280.800		0.0%	0.0%	teórica

Fuente: Elaboración propia en base al CNE '94 y legislaciones impositivas provinciales para el año 2002.

Adicionalmente, se puede observar que Buenos Aires constituye la jurisdicción cuyas alícuotas efectivas menos se alejan de las teóricas, al ser inferiores los montos mínimos que en las otras dos provincias. Por el contrario, en Córdoba es donde se distancian más las alícuotas teóricas y efectivas, puesto que posee montos mínimos sustancialmente superiores que los de Santa Fe y Buenos Aires (excepto en los casos de aplicación del Régimen Especial, cuyos montos fijos resultan inferiores).

### **VII.2.2 Alícuotas teóricas y efectivas**

En el Cuadro 17 se encuentran detalladas las alícuotas, teóricas y efectivas, con las que se gravan las diferentes actividades productivas en cada una de las tres jurisdicciones consideradas. Cabe destacar que el análisis del presente apartado se realiza sin tener en cuenta la imposición por Convenio Multilateral. La comparación entre las cargas de las tres provincias de acuerdo a lo establecido por dicho convenio se detallará en un apartado subsiguiente. Tampoco se tendrán bajo consideración aquellos casos en los que las industrias, si bien se encuentran exentas por el Pacto Fiscal, gravan a las ventas realizadas a los consumidores finales, aplicándose en consecuencia una alícuota cero al sector industrial cuando la provincia haya cumplido con la exención exigida por el Pacto. Respecto a esta estructura de alícuotas vigentes en la actualidad, la comparación permite los siguientes comentarios:

- En primer lugar es necesario destacar que en las provincias de Buenos Aires y Córdoba se aplican dos alícuotas diferentes de acuerdo al monto de facturación anual. Es así que la primera efectúa un incremento en la alícuota del 30% para aquellos contribuyentes cuyo monto del impuesto total en el ejercicio 2000 haya resultado superior a \$200.000. Por otro lado, Córdoba realiza una reducción del 30% en las alícuotas aplicables a todas las actividades, en los casos en que la sumatoria de bases imponibles del ejercicio fiscal previo no supere la suma de \$240.000. En consecuencia, en las columnas de alícuotas teóricas correspondientes a estas dos provincias, se presentan las dos alícuotas, antes y después del incremento o descuento, según corresponda.

**Cuadro 17: Alícuotas efectivas y teóricas del Impuesto a los Ingresos Brutos**

Actividades	Bs.As.		Córdoba		Santa Fe	
	Efectiva	Teórica	Efectiva	Teórica	Efectiva	Teórica
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvíc.	0.5%	Cer., oleag., forraj.: 1%, Serv.agrop.: 3.5 %	0.0%	Exento	0.0%	Exento
<b>Industria Manufacturera</b>						
Elaboración de prod alimenticios y bebidas	0.18%	Beb.: 1.5%, 1.95%				
Fabric de sustancias y prod químicos	1.3%	1.5%, 1.95%				
Fabric de metales comunes	0.0%	Exento	0.0%	Exento	0.0%	Exento
Fabric de maquinaria y equipo n.c.p.	0.5%					
Fabric de veh autom, remol y semirem.	1.4%	1.5%, 1.95%				
Electricidad	0.8%	Residencial: 3.5%, 4.55% No resid: exento	2.2%	Residenc: 5% No resid: exento	2.6%	Residencial: 3.5% No resid.: 2.5%
Gas	4.55%		1.2%		2.9%	
Agua	3.8%	3.5%, 4.55%	0.0%	Exento	3.3%	
Construcción	0.0%	Exento	0.0%	Exento	0.0%	Exento
<b>Comercio mayorista</b>						
Productos agropecuarios						
Alimentos y bebidas						
Textiles y cueros	3.1%	3%; 3.90%	2.4%	2.5%; 1.75%	2.8%	2.8%
Artículos para el hogar y la construcc						
Medicamentos	1.6%	1.5%, 1.95%	1.0%	1%; 0.70%	1.0%	1.0%
Leche fluida o en polvo	3.1%	3%; 3.90%			2.8%	2.8%
Vehículos, maquinarias y aparatos			2.4%	2.5%; 1.75%		
<b>Comercio minorista</b>						
Alimentos y bebidas						
Indumentaria			3.9%	3.5%; 2.45%	4.2%	3.5%
Artículos para el hogar	3.4%	3%; 3.90%				
Agroquímicos y semillas			2.5%	1%; 0.70%	1.5%	1%
Joyas, art. de fotografía y óptica			3.9%	3.5%; 2.45%	4.5%	4.1%
Restaurantes	3.5%		2.5%	3.5%; 2.45%	3.5%	
Transporte y almacenamiento	3.1%	Transp.urb.e inter.: 1.5%; resto: 3.5%	3.2%	3.5%; 2.45%	3.5%	
Telecomunicaciones	4.5%	3.5%; 4.55%	6.0%		3.5%	
Instituciones financieras	3.2%	4%	2.5%		3.5%	
Seguros de renta vitalicia (AFJP)	3.3%	2.5%; 3.3%	3.5%		3.5%	
Otros seguros personales y patrim	2.5%		3.5%		3.5%	
Actividades inmobiliarias	3.6%		3.2%	4.1%; 3.9%	3.5%	
Activid jurídicas y de contabilidad	3.5%		1.9%		2.2%	3.5%
Publicidad	6.3%	6%	2.8%	3.5%; 2.45%	4.1%	
Ss. sociales y de salud privada	3.5%		2.4%		2.8%	

Fuente: Elaboración propia en base a legislación impositiva provincial para el año 2002, CNE '94, y fuentes primarias varias.

Por el contrario, en la columna de alícuota efectiva se consideró el promedio de éstas, teniendo en cuenta para cada rama de actividad la participación de la facturación de las distintas empresas en el total, utilizándose para ello la información del Censo Nacional Económico del

mismo modo que fueron utilizados para analizar los efectos de los montos mínimos en la alícuota efectiva. En los casos en que no se mencione ninguna alícuota teórica es porque no existe diferencia con las alícuotas efectivas, debido fundamentalmente a que los montos mínimos no tuvieron fuerte impacto en ellas.

- Con respecto al sector agropecuario e industrial, tal como fuera detallado en el Cuadro 13 de exenciones, la provincia de Buenos Aires es la única que aún grava ciertas ramas de estas actividades. En la columna de alícuotas efectivas se encuentra el promedio para toda la actividad (0.5%), teniendo en cuenta la participación que tiene cada rama o subactividad en esa actividad principal. Por el contrario, estas actividades se encuentran completamente exentas en las provincias de Córdoba y Santa Fe, por lo que en alícuota efectiva se consideró 0%. Como conclusión, las actividades de los sectores agropecuario e industrial, se hallan, en promedio, más fuertemente gravadas en Buenos Aires que en Córdoba y Santa Fe.
- Para el caso de los servicios públicos, como electricidad, gas y agua, ya fue observado en el Cuadro 14 que el tratamiento de las exenciones en las tres provincias es dispar. Respecto a la provisión de electricidad, si bien Córdoba es la que tiene la mayor alícuota teórica (5%), ésta únicamente se aplica a la distribución a usuarios residenciales, quedando exentas las restantes, por lo que la alícuota efectiva resultante (2.2%) sería inferior a la de Santa Fe, pero mayor que la de Buenos Aires. Similar situación ocurre para el caso del gas, en el que la alícuota efectiva para Córdoba resulta la menor. Por último, el servicio de provisión de agua potable se encuentra exento en Córdoba, por lo que es en esta jurisdicción donde se presenta también la menor alícuota efectiva.
- El comercio mayorista enfrenta una mayor presión impositiva efectiva en la provincia de Buenos Aires, con una alícuota promedio del 3%. Esta

actividad tributa una media del 2,8% en Santa Fe y una del 2,4% en Córdoba. Del mismo modo, analizando las alícuotas teóricas, se advierte que la menor carga es soportada por la provincia de Córdoba, aún sin considerar la reducción del 30%.

- La carga efectiva que recae sobre el comercio minorista en Córdoba es inferior que la de Santa Fe, debido principalmente a la reducción del 30%, pero resulta algo mayor que la de Buenos Aires, puesto que en esta última los montos mínimos son menores.
- Los servicios también se gravan de manera dispar entre las tres provincias. Las alícuotas efectivas aplicables a los restaurantes, instituciones financieras, actividades inmobiliarias, publicidad y servicios profesionales resultan inferiores en Córdoba que en las otras dos provincias. Por el contrario, el servicio de telecomunicaciones tributa en concepto de Ingresos Brutos más en Córdoba que en Buenos Aires y Santa Fe.

Se infiere de modo general que la competitividad del tributo a los Ingresos Brutos en la provincia de Córdoba es mayor que para las otras dos, al poseer inferiores alícuotas en gran parte de las actividades.

### **VII.2.3 Alícuotas promedio y dispersión**

Una manera de comparar de modo general la presión impositiva soportada por las provincias y la variabilidad entre las alícuotas aplicadas a las diferentes actividades, es analizar medidas estadísticas, como la media y la desviación estándar o el coeficiente de variación. Sin embargo, el promedio simple de alícuotas no constituye una buena aproximación de la carga tributaria real que imponen las jurisdicciones sobre sus economías, puesto que asigna la misma importancia relativa a las diferentes actividades, siendo que el peso de cada una de las actividades gravadas en una localidad puede ser muy diferente. Obviamente, no es lo mismo gravar fuertemente o eximir a

la principal actividad económica local, que aplicar la misma política tributaria a una actividad de importancia marginal en la localidad de que se trate. Se hace necesario, entonces, encontrar un **ponderador** para cada actividad, que surja de considerar la participación de cada actividad en el total de ingresos generados en cada una de las jurisdicciones.

Para tal fin se consideró la información del Censo Nacional Económico de 1994, del cual se tomó la composición del Valor Bruto de la Producción en cada una de las tres provincias consideradas. Adicionalmente, con el objeto de actualizar los datos, que seguramente han sufrido notables modificaciones desde la fecha de realización del Censo, se ajustó estos ponderadores de acuerdo a la evolución de los distintos rubros del Producto Bruto Interno de la economía nacional, haciendo el supuesto que la evolución fue pareja en las tres provincias<sup>46</sup>.

De acuerdo a esta metodología (y utilizando las alícuotas *efectivas* del Cuadro 17), surgen las alícuotas efectivas promedio ponderadas por la participación de las diferentes actividades en la producción total de las provincias, que se encuentran expresadas en el Cuadro 18. Cabe mencionar que se han tenido en cuenta para los cálculos otras actividades adicionales a las presentadas en el Cuadro 17, pero que no han sido expuestas en el mismo debido a su relativamente baja participación en el valor de la producción de cada provincia.

Se advierte que Córdoba es la jurisdicción que ejerce la menor presión fiscal efectiva, con una alícuota promedio del 1.5%, no existiendo de todas maneras significativas diferencias con Santa Fe y Buenos Aires, que poseen alícuotas promedio del 1.6% y 1.8% respectivamente.

---

<sup>46</sup> Supuesto que resulta válido si se considera la homogeneidad entre estructuras productivas de las tres provincias y la nación.

Respecto a la dispersión en torno a este valor medio, la variabilidad entre las alícuotas llega al 110% en el caso de Córdoba, al 99% en Santa Fe y al 97% en Buenos Aires. Por lo tanto, el Régimen de Ingresos Brutos de Buenos Aires posee una mayor carga promedio formal pero con una mayor homogeneidad de alícuotas.

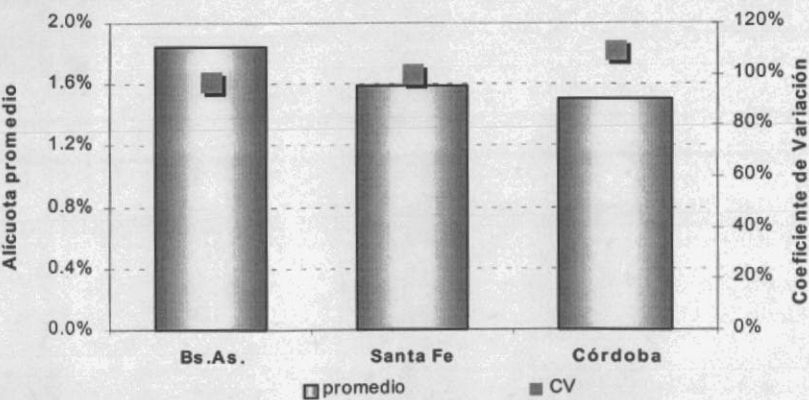
**Cuadro 18: Impuesto a los Ingresos Brutos**  
**Promedio y dispersión de alícuotas de actividades seleccionadas**

	Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe
Media	1.8%	1.5%	1.6%
Desviación estándar	1.8%	1.6%	1.6%
Coefficiente de variación	97%	110%	99%

Fuente: Elaboración propia.

El hecho que un impuesto como el de Ingresos Brutos tenga una estructura de alícuotas homogénea puede ser una cualidad negativa debido a que se profundiza el efecto cascada (el pago de impuesto sobre impuesto) a medida que se avanza en el proceso de producción y comercialización de un bien. Es decir, en este escenario es conveniente que las actividades de comercialización soporten la mayor carga del impuesto mientras que sería aconsejable lo contrario para las de producción. Los resultados presentes en el Cuadro 18 indican que Santa Fe y Buenos Aires aventajan a Córdoba en materia de uniformidad de su estructura de alícuotas no resultando, de todas maneras, muy significativas las diferencias.

**Gráfico 10: Alícuota efectiva promedio y dispersión**



Fuente: Elaboración propia.

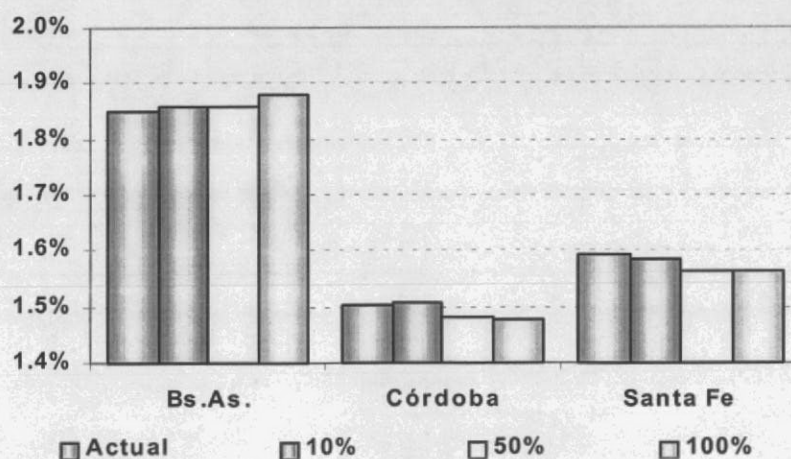


### VII.2.4 Análisis de sensibilidad de las alícuotas promedio

Resulta interesante realizar un ejercicio de simulación analizando cuáles serían las alícuotas efectivas suponiendo que los niveles de facturación promedio de los establecimientos productivos se incrementaron en una determinada proporción. De este modo, se supuso un incremento del 20%, 50% y 100% en los valores de facturación individuales y se recalcularon las alícuotas efectivas para cada uno de ellos. Estas alícuotas resultantes se muestran en el Gráfico 11. Si bien no se registran fuertes cambios en cada una de las provincias bajo distintos escenarios de facturación, es conveniente explicar las ligeras modificaciones que se observan en las tres jurisdicciones consideradas.

Las tres provincias presentan particularidades en sus regímenes del Impuesto a los Ingresos Brutos que hacen que las alícuotas efectivas reaccionen de diferente manera en cada una de ellas, frente a una variación en el valor de la producción. Estas características propias pueden resumirse en los siguientes puntos:

**Gráfico 11: Sensibilidad de alícuotas efectivas ante incrementos en el valor de la producción**



Fuente: Elaboración propia.

- En la provincia de Buenos Aires se advierte que a medida que aumenta el valor de la producción, la alícuota efectiva también aumenta. Este incremento se explica fundamentalmente por el mayor porcentaje de valor de la producción que estaría ahora afectado por la suba en la alícuota del 30%, al suponerse un aumento en la facturación promedio para cada tamaño de unidad económica. Si bien existen ciertas ramas, como la del comercio minorista, cuya presión efectiva se ve disminuida debido a que los montos mínimos representan una menor proporción del total facturado, esta menor carga es superada por el incremento anteriormente mencionado en otros grupos de actividades.
- Por el contrario, en el caso de la provincia de Córdoba, la alícuota efectiva disminuye a medida que aumenta el valor de la producción. A pesar de que por un lado la alícuota se ve incrementada, porque se reduce la proporción del valor de la producción que se encontraría contemplado dentro de la reducción del 30% de la alícuota, esta baja es más que compensada por la disminución de la relación entre los montos fijos y mínimos (que se suponen constantes) y la facturación. Esto estaría demostrando que en la determinación de la alícuota efectiva en la provincia de Córdoba, tienen una importante participación los montos mínimos (que son los más altos de las tres jurisdicciones, como ya fue presentado).
- Por último, la provincia de Santa Fe experimenta disminuciones en sus cargas efectivas a medida que van aumentando los escenarios de facturación. Esta situación es explicada fundamentalmente por la disminución que tiene la importancia de los montos mínimos con aumentos en el valor de la producción.

### **VII.3 Convenio Multilateral**

El *hecho imponible* del impuesto a los ingresos brutos es el ejercicio habitual y a título oneroso, en una jurisdicción determinada, de las

actividades de comercio, industria, profesión, etc, y la *base imponible* está constituida por el monto total de los “ingresos brutos” devengados en el período fiscal por la actividad en cuestión. Pero el hecho imponible de este impuesto constituye un proceso único y económicamente inseparable, pudiendo ocurrir entonces que aquellas empresas que desarrollan su actividad en más de una provincia, vean gravado el mismo ingreso en varias jurisdicciones.

En consecuencia, el Convenio Multilateral es un acuerdo que se firmó entre las provincias en el año 1977 con el objetivo para evitar la doble imposición sobre una misma base, estableciendo las pautas según las cuáles ésta se distribuye entre las jurisdicciones. El Convenio establece que los ingresos brutos del contribuyente se asignarán entre las jurisdicciones teniendo en cuenta la proporción de gastos y de ingresos originados en cada jurisdicción. Una vez realizada la distribución, cada provincia ejercerá su poder tributario sobre la porción asignada con entera libertad. De este modo, a través del Convenio se aspira a garantizar que efectivamente el impuesto a los ingresos brutos verifique el principio de territorialidad.

### **VII.3.1 Situaciones de aplicación del Convenio**

El artículo 1 del Convenio establece que las actividades a las que se refiere el mismo “son aquellas que se ejercen por un mismo contribuyente en una, varias o todas sus etapas en dos o más jurisdicciones, pero cuyos ingresos brutos, por provenir de un proceso único, económicamente inseparable, deben atribuirse conjuntamente a todas ellas...”. Asimismo, el mencionado artículo realiza un detalle de las posibles situaciones que se encontrarían comprendidas en el Convenio:

- Cuando la industrialización tenga lugar en una o varias jurisdicciones y la comercialización en una u otras, ya sea parcial o totalmente;

- Cuando todas las etapas de la industrialización o comercialización se efectúen en una o varias jurisdicciones y la dirección y administración se ejerza en una u otras;
- Cuando el asiento principal de las actividades esté en una jurisdicción y se efectúen ventas o compras en otras;
- Cuando el asiento principal de las actividades esté en una jurisdicción y se efectúen operaciones o prestaciones de servicios con respecto a personas, bienes o cosas radicados o utilizados económicamente en una u otras jurisdicciones.

### **VII.3.2 Régimen General**

Existe un Régimen General, que reparte los ingresos brutos un 50% en proporción de los *gastos* efectivamente soportados en cada jurisdicción, y el 50% restante en proporción a los *ingresos brutos* provenientes de cada una de ellas.

Cabe destacar que dentro de los *gastos* a los que se refiere el párrafo previo se incluyen las erogaciones originadas por ejercicio de la actividad, computándose entonces: sueldos, jornales y toda otra remuneración, combustibles y fuerza motriz, reparaciones y conservación, alquileres, primas de seguros y en general todo gasto de compra, administración, producción, comercialización, etc. No se incluyen los costos de la materia prima adquirida a terceros destinados a la elaboración en las actividades industriales, como tampoco el costo de las mercaderías en las actividades industriales; el costo de las obras o servicios que se contraten para su comercialización; gastos de publicidad y propaganda; tributos (ya sean nacionales, provinciales y municipales); intereses; y honorarios a directores<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Artículo 3 del Convenio Multilateral.

Este esquema de distribución de potestades tributarias puede generar distorsiones en la localización de las actividades productivas. El problema se origina en el modo en el cual es implementado el Convenio Multilateral, que es el de gravar en parte por principio de *origen* y en parte por principio de *destino* (vale decir que distribuye la base imponible de acuerdo a dónde se originan los gastos de producción y en donde se vende el bien o servicio, respectivamente).

Se presenta a continuación un caso sencillo que permite clarificar la situación. Se supone lo siguiente:

- Dos industrias de bebidas X e Y, que producen el mismo bien en las provincias de Córdoba y Buenos Aires, respectivamente.
- La provincia de Córdoba exime la producción del bien, siempre y cuando la empresa se localice en su territorio, gravando en caso contrario los ingresos brutos con una alícuota del 1.05%.
- La provincia de Buenos Aires no exime este tipo de industrias, aplicando una alícuota también del 1.5%.
- Los ingresos brutos totales de cada empresa son iguales a un valor arbitrario de 200, que se distribuye en partes iguales entre las dos provincias.
- Los gastos de cada empresa son iguales a un valor arbitrario 100 y se concentran en cada provincia.

Esta información, junto con el cálculo de la distribución de la base imponible entre las dos provincias, se encuentra reflejada en el Cuadro 19.

**Cuadro 19: Ejemplo de distribución de base imponible por Convenio Multilateral**

	Provincia de Córdoba	Provincia de Buenos Aires	Totales de industria
<b>Industria X</b>			
Gastos de Producción	\$ 100		\$ 100
Ingresos Brutos	\$ 100	\$ 100	\$ 200
Potestad sobre carga tributaria de cada provincia	$0.50 \times 100/100 + 0.50 \times 100/200 = 0.75$	$0.50 \times 0/100 + 0.50 \times 100/200 = 0.25$	
Monto imponible (distribuido entre las provincias)	$0.75 \times 200 = \$150$	$0.25 \times 200 = \$50$	
Impuesto afrontado por la industria	$0\% \times 150 = \$0$	$1.5\% \times 50 = \$0.75$	<b>\$ 0.75</b>
<b>Industria Y</b>			
Gastos de Producción		\$100	\$100
Ingresos Brutos	\$100	\$100	\$200
Potestad sobre carga tributaria de cada provincia	$0.50 \times 0/100 + 0.50 \times 100/200 = 0.25$	$0.50 \times 100/100 + 0.50 \times 100/200 = 0.75$	
Monto imponible (distribuido entre las provincias)	$0.25 \times 200 = \$50$	$0.75 \times 200 = \$150$	
Impuesto afrontado por la industria	$1.05\% \times 50 = \$0.525$	$1.5\% \times 150 = \$2.25$	<b>\$ 2.78</b>

Fuente: Elaboración propia.

Se advierte entonces que la industria localizada en la provincia de Buenos Aires, termina afrontando una mayor carga tributaria que la que se encuentra radicada en la provincia de Córdoba, que sólo tributa por una proporción de su actividad desarrolladas en Buenos Aires.

Una importante conclusión que se deriva de este análisis es que, si bien el Convenio Multilateral tiene como objetivo evitar la doble imposición en distintas jurisdicciones, afecta la localización “natural” de las industrias promoviendo el asentamiento en jurisdicciones con tratamiento tributario más benigno. Este efecto distorsivo se incrementa a medida que se amplían las diferencias tributarias y sería eliminado si el Convenio Multilateral se aplicara de acuerdo al *principio de destino*.

Por otro lado, puede generarse un tipo de distorsión adicional, ya no por Convenio sino por el hecho de aplicarse exenciones acotadas en un contexto de alícuotas diferenciadas. Si se consideran, por ejemplo, dos jurisdicciones que eximen a las industrias localizadas en la propia provincia,

pero que gravan con diferentes alícuotas a las ventas provenientes de la otra, ocurre que a una industria no le convendrá radicarse en la provincia con menor alícuota, sino por el contrario en la que grava con mayor alícuota. Esto es así porque las ventas de esa industria no se verán gravadas por su propia jurisdicción, puesto que está exenta pero sí por la otra jurisdicción, por sus ventas realizadas a ella.

### **VII.3.3 Regímenes Especiales**

Por otro lado, el Convenio contempla también Regímenes Especiales para ciertas actividades específicas. Cada uno de ellos tendrá una distribución especial de los ingresos brutos entre la provincia en donde se encuentre la oficina, casa central, administración o domicilio y la jurisdicción en donde se desempeña la actividad en cuestión. Los casos contemplados y el modo en que se distribuyen las bases imponibles en las jurisdicciones son los siguientes<sup>48</sup>:

- *Actividades de la construcción*, cuya oficina, escritorio, administración o dirección se encuentre en una jurisdicción y se ejecuten obras en otras. Se atribuirá el 10% de los ingresos a la jurisdicción donde esté ubicada la sede y el 90% a la jurisdicción donde se realicen las obras;
- *Entidades de seguros, capitalización y ahorro, de créditos y de ahorro y préstamo* (no incluidas en el Régimen de Entidades Financieras), cuando la administración o sede central se encuentre en una jurisdicción y se contraten operaciones relativas a bienes o servicios situadas en otra, se atribuirá a esta última el 80% de los ingresos provenientes de la operación y el 20% a la jurisdicción donde se localice la administración o sede central.
- *Entidades financieras*. Cada fisco podrá gravar la parte de los ingresos que le corresponda en proporción a la sumatoria de los ingresos, intereses

---

<sup>48</sup> Artículos 6 al 13 del Convenio Multilateral.

pasivos y actualizaciones pasivas de cada jurisdicción en la que la entidad tuviere casas o filiales habilitados.

- *Empresas de transporte* que desarrollen actividades en varias jurisdicciones, se podrá gravar en cada una la parte de los ingresos brutos correspondientes al precio de los pasajes y fletes percibidos o devengados en el lugar de origen del viaje.
- *Profesiones liberales* ejercidas por personas que desarrollen actividades profesionales en jurisdicciones distintas a donde se encuentren ubicadas sus oficinas o estudios, las primeras podrán gravar el 80% de la base imponible, mientras que las últimas el 20% restante.
- *Rematadores, comisionistas u otros intermediarios*, tendrán igual tratamiento que en la situación anterior.
- *Prestamistas hipotecarios o prendarios*, con domicilio en jurisdicción distinta a donde se sitúen los bienes que sirven de garantía, se les gravará el 20% y 80% respectivamente en cada jurisdicción.
- *Industrias vitivinícolas y azucareras, y productos agropecuarios*. Cuando el productor efectúe la venta de estos productos fuera de la jurisdicción en cuestión, se considerará como monto imponible al precio mayorista de los productos, gravando la jurisdicción donde se comercialice el producto la diferencia entre los ingresos brutos obtenidos y el referido monto imponible.

#### **VII.3.4 Comparación de alícuotas con Convenio**

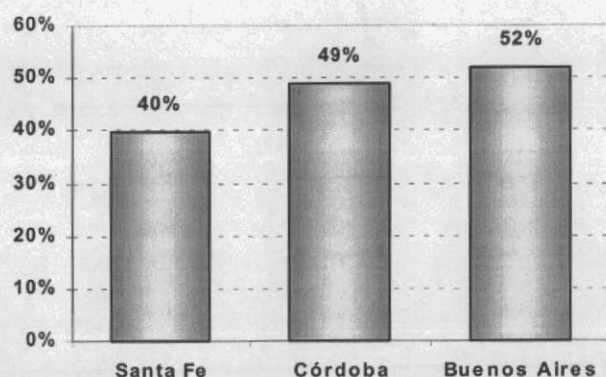
Actualmente, un importante porcentaje de la recaudación de las provincias en concepto del impuesto a los ingresos brutos proviene del Convenio Multilateral. Se advierte en el Gráfico 12 que para la provincia de Córdoba la recaudación correspondiente a dicho convenio representa prácticamente el 50% del total recaudado en concepto del Impuesto a los



Ingresos Brutos. En la provincia de Buenos Aires el porcentaje es algo mayor, mientras que para la provincia de Santa Fe, es del 40%. Esta relevancia que adquieren los montos recaudados por aplicación del Convenio Multilateral demuestra que éste no puede ser dejado de lado en el análisis de la carga tributaria efectiva del impuesto a los Ingresos Brutos.

El incluir las alícuotas contempladas por Convenio Multilateral representaría una muy buena aproximación para medir la carga efectiva, tanto directa como indirecta, que aplica cada jurisdicción. Sin embargo, resulta una tarea sumamente difícil de llevar a la práctica puesto que sería necesario conocer qué porcentaje de las ventas totales de un sector económico es realizado dentro de la misma jurisdicción y qué proporciones se destinan hacia otra u otras provincias.

**Gráfico 12: IIB - Recaudación por Convenio en porcentajes del total (Año 2001)**



*Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral.*

De todas maneras, se realizará una comparación de las alícuotas teóricas aplicadas en cada provincia para las actividades que el pacto promueve eximir, en los casos en los que resulte de aplicación el Convenio Multilateral.

Cabe aclarar que en las provincias de Buenos Aires y Córdoba, se presenta además una segunda alícuota, resultante del incremento del 30% para el caso de la primer jurisdicción (cuando el monto del impuesto pagado durante el ejercicio 2000 supere los \$200.000), y la correspondiente a una

reducción del 30% en la segunda (cuando los ingresos anuales no superen los \$ 240.000).

La diferencia con respecto al Cuadro 19 presentado anteriormente se observa para aquellas actividades que el Pacto Fiscal establece eximir, puesto que en los casos en que se encuentran efectivamente exentas, se cumple el beneficio sólo si la explotación, establecimiento productivo u obra, en actividad, se encuentre localizado en la propia jurisdicción, aplicándose la alícuota mencionada en la legislación en caso contrario. Para el resto de las actividades, se mantienen las alícuotas teóricas ya presentadas en el Cuadro 19.

**Cuadro 20: Alícuotas teóricas del IIB por Convenio Multilateral**

Actividades	Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvic.	1% 3.5% <sup>(1)</sup>	1%- 0.7%	1%
Industria Manufacturera Elaboración de prod alimenticios y bebidas Fabric de sustancias y prod químicos Fabric de metales comunes Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p. Fabric de vehic autom, remolques y semirem.	1.5%- 1.95%	1.5%- 1.05%	1.50%
Electricidad	1.5%- 1.95% <sup>(2)</sup> 3.5%- 4.55% <sup>(3)</sup>	2.5%- 1.75% <sup>(6)</sup> 2%- 1.4% <sup>(7)</sup> 5%- 3.5% <sup>(8)</sup>	2.50%
Gas	3.5%- 4.55%		
Agua			
Construcción	3.5%- 4.55% <sup>(4)</sup> 2.5% <sup>(5)</sup>	3%- 2.1%	1.50%
Instituciones financieras	4%	2.5%- 1.75%	3.5%
Seguros de renta vitalicia (AFJP)	2.5%- 3.25%	3.5%- 2.75%	3.5%
Otros seguros personales y patrimoniales	2.5%- 3.25%	5%- 3.5%	3.5%

Notas:

<sup>(1)</sup> Servicios agrícolas.

<sup>(2)</sup> Generación.

<sup>(3)</sup> Transporte y distribución.

<sup>(4)</sup> Construcción reforma y reparación de edificios residenciales y no residenciales, obras de ingeniería civil n.c.p.

<sup>(5)</sup> Actividades especializadas de la construcción y otras.

<sup>(6)</sup> Suministros de electricidad, agua y gas en general.

<sup>(7)</sup> Suministros de electricidad, agua y gas a cooperativas de usuarios.

<sup>(8)</sup> Suministros de electricidad, agua y gas a usuarios residenciales.

Fuente: Elaboración propia en base a legislación impositiva provincial para el año 2002

En consecuencia, en cuanto a las alícuotas teóricas de las actividades contempladas por el Pacto Federal, para cuando resulte aplicable lo estipulado por el Convenio Multilateral, se registran ciertas diferencias entre

las tres provincias. Con respecto a las actividades primarias, la presión es igual en las tres, 1%, siendo algo menor en la provincia de Córdoba para aquellos favorecidos por la reducción del 30%. Algo similar ocurre en el caso de la industria, en donde la alícuota de las tres jurisdicciones es del 1.5%, pero se ve incrementada en ciertos casos en Buenos Aires, y reducida en la Provincia de Córdoba. El comportamiento de la carga tributaria de ingresos brutos sobre los servicios de provisión de energía eléctrica, agua y gas resulta algo más dispar, siendo menor en el caso de la provincia de Córdoba, excepto para el suministro a usuarios residenciales. Para el caso de las instituciones financieras, es notoria la menor presión ejercida en la provincia de Córdoba, siendo Buenos Aires la de mayor carga tributaria de las tres jurisdicciones comparadas. En las AFJP, la presión es más pareja entre las tres provincias, siendo la mayor la de Santa Fe. Por el contrario, en las compañías de seguro, Córdoba es la jurisdicción con alícuota más elevada.

#### **VII.4 Conclusiones acerca de la incidencia del IIB**

Las conclusiones que se pueden extraer del relevamiento realizado son varias:

1. En primer lugar, se cree que se ha avanzado considerablemente en la armonización de alícuotas entre las provincias comparadas, fundamentalmente gracias al cumplimiento de los compromisos asumidos en el Pacto Fiscal Federal. Por lo general, el grado de acatamiento a lo dispuesto por dicho pacto en cuanto a las exenciones a ciertas actividades productivas es similar en las tres provincias. La carga efectiva promedio que pesa sobre las respectivas economías no difiere significativamente entre las tres jurisdicciones y se encuentra entre un 1.5% y un 1.8%, siendo Córdoba la de menor presión tributaria. Esta semejanza de alícuotas constituye el reflejo de un proceso de convergencia de los regímenes impositivos.

2. En segundo lugar, *la política del gobierno cordobés de disminuir la presión tributaria legal de Ingresos Brutos se ha convertido en un importante estímulo para la actividad productiva de la provincia ya que crea diferencias relevantes a favor de esta última en el trato tributario que imponen las jurisdicciones*. De todas maneras dos factores juegan en contra: a) la existencia del Convenio Multilateral de Ingresos Brutos, que acota gran parte del beneficio impositivo que ofrece la reducción, debido a que una porción significativa de los ingresos que obtienen ciertas actividades locales deben tributar la alícuota vigente en otras provincias. En esta situación se encuentran las actividades que comercializan su producción en otras jurisdicciones, caso de la industria manufacturera y de ciertos servicios; b) la aplicación de exenciones “acotadas” por parte de las provincias (sólo a sus propias industrias) distorsiona la localización de las empresas favoreciendo paradójicamente a aquellas jurisdicciones que tienen cargas tributarias más elevadas hacia empresas “no locales”.
3. Pudo comprobarse que la existencia de montos mínimos en las tres provincias, penaliza a numerosos establecimientos que, por su menor facturación, terminan erogando una carga efectiva superior a la nominal. Se plantea en este punto un trade- off entre equidad y mayor capacidad recaudadora, vale decir que existe la disyuntiva acerca de si conviene seguir penalizando a las unidades económicas de baja facturación (especialmente los del comercio minorista, que resultan los más afectados) y mantener un nivel de recaudación determinado, o por el contrario, si conviene encarar una reforma tendiente a igualar las presiones efectivamente ejercidas por las distintas actividades económicas, aún a costa de una reducción en la recaudación tributaria.

4. Al momento de analizar los principales motivos a los cuales se atribuye que la presión en Córdoba sea algo más baja que Buenos Aires y Santa Fe, se advierte que:
5. La menor **alícuota teórica** presente en la provincia de Córdoba para gran parte de las actividades juega un rol trascendental en la menor carga tributaria efectiva ejercida sobre esta jurisdicción. Excepto para el rubro de telecomunicaciones y actividades inmobiliarias, en los que las alícuotas aplicadas son mayores que en las otras dos provincias, en el resto de las actividades las alícuotas resultan inferiores o a lo sumo iguales. En ciertos casos, la presión es menor aún sin considerar la disminución del 30%, y en otras actividades, la carga es inferior gracias a la reducción impositiva.
6. Los **mínimos** no juegan a favor de la menor presión efectiva. Por el contrario, como ya se presentó, son más altos en la provincia de Córdoba que en las otras dos, por lo que en ciertos sectores elevan la alícuota promedio de manera sustancial, como lo es el caso del comercio minorista. De todas maneras, este último sector se encuentra aliviado en cierta medida por la existencia del régimen especial, que disminuye la carga para aquellas pequeñas unidades que no poseen empleados.

## **VIII. Presión impositiva del Impuesto de Sellos**

El hecho imponible del Impuesto de Sellos está constituido por los actos, contratos u operaciones de carácter oneroso instrumentados a través de una escritura, papel o documento que constituya un título jurídico por medio del cual pueda ser exigido el cumplimiento de las obligaciones involucradas. La base imponible del impuesto es el valor nominal expresado en los instrumentos gravados, salvo para casos especiales. La justificación de este impuesto se basa en el principio del beneficio, dada la supuesta seguridad jurídica que implica la certificación de lo pactado por parte del Estado.

Sin embargo, un aspecto que se le critica es la forma en la que la obligación tributaria es calculada, proporcional al monto de la operación. Asimismo, al igual que el Impuesto a los Ingresos Brutos, el Impuesto a los Sellos es un tributo distorsivo, puesto que incide en los costos de los procesos productivos, alterando el sistema de precios relativos y consecuentemente la distribución de los recursos productivos. Del análisis de las legislaciones provinciales se desprende una extensa lista de cada uno de los documentos que requieren la intervención pública, así como también se advierte una larga lista de operaciones particulares o sectores en general que han sido beneficiados a través de exenciones. La gran heterogeneidad interjurisdiccional sugiere que el otorgamiento de las mismas ha tenido una evolución desordenada y arbitraria, excepto en lo que respecta a las principales actividades productivas, donde se advierte la influencia del Pacto Fiscal.

En consecuencia, debido a las distorsiones que introduce este impuesto, el Pacto Federal estableció como compromiso inmediato de las provincias la derogación del gravamen que recaía sobre operaciones financieras activas y sus conexas efectuadas por instituciones financieras y de seguros, cuando los

destinatarios de dichos actos fueran los sectores agropecuario, industrial, minero y de la construcción. Este compromiso es de cumplimiento efectivo en las tres provincias (Cuadro 21). Adicionalmente, las provincias se comprometieron a ir eliminando gradualmente el impuesto a los sellos al resto de las actividades y sectores productivos, con excepción de las actividades hidrocarburíferas y las operaciones que no incidieran en el costo de los procesos productivos.

**Cuadro 21: Situación frente al IS de operaciones financieras y de seguros destinadas a actividades productivas**

Operación	Córdoba	Buenos Aires	Santa Fe
Actos, contratos y operaciones que realicen instituciones financieras para el financiamiento de los sectores agropecuario, industrial, minero y de la construcción.	Exenta	Exenta	Exenta
Actos, contratos y operaciones que realicen entidades aseguradoras para contratos de seguros que cubran riesgos inherentes a los sectores agropecuario, industrial, minero y de la construcción.	Exenta	Exenta	Exenta

*Fuente: Elaboración propia en base a legislaciones impositivas provinciales para el año 2002.*

Sin embargo, el impuesto a los sellos todavía grava a distintas operaciones de carácter oneroso, tal como puede apreciarse en el Cuadro 22.

Las operaciones que grava Sellos se pueden clasificar en cinco grandes grupos:

- Actos y contratos en general
- Actos y contratos sobre inmuebles
- Operaciones comerciales
- Operaciones bancarias
- Operaciones de seguros

**Cuadro 22: Impuesto a los Sellos: Alícuotas vigentes de actos y contratos seleccionados**

Concepto	Alícuota (%)		
	Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe
Actos y Contr. no gravados expresamente	1,00	0,60	1,00
<b>Actos y Contratos en General</b>			
Cesión de Derechos y Acciones	1,00	0,60	1,00
Concesiones	1,50	1,80	1,80
Deudas y Obligaciones	1,00	0,60	1,00
Suministro de Energía Eléctrica	1,00	Exento	1,00
Garantías, Fianzas y Aroles	1,00	0,60	1,00
Locación y Sublocación de Cosas, Der., Obras y Ss.	1,00	0,60	1,00
Compraventa de Mercaderías y Bs Muebles	1,00	0,60	1,00
Cpa-Vta Cereales, Oleag., etc (con registr.)	0,25	Exento	0,05
Cpa-Vta Cereales, Oleag., etc (sin registr.)	0,50	Exento	0,10
Mutuo	1,00	0,20	1,00
Prendas (constitución, transferencia o endoso)	1,00	0,60	1,00
Rentas Vitalicios (constitución)	1,00	0,60	1,00
Constitución, Disol. y Liquid. De sociedades (a)	1,00	0,60	1,00
<b>Actos y Contratos sobre Inmuebles</b>			
Boletos de Compraventa	1,00	0,20	0,50
Cancelaciones (b)	0,20		0,30
Cesión de Derechos y Acciones	1,00	0,20	1,00
Derechos Reales	1,50	0,60	1,00
Dominio (general)	4,00	1,50	3,00
Dominio (prescripción)	1,00	1,50	3,00
Permutas	1,50	1,50	3,00
Locación y Sublocación (c)	1,00	0,42	1,00
<b>Operaciones Comerciales</b>			
Venta y Trans. de establ. Comerc. E Industr.	1,00	1,40	1,40
Letras de Cambio, Ordenes de Pago o Pagarés	1,00	0,60	1,00
Tarjetas de Crédito (resúmenes o liq.)	0,60	0,60	0,10
Planes de Ahorro y Círculos Cerrados		0,60	1,00
<b>Operaciones Bancarias</b>			
Adelantos en Cta. Cte. y Descubiertos		0,60	0,30
Operaciones Monetarias	1,00	0,60	3,00
Giros y Transferencias de Fondos		0,50	0,30
<b>Operaciones de Seguros</b>			
Rubros elementales	1,00	1,00	1,40
Seguros de Vida	Exento	0,10	0,10
Endosos	0,20		
Informes de Siniestros		0,05	

Notas: (a) Santa Fe y Bs.As: constitución de sociedades exentas; (b) Santa Fe: Hipotecas, 0,60%; (c) Buenos Aires: inmuebles en zona turística, 0,5%; Santa Fe vivienda única 0,10%.

Fuente: Elaboración propia en base a legislaciones impositivas provinciales para el año 2002.

En primer lugar, se observa que el grupo de operaciones onerosas de carácter general (deudas y obligaciones; fianzas y aroles; etc.) tienen un tratamiento más benigno en Córdoba con una alícuota media (promedio

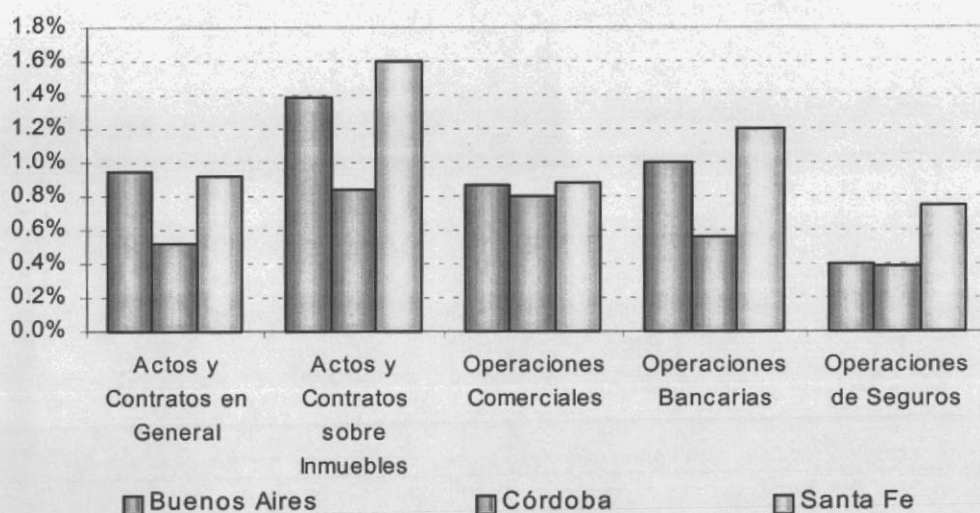


simple) cercana al 0,7% frente al 0,9% promedio que rige en Santa Fe y Buenos Aires.

Por su parte, el cargo que pesa sobre operaciones relacionadas con inmuebles (boletos de compraventa, dominios reales, permutas, etc.) varía tanto entre provincias como entre los mismos actos que se comparen. De todos modos es marcadamente menor la presión ejercida en la provincia de Córdoba que en las otras dos jurisdicciones para gran parte de las operaciones.

En el caso de operaciones comerciales, bancarias y de seguros también hay una gran dispersión de alícuotas entre las provincias, aunque sería Santa Fe la provincia más gravosa en la mayoría de los casos, y Córdoba la de menor presión.

**Gráfico 13: Impuesto a los Sellos Carga tributaria promedio de principales grupos de actos y contratos**



Fuente: Elaboración propia en base a legislaciones impositivas provinciales para el año 2002.

Según la muestra de actos y operaciones seleccionada, existe una menor carga tributaria en Córdoba que en las otras dos provincias, con una alícuota media del 0,6% frente al 1% y 1,1% de Buenos Aires y Santa Fe respectivamente (Cuadro 23).<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Una estimación más precisa de la carga ejercida por el impuesto a los Sellos debería contemplar la importancia relativa de cada una de las operaciones gravadas en las decisiones y procesos económicos. De todas maneras, esta información es sumamente difícil de estimar, es por ello que se considera un promedio simple de las alícuotas.

En cuánto al grado de homogeneidad entre alícuotas, la mayor dispersión relativa se encuentra en la provincia de Santa Fe con una variación de casi del 78% del valor medio (coeficiente de variación, Cuadro 23). Le sigue muy de cerca Córdoba, con una dispersión de 77.4% y en último lugar Buenos Aires con el 70.7%.

**Cuadro 23 Impuesto a los Sellos**  
**Promedio y dispersión de alícuotas de actos y contratos seleccionados <sup>(1)</sup>**

	Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe
Media	1.0%	0.6%	1.1%
Desviación Estándar	0.7%	0.5%	0.9%
Coeficiente de Variación	70.7%	77.4%	77.7%

Nota (1): Se considera alícuota 0% a las operaciones exentas

Fuente: *Elaboración propia en base a legislaciones impositivas provinciales para el año 2002.*

## **IX. El esquema fiscal municipal**

En el ámbito municipal las contribuciones por servicios prestados constituyen la principal fuente de recursos con que cuentan los gobiernos de este nivel. Estos gravámenes recaen sobre la tenencia de determinados activos patrimoniales y sobre la producción y consumo de bienes y servicios.

Los Estados municipales cuentan con un amplio abanico de gravámenes, pero son básicamente dos los que importan por su capacidad de generar ingresos: las Contribuciones sobre los Inmuebles y sobre la Actividad Industrial, Comercial y de Servicios (*Tasa de Seguridad e Higiene*). Una esquema fiscal municipal eficiente debería asegurar que los cargos impositivos originados en las distintas contribuciones equiparen las ventajas que significa para los ciudadanos contar con seguridad, sanidad, infraestructura básica y otros elementos que favorecen el desarrollo económico y social de una jurisdicción.

Pero en la realidad se observa que algunas de las contribuciones que rigen en los municipios poco tienen que ver con un servicio o beneficio que se ofrece al ciudadano, sino que existen más bien por una necesidad de financiamiento o de penalización a alguna actividad económica. En este tipo de casos la Contribución actúa de hecho como un impuesto, con todos sus efectos perjudiciales. Como ejemplo de la primera justificación se encuentran las que recaen sobre el consumo de energía y gas o sobre las actividades relacionadas con espectáculos o diversiones públicas. Como ejemplo de la segunda puede citarse a la contribución que recae sobre la circulación de valores sorteables.

En la presente sección se analizarán algunos de los municipios más grandes, en cuanto a población se refiere, de cada una de las provincias consideradas en el estudio: La Matanza, La Plata, Lomas de Zamora, Mar del

Plata y Quilmes, para la Provincia de Buenos Aires; Ciudad de Córdoba, Río Cuarto, Villa Carlos Paz, Villa María y San Francisco, para la Provincia de Córdoba; y Rafaela, Rosario, Ciudad de Santa Fe y Venado Tuerto, para la Provincia de Santa Fe. La población de estos municipios seleccionados tiene la siguiente representación: un 25.1% de la población total de la provincia de Buenos Aires, un 52,2% de la provincia de Córdoba, y un 47,6% de la provincia de Santa Fe, por lo que se estaría abarcando una importante proporción de las tres provincias bajo estudio, en cuanto a población se refiere.

Del Cuadro 24 se deriva que, en líneas generales, los municipios seleccionados conforman sus esquemas fiscales gravando tanto a activos patrimoniales como a actividades económicas. Una diferencia importante se observa en los municipios de Córdoba, que tienen potestad para gravar a los automotores (aunque acotada porque las alícuotas y demás condiciones las fija el Estado provincial). También se destaca la mayor cantidad de tasas y contribuciones que existen en los municipios de Buenos Aires, con respecto a los de las otras dos provincias, siendo además los de la provincia de Santa Fe los que menor cantidad de tasas poseen en promedio.

Otro rasgo característico que se distingue del análisis de las ordenanzas municipales es que, por lo general, las estructuras tributarias de los municipios de una misma provincia son similares entre sí, cobrando por lo general las mismas tasas o contribuciones, que a su vez tienen nombres prácticamente iguales. En la próxima sección se analizará la estructura de alícuotas de los municipios, con el objetivo de determinar qué jurisdicción ejerce mayor o menor presión, y ver si esta carga es similar o no entre los municipios de cada provincia.

Se advierte que en los catorce municipios seleccionados se gravan los bienes inmuebles, las actividades industriales, comerciales y de servicios, la utilización de espacios de dominio público, los cementerios y la construcción

de obras. Existen además otras contribuciones que son cobradas en gran parte de las jurisdicciones, como la que recae sobre los espectáculos y diversiones públicas, sobre la publicidad y propaganda y los derechos de oficina o tasa de actuación administrativa. A su vez, se encuentran otras tasas o derechos que en ciertos municipios que no se hallan especificadas en el cuadro, tales como derechos de venta ambulante, tasas por control de marcas y señales, contribución sobre ferias y remates, derechos de rifas, tasa por mantenimiento de red vial, entre otros.

El objeto de esta sección es avanzar en el análisis comparativo de sólo aquellas contribuciones municipales que se consideran más relevantes por su impacto sobre la generación y desarrollo de nueva actividad económica. Es por ello que en la próxima sección el estudio se concentra en profundizar la realidad actual de tres Contribuciones: la que recae sobre la industria, el comercio y los servicios; la que hace lo propio sobre el consumo de energía; y la que alcanza al consumo de gas (a pesar que estas dos últimas no se encuentran en todos los municipios).

**Cuadro 24: El sistema tributario municipal**

Contribución	Buenos Aires					Córdoba					Santa Fe			
	La Matanza	La Plata	Lomas de Zamora	Mar del Plata	Quilmes	Ciudad de Cba.	Río Cuarto	San Francisco	Villa Carlos Paz	Villa María	Ciudad de Santa Fe	Rafaela	Rosario	Venado Tuerto
Sobre inmuebles	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sobre automotores	Sí*	Sí*	Sí*	Sí*	Sí*	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí				
Tasa de habilitación de comercio e industria	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí									
Sobre la actividad comercial, industrial y de servicios	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sobre mdos concentradores														
Derecho de fiscalización sobre concesionar. de ss. Públicos														
Sobre espectáculos y diversiones públicas	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sobre cementerios	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sobre la publicidad y propaganda	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sobre la utilización de espacios de dominio público	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sobre la construcción de obras	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Sobre el suministro de energía eléctrica	Sí					Sí	Sí		Sí	Sí			Sí	
Sobre el sumín. de gas natural		Sí				Sí	Sí		Sí	Sí			Sí	Sí
Inspección veterinaria	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí								Sí	Sí
Derecho de oficina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí	Sí		Sí	Sí
Venta ambulante	Sí	Sí		Sí	Sí								Sí	
Control de marcas y señales			Sí	Sí	Sí									
Ss. de protección sanitaria						Sí	Sí	Sí						
Otras	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Total tasas y contribuciones</b>	<b>24</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>22</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>11</b>

\* Únicamente para aquellos vehículos que no se encuentren incluidos en el impuesto provincial.

Fuente: Elaboración propia en base a ordenanzas municipales para el año 2002.

## **IX.1 Contribución a la Actividad Industrial, Comercial y de Servicios**

Esta contribución, también denominada *Tasa de Seguridad e Higiene o Derecho de Registro e Inspección*, tiene por objeto gravar el ejercicio de la actividad industrial, comercial agropecuaria, extractiva o de servicios, a título oneroso, en virtud de los servicios de contralor, salubridad, higiene, asistencia social, entre otros, que preste el municipio en cuestión.

Por lo general la *base imponible* está constituida por el monto total de los ingresos brutos devengados en el período fiscal de las actividades gravadas. Existen otros casos en los que la base imponible se define como la cantidad de empleados o la superficie del establecimiento afectado a la actividad gravada, lo cual implica que no opera estrictamente como un impuesto sobre las transacciones. Cuando la Tasa de Seguridad e Higiene es aplicada sobre los ingresos brutos, funciona realmente como si fuera el impuesto que, sobre esa misma base, se cobra a nivel provincial (el Impuesto a los Ingresos Brutos). Luego, las consecuencias sobre la eficiencia en la asignación de los recursos son similares a las que resultan de la aplicación del IIB, impuesto de naturaleza muy distorsiva, ya que tiende a alterar los precios relativos, en detrimento de la eficiencia asignativa en el consumo y en la producción.

Es por ello que, tendiente a eliminar distorsiones y aumentar la competitividad de la economía, el Pacto Fiscal promovía la derogación de las tasas municipales que gravaran idénticos hechos económicos, adoptándose un criterio similar para las tasas municipales que no constituyeran una retribución por un servicio prestado o que excedieran el costo de su prestación. Sin embargo, la adhesión de los municipios a los lineamientos del Pacto Fiscal ha sido casi nula y en muchos de ellos subsiste el cobro de tasas que producen efectos distorsivos, como la Tasa de Seguridad e Higiene

cuando la base imponible es el volumen de ventas de las empresas contribuyentes.

Los 14 municipios seleccionados para el presente trabajo gravan a las actividades productivas de acuerdo a los ingresos brutos, imponiendo además algunos de ellos montos mínimos de acuerdo a la cantidad de empleados (Lomas de Zamora, Mar del Plata, Quilmes, Rosario y Venado Tuerto). A continuación se analizará la estructura de alícuotas efectivas vigente en cada uno de las jurisdicciones seleccionadas.

### **IX.1.1 Estructura de alícuotas efectivas**

Para el análisis de las alícuotas efectivas de los municipios, se aplicó la misma metodología utilizada en el caso del Impuesto a los Ingresos Brutos en las provincias. Es decir que se tuvieron en cuenta los montos mínimos, fijos y el tamaño y facturación promedio de las unidades económicas, de modo de intentar determinar la verdadera carga que soporta cada actividad económica en las diferentes jurisdicciones. Cabe aclarar que la facturación de la “empresa representativa” de cada actividad y para cada tamaño, es la misma que la utilizada para las provincias, puesto que el Censo Económico no presenta igual nivel de desagregación de datos para los subniveles municipales.

En el Cuadro 25 se presentan las alícuotas efectivas de las actividades más representativas de cada municipio.



**Cuadro 25: Tasa de Seguridad e Higiene: Estructura de alicuotas efectivas municipales**

Actividades	Buenos Aires				Quilmes	Córdoba				Santa Fe				
	La Matanza	La Plata	Lomas de Zamora	Mar del Plata		Córdoba	Río Cuarto	San Francisco	Villa Carlos Paz	Villa María	Rafaela	Rosario	Santa Fe	Venado Tuerto
Agricultura, Ganadería, Caza y Silv.	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.0%	0.5%	0.0%	0.1%	0.5%	0.4%	0.0%	0.8%	0.0%	0.0%
Industria Manufacturera														
Elaboración de prod. Alimenticios y bebidas	0.7%	0.4%	0.3%	0.6%	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%	0.5%	0.4%	0.3%	0.5%	0.5%	0.2%
Fabric de metales comunes	0.7%	0.6%	0.4%	0.6%	0.6%						0.3%	0.7%	0.5%	0.2%
Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p.	0.6%	0.6%	0.4%	0.6%	0.6%	0.5%	0.4%	0.4%	0.5%	0.4%	0.3%	0.7%	0.5%	0.2%
Fabric de vehículos autom, remolques y semiremolques	0.7%	0.6%	0.4%	0.6%	0.6%	0.6%	0.4%	0.4%	0.5%	0.4%	0.3%	0.7%	0.5%	0.2%
Electricidad	0.7%	0.8%	0.7%	0.6%	1.1%	1.0%	1.6%	1.4%	2.7%	1.2%	0.3%	0.7%	0.6%	0.5%
Gas	0.3%	0.8%	0.7%	0.6%	1.1%	0.5%	3.3%	1.0%	6.6%	0.5%	0.3%	0.7%	0.6%	0.4%
Agua	0.7%	0.8%	0.7%	0.6%	1.1%	0.0%	1.0%	0.0%	0.5%	0.5%	0.3%	0.7%	0.6%	0.5%
Construcción	0.7%	0.6%	0.6%	0.6%	0.5%	0.5%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.3%	0.5%	0.5%	0.3%
Comercio mayorista	0.7%	0.7%	0.5%	0.7%	0.7%	0.5%	0.6%	0.6%	0.6%	0.8%	0.6%	0.8%	0.9%	0.5%
Comercio minorista	1.4%	0.7%	0.6%	1.6%	2.1%	0.6%	0.8%	0.5%	0.6%	1.0%	1.6%	1.6%	1.4%	0.7%
Restaurantes	1.3%	1.4%	0.8%	0.8%	1.2%	0.8%	1.0%	1.0%	0.8%	1.6%	0.8%	5.5%	1.8%	0.5%
Transporte y almacenamiento	0.7%	0.7%	0.6%	0.6%	0.7%	0.4%	0.9%	1.2%	0.5%	0.9%	0.7%	0.6%	0.6%	0.4%
Telecomunicaciones	0.7%	0.8%	1.3%	0.6%	1.1%	2.0%	1.0%	2.2%	2.1%	1.5%	0.7%	0.7%	0.6%	0.5%
Instituciones financieras	1.5%	1.3%	1.1%	1.3%	2.0%	0.8%	3.5%	3.0%	3.5%	1.5%	0.8%	1.3%	2.0%	2.5%
Seguros de renta vitalicia (AFIP)	1.2%	1.3%	1.1%	1.0%	1.3%	1.0%	2.5%	2.0%	1.0%	3.3%	0.7%	1.5%	0.6%	1.2%
Otros seguros personales y patrim.	0.5%	1.3%	1.1%	1.0%	1.3%	2.3%	1.1%	1.0%	1.0%	1.4%	0.7%	1.5%	0.6%	1.2%
Act. inmobiliarias	0.9%	2.0%	0.5%	1.0%	1.4%	0.8%	1.8%	1.9%	0.4%	0.6%	0.8%	1.5%	2.4%	1.2%
Actividades jurídicas y de contab.	0.4%	1.7%	0.4%	1.0%	0.9%	0.8%	0.7%	0.7%	0.4%	0.7%	0.4%	1.1%	0.4%	0.5%
Publicidad	1.0%	1.8%	0.3%	1.5%	1.5%	1.0%	1.0%	1.6%	1.2%	1.6%	0.9%	1.5%	3.3%	1.2%
Servicios sociales y de salud priv.	0.5%	0.9%	0.4%	0.9%	0.5%	0.5%	0.7%	0.7%	0.4%	0.4%	0.6%	1.0%	0.5%	0.5%

Fuente: Elaboración propia en base a ordenanzas municipales para el año 2002.

Las alícuotas presentadas en el Cuadro 26 muestran que existe cierta variabilidad entre la carga ejercida por los distintos municipios, inclusive dentro de una misma provincia. Es por ello que a los fines de realizar una comparación entre la presión fiscal de los municipios de cada provincia, se calculó un promedio de las alícuotas municipales para las tres jurisdicciones, ponderando por la población de cada municipio (Cuadro 26). Asimismo, se estimó la alícuota efectiva promedio de todas las actividades para cada municipio, utilizando como ponderaciones la participación de cada actividad sobre el total producido en cada provincia. Esta presión promedio por municipio se presenta en el Gráfico 14.

**Cuadro 26: Tasa de Seguridad e Higiene - Promedio de alícuotas efectivas municipales por provincia**

Actividades	Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe
Agricultura, Ganadería, Caza y Silv.	0.1%	0.4%	0.5%
Industria Manufacturera			
Elaboración de prod. Alimenticios y bebidas	0.5%	0.5%	0.5%
Fabric de metales comunes	0.6%		0.6%
Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p.	0.6%	0.5%	0.6%
Fabric de vehículos autom, remolques y semiremolques	0.6%	0.6%	0.6%
Electricidad	0.8%	1.1%	0.6%
Gas	0.6%	1.0%	0.6%
Agua	0.8%	0.1%	0.6%
<b>Construcción</b>	0.6%	0.5%	0.5%
Comercio mayorista	0.7%	0.5%	0.8%
Comercio minorista	1.3%	0.6%	1.5%
<b>Restaurantes</b>	1.1%	0.9%	4.0%
<b>Transporte y almacenamiento</b>	0.7%	0.5%	0.6%
Telecomunicaciones	0.9%	1.9%	0.6%
Instituciones financieras	1.4%	1.3%	1.5%
Seguros de renta vitalicia (AFJP)	1.2%	1.3%	1.2%
Otros seguros personales y patrim.	0.9%	2.1%	1.2%
Act. inmobiliarias	1.1%	0.9%	1.7%
Actividades jurídicas y de contab.	0.8%	0.8%	0.8%
Publicidad	1.2%	1.1%	1.9%
<b>Servicios sociales y de salud priv.</b>	0.6%	0.5%	0.8%

Fuente: Elaboración propia en base a ordenanzas municipales para el año 2002.

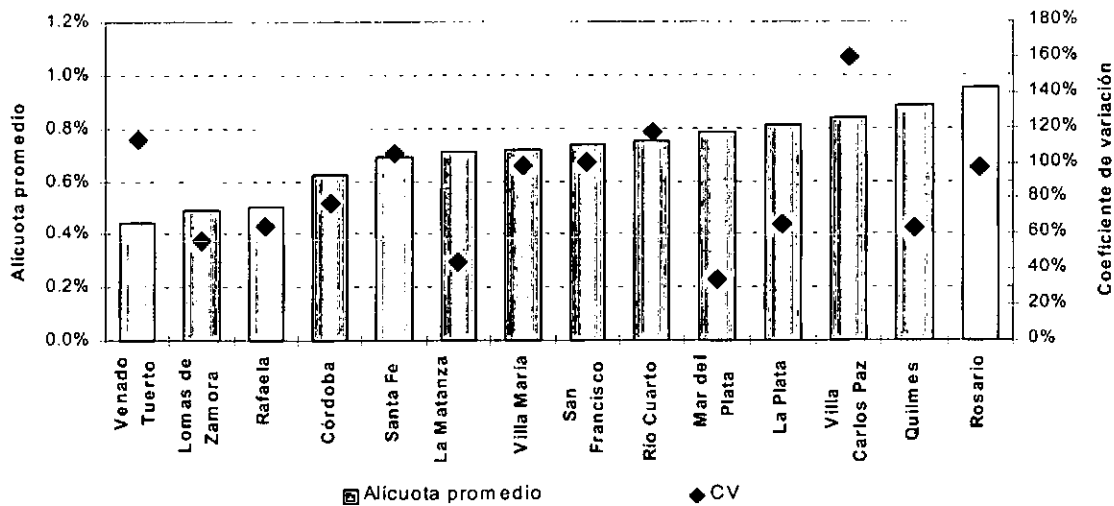
La comparación de las alícuotas vigentes permite extraer las siguientes conclusiones:

- El sector agropecuario es gravado con menor intensidad en la provincia de Buenos Aires que en Córdoba y Santa Fe. Cabe aclarar en este punto que en gran parte de los municipios de Buenos Aires, fundamentalmente aquellos que integran el Gran Buenos Aires, estas actividades no se encuentran contempladas dentro del tributo debido a que, al tratarse de jurisdicciones netamente urbanas, no es factible desarrollar en grandes escalas la agricultura o ganadería.
- La industria enfrenta una carga tributaria municipal similar en las tres jurisdicciones. En efecto, la presión promedio (ponderado por población) de los municipios seleccionados se encuentra entre el 0.5% y el 0.6%.
- Con respecto a la prestación del servicio de energía eléctrica, los municipios de la provincia de Córdoba son los que más gravan a esta actividad, en comparación con las otras dos jurisdicciones. De hecho, en el Cuadro 27 se observa que la presión efectiva sobre este servicio supera el punto porcentual en los cinco municipios de la muestra, mientras que en los de las otras dos provincias la carga tributaria es inferior al 0.7% (excepto en Quilmes, en donde asciende al 1,1%).
- Algo similar sucede con el servicio del gas, para el que la mayor presión promedio también es ejercida por los municipios de la provincia de Córdoba.
- Por el contrario, la carga tributaria municipal sobre la prestación de agua es notoriamente inferior en Córdoba. Esto se explica fundamentalmente porque la empresa prestadora del servicio se encuentra exenta en la capital cordobesa y en la ciudad de San Francisco.
- El comercio, tanto minorista como mayorista, y los restaurantes enfrentan una menor presión en los municipios de Córdoba, siendo los de Santa Fe los que ejercen una mayor carga promedio.
- Con respecto a la prestación de servicios restantes, los municipios de Córdoba aplican los mayores gravámenes en el caso de las telecomunicaciones y los

seguros de renta vitalicia (AFJP), personales y patrimoniales. Por el contrario, en estas jurisdicciones se soporta la menor carga en el caso de transporte y almacenamiento, instituciones financieras, actividades inmobiliarias, publicidad y servicios sociales y de salud privada.

Por otro lado, del análisis del Gráfico 14, que muestra la presión promedio y dispersión para todas las actividades ejercida en cada municipio, se advierte que la mayor carga es soportada por Rosario, estando por el contrario el resto de los municipios de Santa Fe entre el grupo de los que ejercen menor presión. Por otro lado, los municipios de la provincia de Córdoba se encuentran en una posición intermedia, situándose la ciudad de Córdoba hacia el extremo de menor presión y Carlos Paz, por el contrario, hacia el de mayor. Cabe aclarar que, al igual que para las provincias y el impuesto a los ingresos brutos, este promedio incluye un grupo más amplio de actividades que las presentadas en el Cuadro 26, y que no fueron presentadas por su menor relevancia en las economías provinciales.

**Gráfico 14: Alicuota efectiva promedio y dispersión, por municipio**



Fuente: Elaboración propia en base a ordenanzas municipales para el año 2002.

## IX.2 Contribución sobre el suministro de Energía Eléctrica y Gas Natural

Si bien esta contribución no está contemplada por todos los municipios seleccionados en la muestra, resulta interesante analizarla por el impacto que posee sobre el desarrollo de actividades económicas, al aplicarse sobre insumos fundamentales de los procesos productivos.

El objeto del presente tributo es gravar la prestación de servicios de vigilancia e inspección de las instalaciones o artefactos eléctricos, a gas o mecánicos y suministro de energía eléctrica; y las instalaciones destinadas a la circulación y suministro de gas por redes.

La base imponible está constituida por el importe neto facturado al usuario en las liquidaciones respectivas de la empresa proveedora de energía y/o gas natural.

Por otro lado, existen en algunos casos exenciones a los consumidores del servicio que se encuentren dedicados a la actividad industrial.

**Cuadro 27: Contribución sobre el suministro de energía eléctrica y gas**

Producto	Consumidor	Buenos Aires		Córdoba				Santa Fe	
		La Matanza	La Plata	Ciudad de Córdoba	Rio Cuarto	Villa Carlos Paz	Villa María	Rosario	Venado Tuerto
Energía Eléctrica	Residencial	6.24%		10% <sup>(1)</sup>	10% <sup>(2)</sup>	8%	10%	0.6%	
	Industrial	6.24%		0%	5%	8%	5%	0.6%	
Gas	Residencial		10%	10% <sup>(1)</sup>	10% <sup>(3)</sup>			0.6%	7%
	Industrial		0%	0%	10%			0.6%	0%

Notas:

- (1) En los casos de grandes consumidores con demanda autorizada en punta y fuera de punta de media tensión y grandes consumidores no industriales de gas natural, la alícuota será del 0.5%.
- (2) La alícuota es por kw consumido, sobre lo facturado por la empresa prestataria del servicio de electricidad en los distintos servicios.
- (3) La alícuota es por metro cúbico de gas natural consumido, sobre lo facturado por la empresa proveedora o concesionarias del servicio de gas natural.

Fuente: Elaboración propia en base a ordenanzas municipales para el año 2002.

Algunas de las jurisdicciones seleccionadas gravan el suministro de energía o de gas distinguiendo entre dos tipos de consumidores, residenciales e industriales. Por lo general los últimos cuentan con alícuotas más bajas o con exenciones.

Con respecto a la energía destinada al consumo residencial, la menor alícuota es aplicada en Rosario, 0.62%, siendo sustancialmente inferior a las de las otras localidades, cuya presión ronda el 10%. Para el caso industrial, el único de los municipios considerados que exime la actividad es la Ciudad de Córdoba, Río Cuarto y Villa María lo reducen a la mitad, mientras que Rosario, Villa Carlos Paz y La Matanza lo mantienen.

En relación al gas natural para el consumidor residencial, nuevamente Rosario es en donde se aplica la menor alícuota, 0.6%, gravando el resto de las jurisdicciones con 7% y 10%. La Plata, Córdoba y Venado Tuerto eximen el servicio destinado al consumo industrial, manteniendo Río Cuarto y Rosario las mismas alícuotas.

La primera conclusión que se deriva del análisis es que la intervención de los estados municipales puede encarecer notablemente el precio del bien, por ende contraer las cantidades transadas en el mercado y motivar la elección de tecnologías menos intensivas en determinado insumo y más en otro.

En segundo lugar, se advierte que los consumidores residenciales de la ciudad de Rosario se encuentran en una posición sumamente ventajosa frente al resto de las jurisdicciones que gravan fuertemente la actividad. En dicha ciudad, si las condiciones de oferta y demanda del mercado eléctrico fuesen similares entre las provincias, la energía podría llegar a las familias a un precio bastante más bajo que al resto de las ciudades. El mismo análisis puede repetirse para la Contribución que recae sobre el suministro del gas.

Por último, cabe destacar que no se pueden ampliar las conclusiones para esta tasa entre los municipios seleccionados puesto que al existir diferentes bases imponibles, ciertas alícuotas aplicadas no resultan comparables.

## **X. Apreciaciones finales**

Existe una percepción clara de que distintos problemas que aquejan a los municipios y comunas de la provincia en la actualidad surgen de la excesiva atomización que tiene este nivel de gobierno. Problemas de agencia, de no aprovechamiento de economías de escala, presencia de limitado poder de negociación, etc., son consecuencia, al menos en parte, del hecho de que la provincia cuenta con “muchos, pequeños y poco propensos al accionar cooperativo” gobiernos locales.

A partir de este diagnóstico se considera que un camino interesante para avanzar en la superación de estos problemas, sin vulnerar la autonomía política de estos Estados, es a partir de la conformación de Asociaciones de Gobiernos Locales con capacidad de gestión y administración de recursos. En este trabajo se demuestra que, asociaciones de gobiernos locales que incrementen la cobertura poblacional que tienen hoy en día de manera individual en la prestación de determinados servicios públicos (como la recolección y disposición de basura) o la realización de determinadas tareas administrativas (administración tributaria), podrían lograr economías muy significativas respecto a la situación vigente.

Por otra parte, el relevamiento realizado permite apreciar que de las tres jurisdicciones subnacionales analizadas Córdoba es la que menor presión ejerce de manera directa y legal sobre las actividades económicas en el Impuesto a los Ingresos Brutos. Córdoba aventaja a Buenos Aires y Santa Fe por dos motivos: a) ha cumplimentado casi en su totalidad el programa de exenciones de actividades primarias y secundarias comprometido por las provincias en el Pacto Fiscal 1993, mientras que por ejemplo Buenos Aires no lo ha hecho; b) ha disminuido recientemente un 30% la presión tributaria legal sobre actividades económicas del sector terciario.



Excepto para los servicios de telecomunicaciones y actividades inmobiliarias, en los que las alícuotas aplicadas son mayores en Córdoba que en las otras dos provincias, en el resto de las actividades las alícuotas de Ingresos Brutos resultan inferiores o a lo sumo iguales. En ciertos casos, la presión es menor sin considerar la disminución del 30%, y en otras actividades, la carga es inferior gracias a la reducción impositiva antes mencionada.

De todos modos, debe advertirse que existen dos factores que atenúan las ventajas que tiene Córdoba en materia de Ingresos Brutos. En primer lugar, las empresas locales que venden en otras provincias quedan sujetas al Régimen del Convenio Multilateral de Ingresos Brutos y por lo tanto, deben tributar por una porción significativa de su base imponible bajo las condiciones impositivas vigentes en otras provincias. En segundo lugar, la aplicación de exenciones “acotadas” por parte de las provincias (a sólo las actividades localizadas en sus territorios) está generando incentivos perversos en la localización de las empresas, favoreciendo paradójicamente a aquellas jurisdicciones que contienen grandes centros urbanos de consumo y ejercen una elevada presión tributaria sobre las empresas “no locales”. Este último es el caso de provincia de Buenos Aires.

Respecto al Impuesto de Sellos, según la muestra de actos y operaciones seleccionada, existe también en este impuesto una menor carga tributaria en Córdoba que en las otras dos provincias. En el caso del Impuesto Inmobiliario, que resulta un factor de costos clave en las actividades primarias, Córdoba es la jurisdicción que aplica las menores alícuotas para los inmuebles rurales con valuación fiscal superior a los \$100 mil. Es altamente probable entonces que la provincia ejerza la menor presión tributaria relativa sobre los emprendimientos agrícolas. Ahora bien, para que ello sea así la relación entre valuación fiscal y valor de mercado de los inmuebles rurales debería ser en la provincia similar a la que se encuentra en otras jurisdicciones (la falta de información impide saber si efectivamente esto sucede).

En síntesis, el análisis de los principales impuestos provinciales permite concluir que Córdoba tiene claras ventajas tributarias frente a las otras dos jurisdicciones, especialmente en el caso del Impuesto a los Ingresos Brutos, en el sentido de que ejerce la menor presión impositiva legal sobre las actividades económicas que se asientan en su territorio.

Respecto a lo que sucede a nivel municipal, la muestra de gobiernos locales seleccionada indica con respecto a la tasa de Seguridad e Higiene (Contribución a la Actividad Industrial, Comercial y de Servicios): a) la industria enfrenta una carga tributaria municipal similar en las tres jurisdicciones; b) los municipios de la provincia de Córdoba son los que más gravan los servicios de energía y de gas, no así el servicio de agua; c) el comercio, tanto minorista como mayorista, y los restaurantes enfrentan una menor presión en los municipios de Córdoba, siendo los de Santa Fe los que ejercen una mayor carga promedio; d) los municipios de Córdoba aplican los mayores gravámenes sobre los servicios de telecomunicaciones y de seguros y los menores gravámenes sobre los restantes servicios (transporte y almacenamiento, financieros, actividades inmobiliarias, publicidad y servicios sociales y de salud privada).

Puede deducirse del punto anterior que, a diferencia de lo que sucede a nivel de los impuestos provinciales, los municipios de Córdoba están ejerciendo a partir de la Tasa de Seguridad e Higiene (sin dudas la que más afecta los costos de las actividades productivas) una presión tributaria que para muchas actividades resulta igual o superior a la que aplican municipios de otras provincias.

## **Bibliografía**

- Albi, E., Contreras, C., Gonzalez Páramo, J.M., Zubiri, I., Teoría de la Hacienda Pública, Segunda Edición, Editorial Ariel, Barcelona, 1994.
- Auerbach A. J. (1993), "Public finance in theory and practice", National Tax Journal, Vol. 46, N°4, Diciembre.
- Bird, Richard (1999), "Rethinking Subnational Taxes: a new look of tax assignment", Draft Paper, Fiscal Affair Department, International Monetary Fund.
- Boadway, R., Public Sector Economics, Winthrop Publishers, Cambridge, 1979.
- Bradford, D.F. (1981), "The incidence and allocation effects of a tax on corporate distributions", Journal of Public Economics, N°15.
- Caspersen E., Metcalf G. (1994), "Is a value added tax regressive? Annual versus lifetime incidence measures, National Tax Journal, Vol XLVII (4).
- Chisari, Omar, O. y otros (1995), "Propuesta para un sistema tributario federal", Cuadernos de Economía, N°3, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Códigos fiscales tributarios provinciales, 2002 - 2003.
- Davidson, C., Lawrence M. (1991), "Tax incidence in a simple general equilibrium model with collusion and entry", Journal of Public Economics, N°45.
- Due, J.F., Friedlaender, A.F. (1981), Análisis económico de los impuestos y del sector público, Cuarta Edición.
- Fullerton D., Rogers L. D. (1991), "Lifetime versus annual perspective on tax incidence", National Tax Journal, Vol XLIV (3).
- Hamilton, S.F., (1999), "Tax incidence under oligopoly: a comparison of policy approaches", Journal of Public Economics, N°71.
- IERAL de Fundación Mediterránea (2000) "Una Reforma Tributaria Integral para el Crecimiento de la Argentina".
- Kaplow, L. (2000), "Horizontal equity: new measures, unclear principles", Discussion Paper N°279, Harvard Law School.

Legislaciones impositivas provinciales 2002, 2003.

McGee, R.W. (1999), "Retail consumption taxes: a look at some economic and ethical issues", *Journal of Accounting, Ethics & Public Policy*, Volume 2, N°3.

Musgrave, R. A., Musgrave, P.B., *Hacienda Pública: Teórica y Aplicada*, Quinta Edición, McGraw-Hill/ Interamericana de España S.A., 1994.

Núñez Miñana, H., *Finanzas Públicas*, Ediciones Machi, 1994.

Piffano, H. (1983), "La incidencia de la imposición indirecta en un enfoque de equilibrio parcial", *Económica*, Vol. XXIX, N°2-3, Mayo - diciembre.

Quirmbach, H.C., Swenson Ch.W., Vines, C.C. (1996), "An experimental examination of general equilibrium tax incidence", *Journal of Public Economics*, N°61.

Stiglitz, J. (1988), *La economía del Sector Público*, Segunda Edición.