

**PROVINCIA DE CÓRDOBA  
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

## **INFORME FINAL**

**Reforma Tributaria en Argentina desde una perspectiva  
provincial**

**Elaborado por**

**Instituto Argentino de Análisis Fiscal**

**Córdoba, 2017**

## Índice

Prefacio .....	7
Capítulo I: Descripción de la estructura de recaudación nacional y subnacional en argentina. Desarrollo de un simulador fiscal.....	9
1.Introducción .....	9
2.Potestades tributarias en Argentina Federal .....	10
3.La situación fiscal agregada .....	14
4.Nivel Nacional.....	16
5.La situación provincial .....	21
Recursos Provinciales .....	21
Estructura Recaudatoria propia de las Provincias .....	24
Transferencias automáticas y no automáticas al consolidado provincial.....	30
6.Federalismo en la práctica: un simulador cuantitativo .....	35
El funcionamiento laberíntico del federalismo argentino: origen y situación actual .....	36
Herramienta para simular impacto de reformas impositivas sobre la distribución de los recursos .....	49
7.Conclusión.....	50
Capítulo II: Impuestos al Trabajo en Argentina .....	52
1.Introducción: .....	52
2.Análisis de la evidencia internacional del impuesto al trabajo .....	52
Impuestos al trabajo como condicionantes .....	52
Los impuestos al trabajo en un contexto regional y global.....	53
Comparación internacional de la carga relativa sobre salarios promedio .....	55
Cuña tributaria .....	56
Tasas de impuestos personales promedio .....	61
Cuña tributaria y beneficios familiares .....	66
Cuña tributaria por decil de ingresos .....	68

3. Análisis de los impuestos al trabajo en el país .....	72
Tratamiento impositivo al trabajo: ¿general o diferenciado?.....	72
Los regímenes de seguridad social .....	73
Regímenes tributarios provinciales específicos .....	86
Entre Ríos.....	86
Tucumán.....	86
Salta.....	86
Santiago del Estero .....	86
Formosa.....	87
Chaco .....	87
Chubut .....	87
San Luis.....	87
Regímenes tributarios nacionales específicos.....	88
4. Financiación del sistema .....	91
5. La desigual carga de los impuestos al trabajo.....	95
Análisis según ingresos provinciales y densidad poblacional .....	95
6. Consideraciones finales .....	100
Los desafíos .....	101
Necesidad de reforma en el sistema actual .....	102
Pago a cuenta de otros impuestos de un porcentaje del costo laboral .....	103
Disminución temporal en el pago de las cargas sociales de nuevos dependientes .....	104
Capítulo III. Reforma del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios. ....	105
1. Introducción .....	105
2. Marco general de análisis.....	111
Reseña de las Ventajas y Desventajas del Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente .....	111
Ventajas del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios.....	112
Desventajas del impuesto a los débitos y créditos bancarios .....	114

3. Régimen Actual de Coparticipación del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios.....	118
Estructura actual de los mecanismos de cómputo del IDCB como pago a cuenta de otros tributos .....	122
4. Propuesta general de reformulación gradual del impuesto a los débitos y créditos .....	125
Lineamientos Generales .....	125
Aumentar gradualmente el porcentaje de pago a cuenta .....	127
Permitir el cómputo de IDCB como pago a cuenta de otros impuestos nacionales.....	129
Limitar la posibilidad de traslado del porcentaje adicional de pago a cuenta....	131
Modificación en el régimen de coparticipación del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios .....	135
5. Conclusión.....	144
Capítulo IV. Reforma al Régimen de Derechos de Exportación.....	145
1. Marco general.....	145
Importancia Recaudatoria de los Derechos de Exportación .....	145
La evolución del Fondo Federal Solidario.....	147
El efecto de la existencia de derechos de exportación sobre la recaudación de otros tributos .....	149
2. Estimación de los efectos recaudatorios directos e indirectos de una reducción de los derechos de exportación.....	151
Sobre lo Recaudado por Derechos de Exportación y el Fondo Federal Solidario.....	151
Recupero Indirecto de Recaudación Fiscal como Consecuencia de la Reducción de Derechos de Exportación.....	156
Incremento en la recaudación del impuesto a las ganancias.....	157
Efecto sobre la recaudación del impuesto al valor agregado.....	159
Efecto sobre la recaudación del impuesto a los débitos y créditos bancarios (IDCB).....	162
Efecto sobre los recursos provinciales.....	163
Efecto fiscal combinado de la reducción de los derechos de exportación al complejo sojero.....	166

3.Propuesta alternativa de reducción de los derechos de exportación.....	169
Esquema Indirecto de Reducción de Derechos de Exportación .....	169
Ventajas del Esquema Alternativo Propuesto.....	174
Fomento a la formalización de las operaciones.....	174
Fomento a la rápida comercialización de la cosecha .....	175
Neutralidad respecto a los precios internos .....	176
El beneficio de la rebaja de los derechos de exportación es percibido directamente por el productor .....	177
Posibilidad de segmentación del beneficio .....	178
Situación de los Productores Adheridos al Régimen Simplificado (“monotributo”).....	180
Modificaciones Necesarias en el Funcionamiento del Fondo Federal Solidario	181
4.CONCLUSIONES.....	184
Capítulo V. IVA Provincial Simplificado - Imposición Provincial al Patrimonio ....	186
1.Introduccion.....	186
2.El impuesto al valor agregado sub-nacional – método simplificado .....	188
El IVA sub-nacional Simplificado .....	188
Posibles Mecanismos de Distribución de un IVA Sub-Nacional Simplificado ...	190
Índices de distribución .....	191
Regímenes de recaudación anticipada en un IVA Sub-nacional simplificado...	193
Conclusiones .....	194
3.Impuesto sobre los bienes personales provincial .....	195
Esquema Tentativo para la Transferencia del Impuesto a los Bienes Personales a la Órbita Sub-Nacional.....	195
Esquema General de la Propuesta.....	196
Definición de la Jurisdicción Tributaria .....	197
Convivencia con los impuestos inmobiliarios y automotor .....	199
Sujetos y Bienes alcanzados y criterios de valuación.....	202

El Impuesto a los Bienes Personales Provincial. Un Mecanismo para darle Progresividad a la Imposición Sub-Nacional al Patrimonio.....	207
El mínimo no imponible.....	207
La alícuota .....	209
Conclusiones .....	211
Referencias bibliográficas .....	213

## PREFACIO

En Argentina, sobre todo en los últimos años, ha crecido notoriamente la participación directa e indirecta del Estado en el proceso de generación y distribución del ingreso obtenido por las actividades económicas. Es por ello que se hace cada vez más relevante contar con un diagnóstico de la situación actual y sobre todo de las posibles reformas, y concretamente mejoras, en el desempeño de dicho actor, clave en la competitividad doméstica e internacional de los distintos sectores de la economía de nuestro país.

La lógica económica indica que una sociedad como la argentina, pretendería que su gobierno le brinde un sistema tributario sobre la base de los principios universales de la imposición, para que en el mediano plazo sea posible satisfacer las necesidades de financiamiento del Estado, y sirva como instrumento de política económica, desarrollo de los negocios y distribución de la riqueza en el marco de un país federal, y de acuerdo con su Constitución Nacional.

Un **sistema tributario** es un instrumento de política que excede a la simple obtención de recursos para el financiamiento del Estado, en tanto que dicho sistema afecta las relaciones económicas que se dan entre los distintos agentes participantes de la actividad productiva y de servicios. A su vez, el propio nivel de recaudación esperable en un momento del tiempo previsible, cuenta con destinos determinados, lo cual debe ser contemplado por cualquier propuesta de política, de manera de no afectar las acciones de gobierno.

En un país federal como el nuestro, la asignación de recursos es susceptible de ser sujeta a revisión, por ejemplo redireccionando responsabilidades y recursos a los niveles inferiores de gobierno, provincias y municipios, donde pudiera verificarse que el conocimiento e intereses prioritarios a reconocer y satisfacer sea más elevado que el del nivel federal o nacional. Ello está implícito, por ejemplo en la constitución vigente, cuando la misma pide por un nuevo régimen de

coparticipación federal de impuestos que contemple la diversidad de las distintas regiones, igualando oportunidades, grado de desarrollo y progreso económico y social.

En este contexto resulta clave que las recomendaciones de políticas que puedan surgir estén en línea con una mayor simplicidad, y promuevan por lo tanto decisiones políticas necesarias para una implementación que asegure alcanzar los objetivos señalados.

**El objetivo general del estudio** es obtener una visión desde el nivel subnacional (destacando el caso de la Provincia de Córdoba en particular), acerca de las principales reformas tributarias susceptibles de ser encaradas en Argentina en los próximos periodos.



# **CAPÍTULO I: DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE RECAUDACIÓN NACIONAL Y SUBNACIONAL EN ARGENTINA. DESARROLLO DE UN SIMULADOR FISCAL.**

## **1. Introducción**

En el presente capítulo se apunta al objetivo específico de lograr una adecuada descripción de la estructura tributaria Argentina como base para establecer futuros impactos de reformas tributarias. Se pretende brindar la visión y el diagnóstico acerca del funcionamiento de la estructura actual del sistema tributario en nuestro país, así como también el reparto de estos recursos a nivel federal, el cual ha presentado, sobre todo en el pasado año 2016, cambios de relevancia. Cualquier propuesta de reforma requiere de esta línea de base sobre la cual comparar y calcular los efectos de diversas recomendaciones en los capítulos posteriores.

En lo que sigue se presentará una breve descripción de las potestades fiscales en Argentina, para pasar luego a un repaso de la recaudación en los distintos niveles: por el lado de la recaudación nacional se destacará tanto su estructura actual como la importancia en los recursos coparticipables de cada impuesto de los existentes a nivel nacional, para el caso en que el tributo tenga algún componente que se destine a la coparticipación. Se analizará la importancia que fueron manifestando en el tiempo los tributos sobre los que se hará foco en los próximos capítulos. Por el lado de la recaudación subnacional, se hará hincapié en la estructura recaudatoria de las provincias, destacando el caso de Córdoba y el de cada jurisdicción, analizando particularmente la evolución relativa (frente a los recursos nacionales y al resto de las fuentes de ingresos provinciales) y la importancia de recursos propios y coparticipados en cada provincia, así como también del resto de transferencias que reciben las jurisdicciones.

Finalmente, previo realizar un breve análisis del mecanismo de coparticipación federal de impuestos actual, el mismo se traducirá en la práctica en el desarrollo

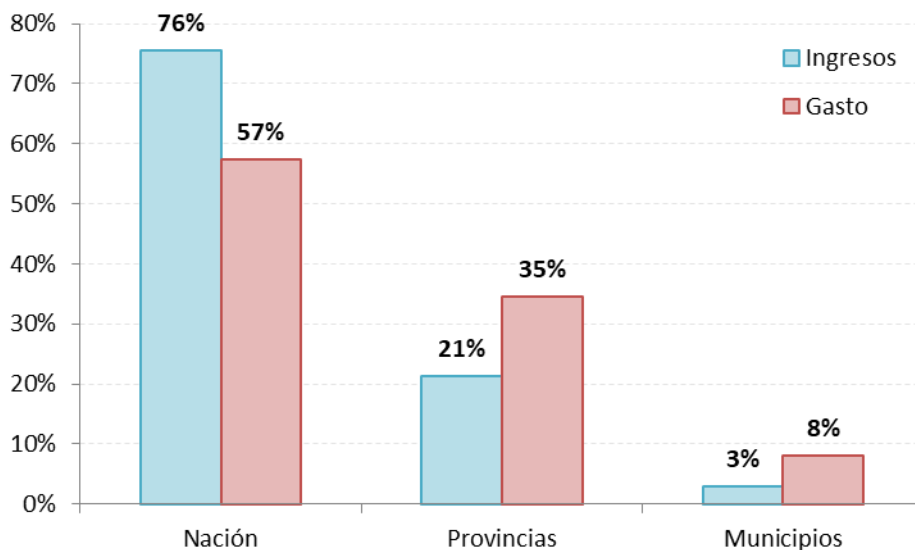
de un “simulador” de la distribución de los recursos a ser utilizado en los capítulos posteriores en cada propuesta en particular. Se trata de una **herramienta capaz de cuantificar el efecto de modificaciones tributarias y/o de los diferentes regímenes de distribución**, que permitirá asignar un valor a cada impuesto y que del mismo surja su reparto entre jurisdicciones. Esta sistematización de la información permitirá analizar no sólo la situación actual, sino los efectos inmediatos de cualquier cambio futuro tanto en un tributo específico, como en su reparto federal legal, o en ambas posibilidades a la vez, estableciendo los potenciales beneficios y costos fiscales para los erarios públicos de las distintas alternativas.

## **2. Potestades tributarias en Argentina Federal**

La República Argentina adoptó desde la constitución de 1853 para su organización política el sistema representativo, republicano y federal. La característica de republicano y federal tiene notable influencia en la organización del sistema de ingresos y gastos públicos, ya que implica definir cuál es el nivel del Estado (Nación, Provincias o Municipios) responsable de los mismos.

Una de las características del sistema de relaciones financieras entre los niveles de gobierno en Argentina es el desbalance que existe entre las responsabilidades de gasto y las potestades tributarias. Se observa cómo un 76% de los recursos totales son recaudados por la Nación (frente a un 21% de las provincias), mientras que un 57% del gasto es responsabilidad directa de este nivel de gobierno (35% en el caso del consolidado provincial).

**Gráfico 1. Desequilibrio vertical en Argentina: Participación de cada nivel de gobierno en los ingresos y en los gastos del consolidado**



*Fuente: estimado en base a Ministerio de Hacienda de la Nación. Año 2015.*

Resulta claro que en este esquema, las provincias y municipios se hacen cargo de una mayor proporción del gasto que la que pueden sostener con sus potestades tributarias propias. Si bien hay que tener en cuenta que parte de los recursos que recauda la Nación son luego transferidos a los niveles inferiores de gobierno bajo la forma de coparticipación y otras transferencias automáticas y no automáticas, estas cifras ilustran claramente el desequilibrio fiscal vertical que existe en Argentina en cuanto a la distribución de las facultades tributarias y de gasto público. Sobre las primeras conviene extenderse, puesto que son el objeto de estudio del presente trabajo.

Los mecanismos que el Estado posee para poder obtener recursos fiscales tributarios se dividen en Impuestos, Tasas y Contribuciones; siendo la diferencia fundamental entre el primero y los otros, que en los impuestos se grava una manifestación de capacidad contributiva que no necesita ser acompañada de una contraprestación específica por parte del gobierno, en tanto que en el caso de tasas y contribuciones su obligación de pago surge de la prestación por parte del

estado de un servicio o la realización de una obra que beneficia directa o indirectamente al contribuyente.

La fuente principal de ingresos fiscales en los sistemas impositivos actuales son, con amplitud, los impuestos. Para analizar la distribución de las potestades fiscales del sistema tributario argentino, es necesario conceptualizar la clasificación de los mismos en directos e indirectos dado que es la que usa la Constitución Nacional para asignar las mismas. La clasificación de los impuestos en directos e indirectos no es taxativa y han ido variando a lo largo del tiempo los aspectos que se tienen en cuenta para catalogar un determinado tributo en una u otra categoría.

La primera condición que se tuvo en consideración para distinguir los impuestos entre directos e indirectos ha sido la posibilidad o no de traslación del tributo. En este sentido se consideran impuestos directos aquellos que no pueden trasladarse hacia adelante o atrás, es decir que el sujeto pasivo determinado legalmente coincide con el sujeto que recibe el impacto económico del tributo, mientras que indirectos serían aquellos en los que la legislación permite el traslado del tributo para que quien efectivamente soporta la carga del impuesto sea un sujeto distinto a aquel encargado de su recaudación y depósito. El análisis económico permite demostrar que la posibilidad de traslación de un tributo está más relacionada a las características del mercado de los bienes y servicios que a la definición legal del sujeto pasivo. Esta realidad hace que en la actualidad el criterio más aceptado para esta clasificación sea aquél que se basa en la manifestación de capacidad contributiva que busca gravar el tributo, entendiendo que son directos aquellos impuestos que alcanzan a exteriorizaciones inmediatas de riqueza como lo son la ganancia y el patrimonio, mientras que son indirectos los que se aplican sobre exteriorizaciones mediatas de la riqueza, como el consumo o el gasto.

Un primer aspecto referido a la potestad tributaria es el relacionado al poder de gobierno encargado de legislar en materia impositiva, aspecto en el cual no hay controversia teórica (aunque en la práctica no siempre se cumple taxativamente

esta premisa) en que la potestad recae sobre el poder legislativo, tanto a nivel nacional como en cada una de las provincias.

Mucha menos clara es la distribución de las potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman el sistema federal. En este sentido debe recordarse que en nuestro país las Provincias son preexistentes al Estado Nacional y en consecuencia las potestades tributarias le corresponden originalmente a aquéllas, habiendo sido solo parcialmente delegadas al gobierno federal. Esta realidad quedo receptada en la Constitución Nacional que establece en su artículo 75º al enumerar las atribuciones del Congreso Nacional:

*"2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables."*

La distribución de potestades tributarias que surge del texto constitucional puede resumirse de la siguiente manera:

**Impuestos Directos:** Potestad provincial que no ha sido delegada. Solo excepcionalmente puede ser asumida por el gobierno federal por tiempo determinado y siempre que existan razones que lo justifiquen, debiendo coparticipar el producido, salvo que se establezca una asignación específica.

**Impuestos Indirectos:** Potestad concurrente entre nación y provincias, situación que ha hecho necesaria la firma de pactos para limitar fenómenos de múltiple imposición, dentro de los cuales deben mencionarse principalmente las diferentes leyes de coparticipación federal de impuestos.

En la actualidad la delimitación constitucional, que tiene un marcado sentido federal, se encuentra muy diluida toda vez que, fruto de sucesivas delegaciones, los principales impuestos tanto directos (ganancias, bienes personales, entre los principales) como indirectos (IVA, cheque, entre los más relevantes) son

legislados y recaudados en forma exclusiva por la Nación y luego coparticipados a las Provincias, originando una elevada centralización tributaria.

En función a lo descripto, y a lo señalado respecto a las potestades de gasto, puede sostenerse que la combinación de centralización en la recaudación y descentralización en el gasto implica lesionar fuertemente el principio de correspondencia fiscal, que es aquél que reza que debe haber un equilibrio en cada nivel de gobierno entre los gastos que ejecuta y los ingresos necesarios para solventarlos, fenómeno que deriva en que la ley de coparticipación federal de impuestos sea un instrumento indispensable del sistema tributario argentino, al ser uno de los mecanismos a través del que se debiera buscar corregir el desbalance vertical de ingresos y gastos en los niveles subnacionales de gobierno.

### **3. La situación fiscal agregada**

En la presente sección se presenta la estructura tributaria Argentina desde 1993, los cambios en la composición, y el desempeño de la coparticipación a medida que se fueron introduciendo impuestos al sistema.

En cuanto a la evolución a nivel nacional de los Recursos Tributarios totales, se los analiza como porcentaje del PIB para poder obtener conclusiones acabadas y evitar distorsiones en la práctica dado el contexto inflacionario y de crisis que transcurrió el país en el período bajo consideración. A su vez, se considera la recaudación del consolidado de provincias hasta el 2015 (último dato anual disponible oficialmente a la fecha de elaboración del capítulo). De esta manera, se observa que durante 1993 y 1994, previo a la crisis del Tequila y el fin del modelo de la convertibilidad, los Recursos Tributarios representaban el 22% del Producto Bruto Interno; porcentajes que se volvieron a observar recién en 2003. Es decir, durante 10 años, el Estado no logró revertir la tendencia a la baja en la recaudación; principalmente por la grave recesión que atravesó el país, afectando tanto la recaudación nacional como del conjunto de provincias. Durante el período

1995- 2002, la recaudación representó solo el 20%, en promedio, del Producto; el valor más bajo fue en el año 2002 (19,6%). Una vez superada la crisis y el agotamiento del modelo de la Convertibilidad, el país retornó la senda del crecimiento y los Recursos Tributarios, al ser considerados procíclicos<sup>1</sup>, también siguieron el mencionado camino. De esta manera, se observa que a lo largo de los 6 años que comprenden el período 2003- 2009, los recursos tributarios consolidados representaron el 25,5% del Producto Bruto Interno; si se desagrega entre recursos nacionales y recursos provinciales, se observa que los primeros representaron el 21,6% mientras que los segundos equivalieron al 3,9% del producto. Sin embargo, hacia fines de 2009, el país comenzó a evidenciar señales de desaceleración en la actividad económica producto de la crisis mundial. En efecto, el porcentaje de los recursos tributarios contra el PIB también se vio afectado; si bien los recursos continuaron avanzando como porcentaje del PIB, la tasa de crecimiento evidencia claras señales de desaceleración. En otras palabras, los recursos tributarios continuaron creciendo, pero el cociente se estancó como consecuencia de un freno en el crecimiento del Producto Bruto Interno; mientras los recursos crecían a una tasa promedio de 30% entre 2010- 2015, el producto mostraba tasa de crecimiento en torno al 28%.

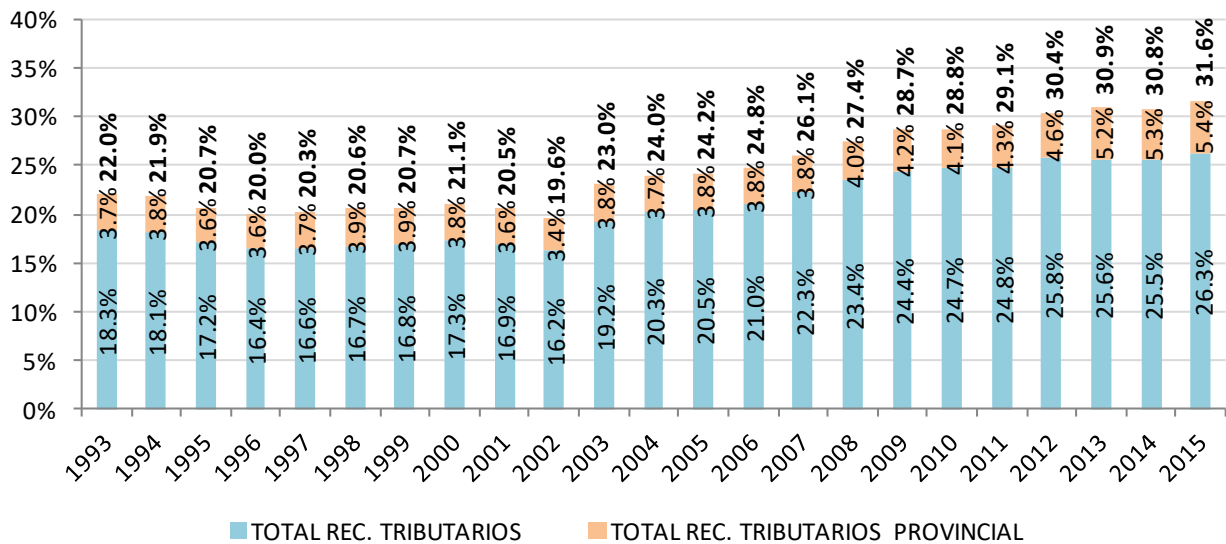
Finalmente, se puede ir observando cómo se alteró la estructura impositiva reciente en Argentina. Se comenzó a recurrir a impuestos que no estuviesen tan ligados a la actividad económica y se introdujeron modificaciones en impuestos ligados al comercio exterior para aprovechar un contexto favorable en los términos de intercambio internacionales. De esta manera, se logró que la recesión que aún atraviesa el país no repercutiese negativamente en los fondos nacionales, como sí sucedió a mediados de la década de los noventa. Con los datos de 2015 y 2016 se comienza a observar un signo de recuperación, tanto en la actividad económica como en los recursos tributarios disponibles.

---

<sup>1</sup> La estructura tributaria Argentina tiene un fuerte componente ligado a la actividad económica. Por lo tanto, ante períodos de desaceleración económica, la recaudación cae; ya sea por evasión o por caída en los principales componentes del PIB.

## Gráfico 2. Recursos Tributarios Consolidado.

En porcentaje del PIB.



Fuente: IARAF en base a MECON

## 4. Nivel Nacional

A continuación, se expone la estructura tributaria nacional y las alteraciones a lo largo del periodo bajo análisis; cada tributo se analiza de forma separada con el objetivo de explicitar las alteraciones (ya sean legales o vinculadas a la actividad económica). En primera instancia se consideran los tributos coparticipables (IVA, Ganancias y Débitos y Créditos en cuenta corriente) y, luego, aquellos tributos que conforman la estructura tributaria nacional, pero que no se coparticipan (Seguridad Social y Comercio Exterior) con el conjunto de provincias.

**IVA Neto de Devoluciones**, es históricamente el tributo más importante en la recaudación nacional. Al ser un impuesto indirecto, está estrechamente vinculado con la actividad económica; por lo tanto ante periodos recesivos, la recaudación cae y viceversa. De esta manera, se observa que IVA representó el 36% de la recaudación nacional entre los años 1993-2000; aquí cabe mencionar la modificación en su alícuota, que pasó de 18% en 1991 a 21% en marzo de 1995;



y la inclusión de una mayor cantidad de bienes como objetos imponible. En efecto, la recaudación en concepto de IVA no sufrió contratiempos. Sin embargo, hacia fines del año 2001 con el agotamiento del modelo de la convertibilidad y el estancamiento económico, el IVA solo representó el 22% del total de recursos, comportamiento que se revirtió y se mantuvo una vez sorteada la crisis: desde 2004 hasta 2016 el mencionado impuesto se mantuvo entre el 26% y el 28% del total de recursos tributarios.

**Ganancias** se caracteriza por ser un impuesto que grava los ingresos de las personas, por lo tanto, al ser un impuesto directo no está estrechamente subordinado a vaivenes en los niveles de actividad económica; dado que los ingresos de las personas en relación de dependencia no se ven vulnerados. De esta manera, se observa un desempeño constante dentro de la estructura tributaria argentina en torno al 20%. Sin embargo, cabe recalcar que se trata de un impuesto que sufrió modificaciones, tanto en su alícuota como en su base imponible.

**Débitos y créditos en Cuenta Corriente** es un impuesto introducido junto a la emergencia económica presentada por la crisis económica que atravesó el país hacia fines de 2001, mediante la Ley 25.413. El mismo fue diseñado de manera provisoria con el objetivo de sanear las cuentas fiscales, pero su vigencia se ha prorrogado durante los últimos 16 años. A su vez, se trata de un impuesto que fue cobrando importancia dentro de la estructura tributaria; en el año 2016 representó el 6,3% del total de recursos. Por otro lado, al tratarse de un impuesto que grava la actividad bancaria, se considera que atenta contra la bancarización de las personas y, en última instancia, contra la actividad económica. Tiene vigencia hasta el 31 de Diciembre de 2017, y dada la importancia que fue recobrando, tanto en las finanzas nacionales como provinciales, será complicada su sustitución.

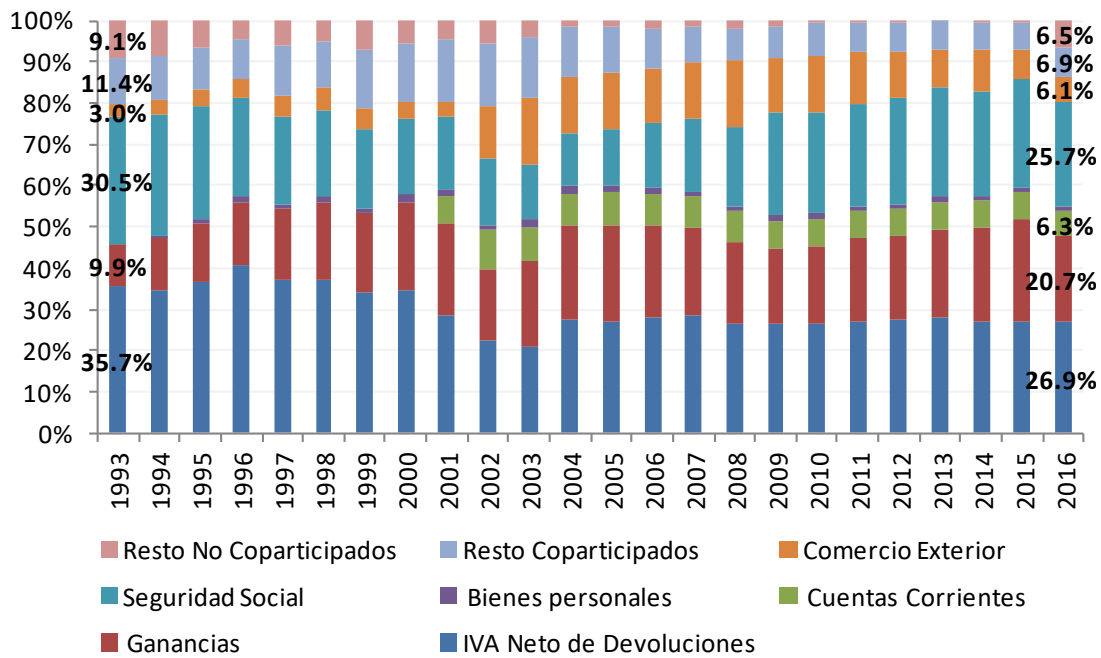
**Seguridad Social.** Incluye las contribuciones personales y patronales al sistema de pensiones. El sistema de seguridad social sufrió cambios en la década de los noventa; se optó por la introducción de un sistema mixto (capitalización y de reparto), hecho que implicó una disminución en los ingresos del Estado.

Paralelamente, se trata de un recurso que está ligado a la tasa de ocupación; por lo tanto, entre 2001- 2003 se creó un *cocktail* letal para que dicho tributo represente solo el 14,1% de recursos tributarios nacionales. Sin embargo, en 2008, se estatizó el sistema de seguridad social y los ingresos a las arcas del Estado por las contribuciones volvieron a representar el 24,7% del total de recursos.

**Comercio Exterior.** Los impuestos ligados al comercio exterior incluyen a los Derechos de Importación y a los Derechos de Exportación. Resulta conveniente realizar dicha distinción para emprender un análisis más acabado. Por un lado, los Derechos de Importación fueron una importante fuente de recursos, dado que representaban el 4,2% del total de recursos, en la década de los noventa. Mencionada importancia deviene del hecho de que se encontraba un tipo de cambio apreciado, lo que fomentaba una fuerte entrada de importaciones en el mercado local. Con la gradual apertura de varios sectores, a comienzos del 2000 y hacia el fin del periodo bajo análisis, los Derechos de Importación comenzaron a perder territorio y pasaron a representar el 2,8% de la estructura tributaria; comenzaron a regir restricciones cuantitativas a la importación y el tipo de cambio sufrió continuas devaluaciones. Por otro lado, los Derechos de Exportación solo representaron el 0,06% del total de recursos tributarios en la década de los noventa; motivado por un tipo de cambio apreciado y por una alícuota baja para los productos exportables. Sin embargo, hacia comienzos del siglo XXI, las exportaciones comenzaron a tener un rol predominante en las finanzas públicas nacionales, representando el 9,3% entre 2001- 2016. Dicho fenómeno reconoce tres causas principales. Primera, un tipo de cambio devaluado que fomentó la exportación de bienes de origen agropecuario. Segunda, la introducción de retenciones a los productos de origen agropecuario, lo que derivó en un aumento de los montos recaudados. Tercero, precios internacionales de las materias primas excepcionales. La conjunción de dichos factores resultó favorable para que los Derechos de Exportación pasen a tener un rol predominante dentro de las finanzas públicas nacionales.

### Gráfico 3. Recursos Tributarios de Origen Nacional.

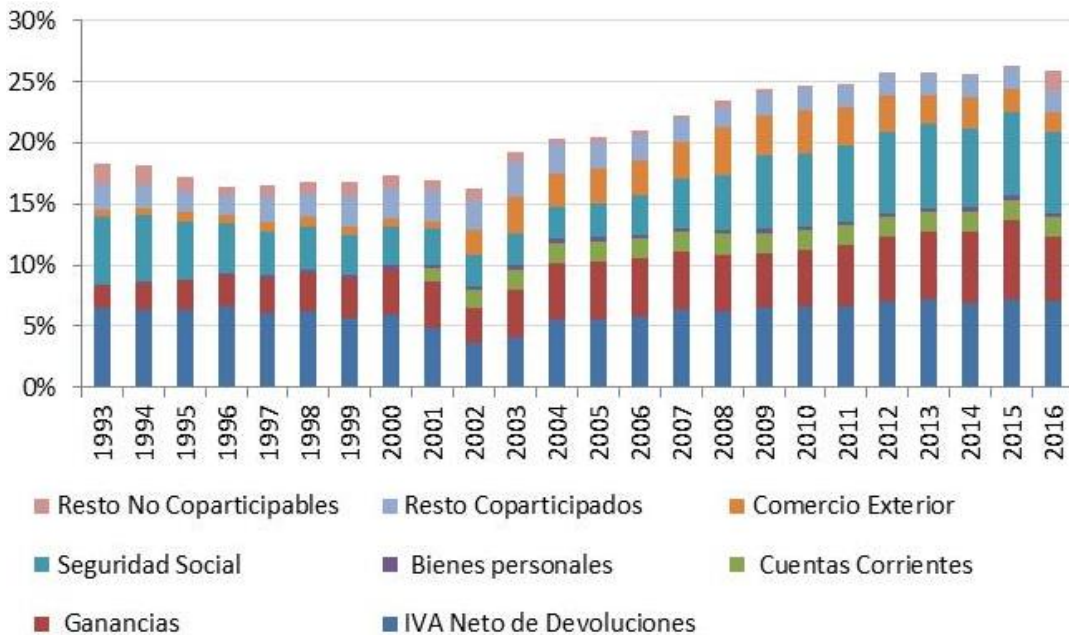
#### Participación en el total.



Fuente: IARAF en base a MECON.

### Gráfico 4. Recursos Tributarios de Origen Nacional.

#### Porcentaje del PIB.

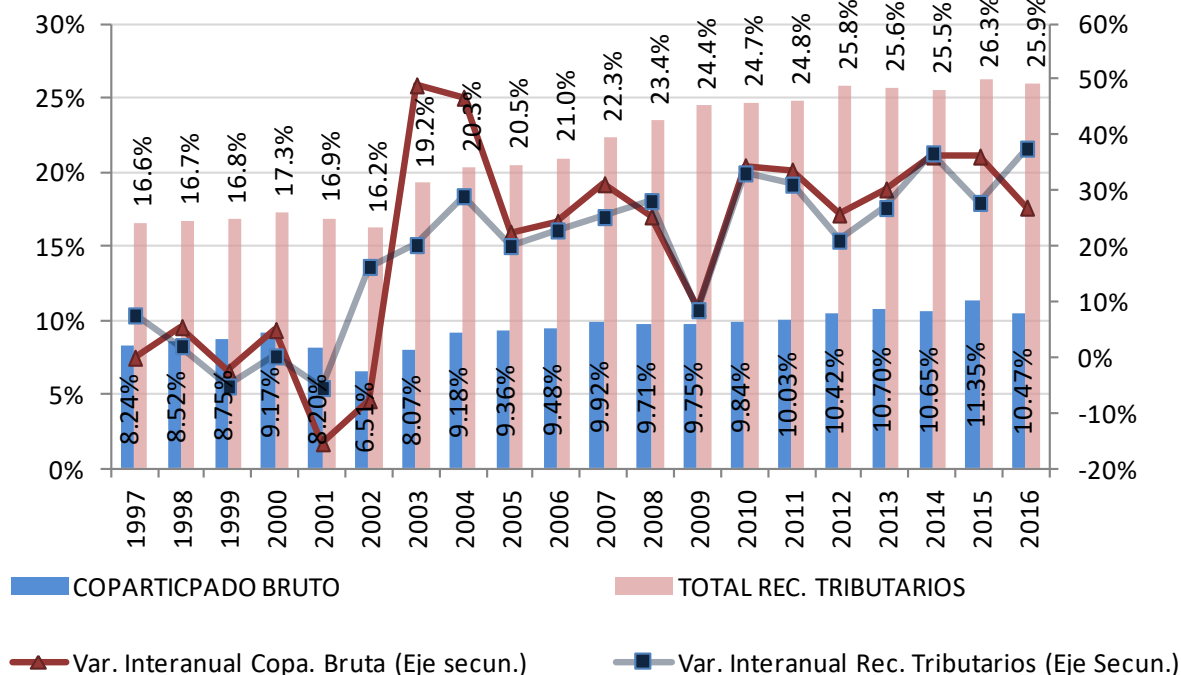


Fuente: IARAF en base a MECON.

Por último, se analiza conjuntamente la evolución de los recursos coparticipables en relación a la evolución de los recursos tributarios de origen nacional. Se expresaron los montos como porcentaje del PIB para lograr realizar una comparación lo más objetiva posible.

Se logra apreciar que los montos destinados a conformar la coparticipación bruta muestran un salto en su crecimiento a partir del año 2004, cuando se afianza el impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente, y la recaudación del resto de tributos coparticipables comienzan a experimentar aceleraciones en sus respectivos montos recaudados gracias a la reactivación económica. En efecto, al observar las variaciones interanuales tanto de la Coparticipación Bruta como de los Recursos Tributarios se aprecia la estrecha correlación positiva que existe entre ambos. Cabe resaltar que en el año 2016 se produce un quiebre entre ambas curvas; mientras los recursos tributarios crecieron un 37,6% con respecto a 2015, la Coparticipación Bruta evidenció un crecimiento de tan solo el 27% con respecto a los valores registrados en 2015. El mencionado quiebre es consecuencia de los recursos no coparticipables extraordinarios de los que dispuso el gobierno nacional, originados por el proceso del “blanqueo de capitales”.

**Gráfico 5. Recursos Tributarios y Coparticipación Bruta.  
En % del PIB y variación interanual.**



Fuente: IARAF en base a MECON

## 5. La situación provincial

### Recursos Provinciales

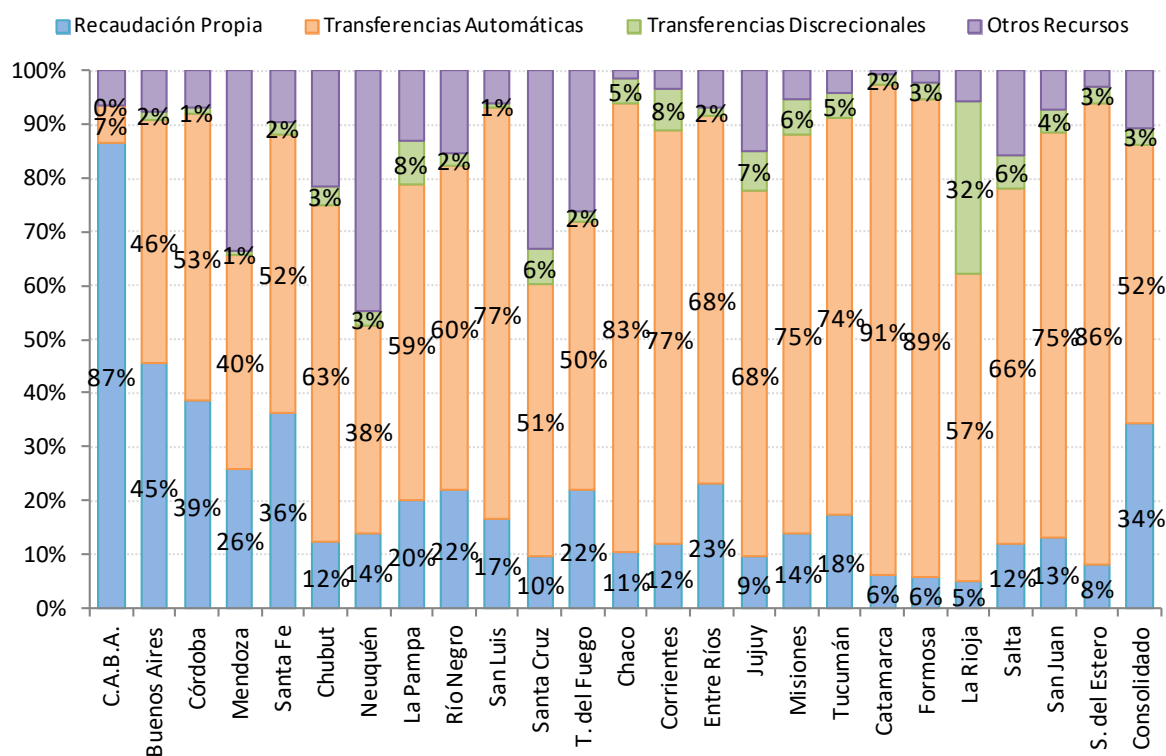
Los Ingresos Totales de una jurisdicción se componen por dos grandes rubros: los Ingresos Corrientes y los Ingresos de Capital. Los primeros están compuestos por: ingresos tributarios, ingresos no tributarios y otros (también de origen no tributario). En este punto es necesario distinguir entre los Ingresos Tributarios Propios, y los de Origen Nacional que incluyen los ingresos por coparticipación, leyes especiales y otras transferencias corrientes y de capital.

Con el fin de un análisis comparativo del comportamiento fiscal provincial se analiza la estructura de financiamiento para las distintas provincias para el año 1993 y para el año 2015, de manera de conocer cómo cambió en los últimos 20 años dicha distribución.

Los ingresos tributarios (tanto los propios como los provenientes del nivel superior de gobierno), constituyen la principal fuente de financiamiento ya que en general representan cerca del 80% de los ingresos totales para las provincias. A su vez, se observa que los ingresos de origen nacional, para el consolidado de provincias representan los recursos más importantes (más del 50%), por encima de los recursos tributarios propios. Esto se mantuvo casi sin cambio en el periodo analizado. Del gráfico también se destaca la mayor dependencia de los ingresos tributarios de origen nacional de las provincias con bajo desarrollo económico, los que presentan en la composición de sus ingresos una proporción cercana al 80%.

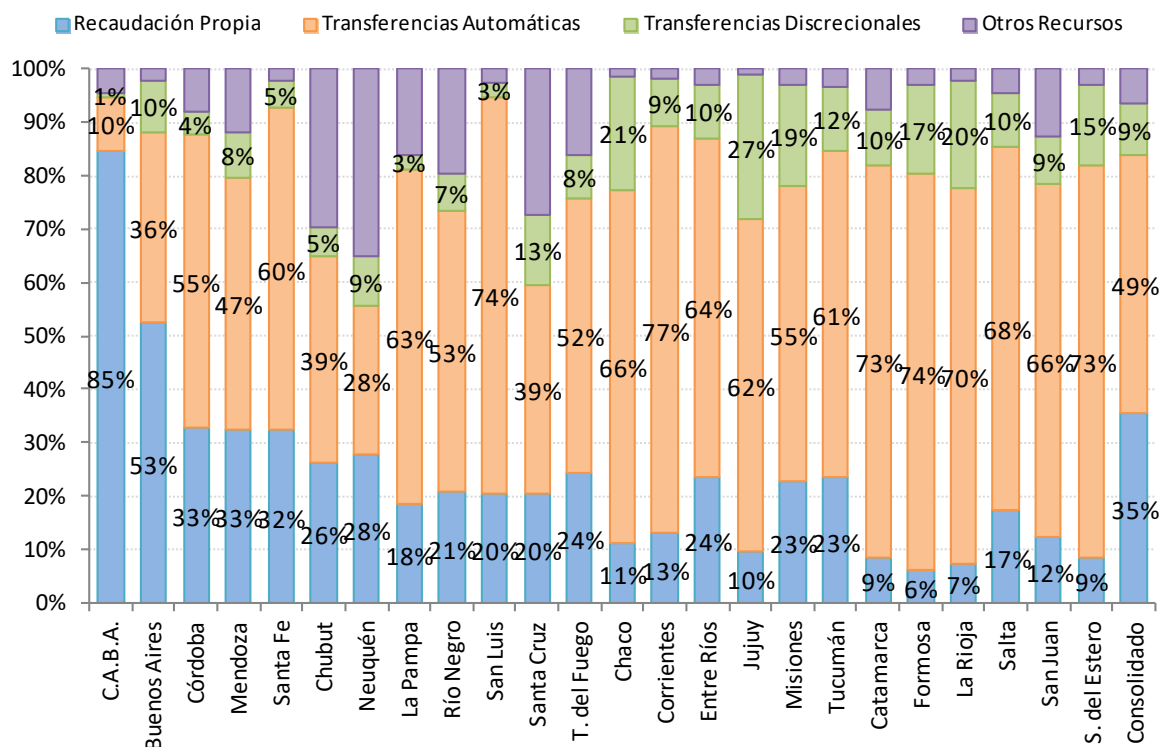
Por su parte, el grupo de provincias de altos ingresos es el que presentó en los distintos periodos una estructura de financiamiento más autónoma, al disponer entre sus ingresos de una mayor proporción de recursos propios por concepto de impuestos.

**Gráfico 6. Estructura de Ingresos Totales por provincia. Año 1993.**



*Fuente: Elaboración propia en base a Min. de Hac. y Fin. Púb.*

**Gráfico 7. Estructura de Ingresos Totales por provincia. Año 2015.**



*Fuente: Elaboración propia en base a Min. de Hac. y Fin. Púb.*

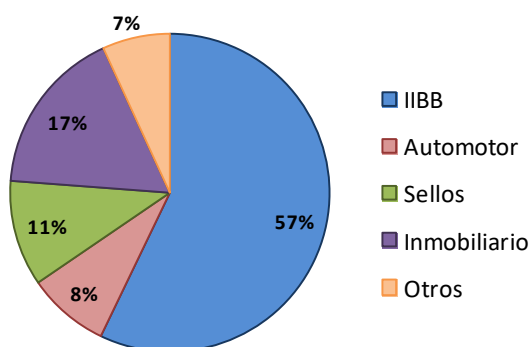
Si se observa la estructura de financiamiento de Córdoba, respecto del grupo al que pertenece dicha provincia, se tiene que el nivel de financiamiento propio (recursos tributarios de origen provincial) de la Provincia de Córdoba es bajo relativamente al parámetro del grupo de provincias de altos ingresos con elevada población (CABA, Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza), aunque similar respecto al consolidado provincial. Los recursos tributarios de origen nacional son el principal modo de financiamiento de esta jurisdicción, al representar más de la mitad del total. Entre los dos periodos relevados se produce poco cambio en el *mix* de ingresos totales de la provincia.

### ***Estructura Recaudatoria propia de las Provincias***

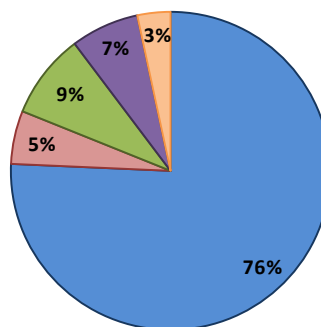
El principal tributo que administran las provincias ha sido, desde 1993 en adelante, el Impuesto a los Ingresos Brutos (IIBB), con una destacada presencia y una tendencia creciente en su participación. En el año 1993 representaba el 57% de los recursos provinciales, mientras que en 2015 su participación alcanzó el 76%. El crecimiento fue de 19 p.p. y, en consecuencia, varios impuestos perdieron peso en la recaudación. El caso más relevante es del impuesto inmobiliario, que cayó 10 p.p. pasando de representar el 17% de los recursos propios en 1993 al 7% en 2015.

**Gráfico 8. Estructura Recaudatoria del Consolidado Provincial.**

Año 1993



Año 2015

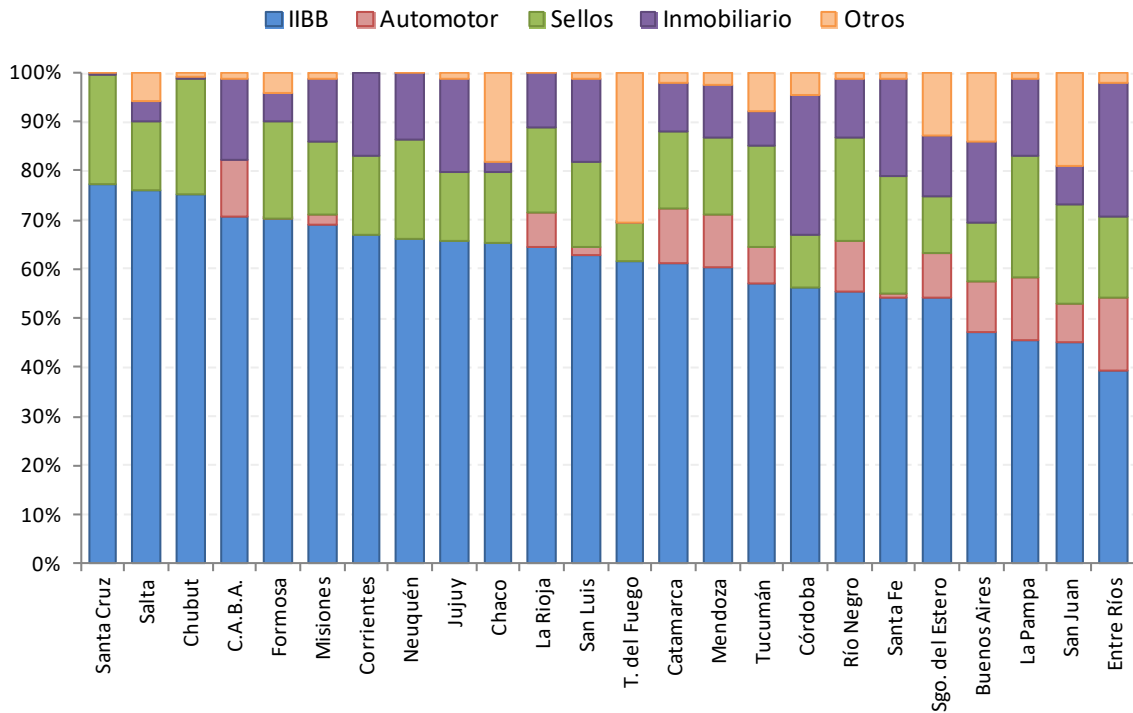


*Fuente: Elaboración propia en base a Min. de Hac. y Fin. Púb.*

Analizando la estructura recaudatoria por provincia del año 1993 se observa que la participación de IIBB no es homogénea, alcanzando 3/4 de la recaudación en algunas jurisdicciones, como Santa Cruz, Salta y Chubut. En el otro extremo se ubica la provincia de Entre Ríos, donde IIBB constituye el 39% de los ingresos propios.



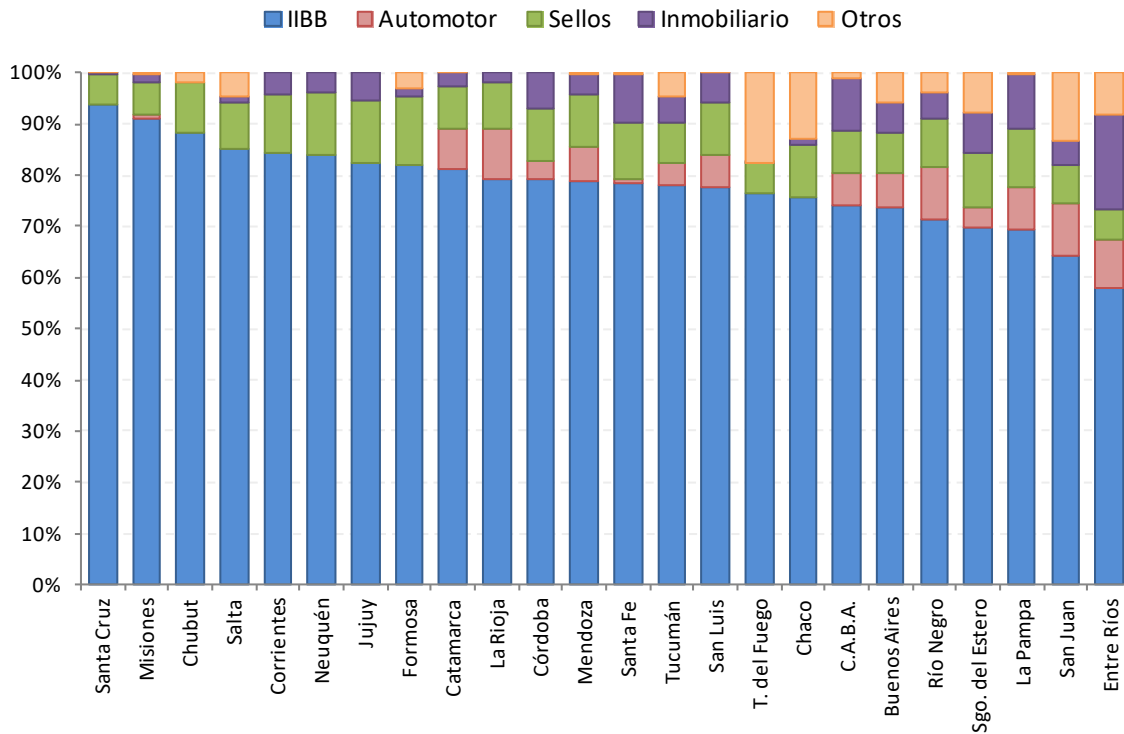
**Gráfico 9. Estructura Recaudatoria por Provincia. Año 1993.**



*Fuente: Elaboración propia en base a Min. de Hac. y Fin. Púb.*

Para el año 2015 es notorio el avance de IIBB sobre el resto de los tributos en todas las jurisdicciones. En algunos casos la participación supera el 90% de la recaudación total, como Santa Cruz y Misiones. Por su parte, Entre Ríos continúa siendo la provincia donde IIBB tiene menos participación en el total, con el 58% de los ingresos propios. En todos los casos el tributo representa más de la mitad de la recaudación.

**Gráfico 10. Estructura Recaudatoria por Provincia. Año 2015.**



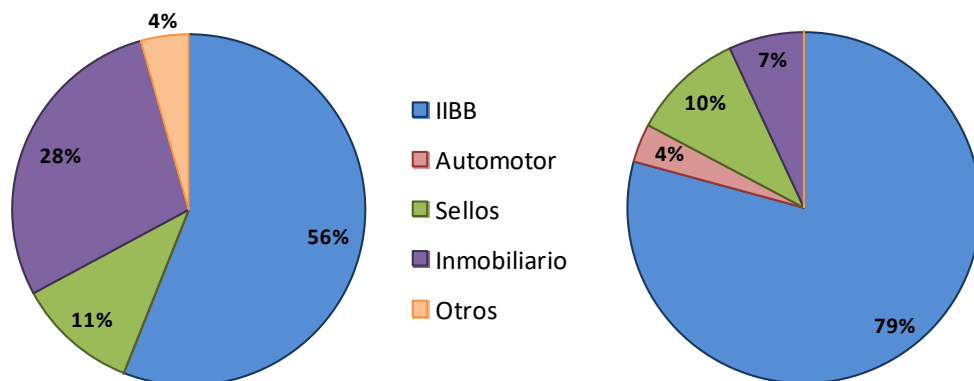
*Fuente: Elaboración propia en base a Min. de Hac. y Fin. Púb.*

En particular, la provincia de Córdoba recaudó en 2015 el 79% de sus fondos tributarios a través del impuesto a los IIBB. La participación de este tributo creció 23 p.p. entre el año 1993 y el año 2015. Como contrapartida cayó la participación del impuesto Inmobiliario (22 p.p.), del impuesto a los Sellos (1 p.p.) y de otros ingresos tributarios (4 p.p.).

### Gráfico 11. Estructura Recaudatoria de la Provincia de Córdoba.

Año 1993

Año 2015

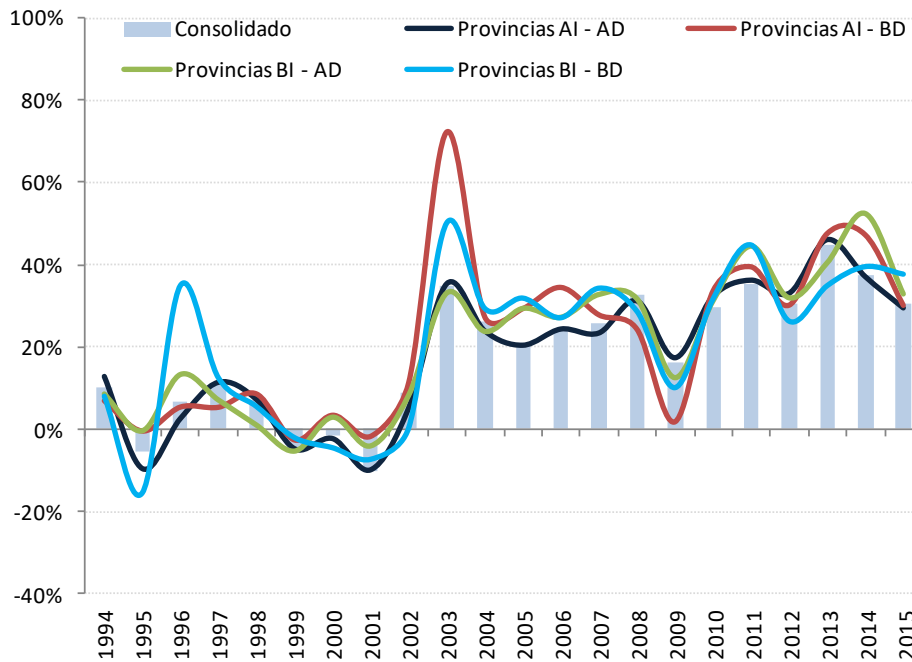


Fuente: Elaboración propia en base a Min. de Hac. y Fin. Púb.

En cada uno de los años considerados puede apreciarse que la tasa de variación de la recaudación provincial mostró cierta homogeneidad en los distintos grupos de provincias (clasificadas por altos ingresos AI, bajos ingresos BI, alta densidad poblacional AD, y baja densidad BD). Luego de la crisis de 2002, el crecimiento de la economía impulsó durante varios años al aumento de la recaudación provincial, que como se mostró está fuertemente vinculada al desempeño del nivel de actividad.

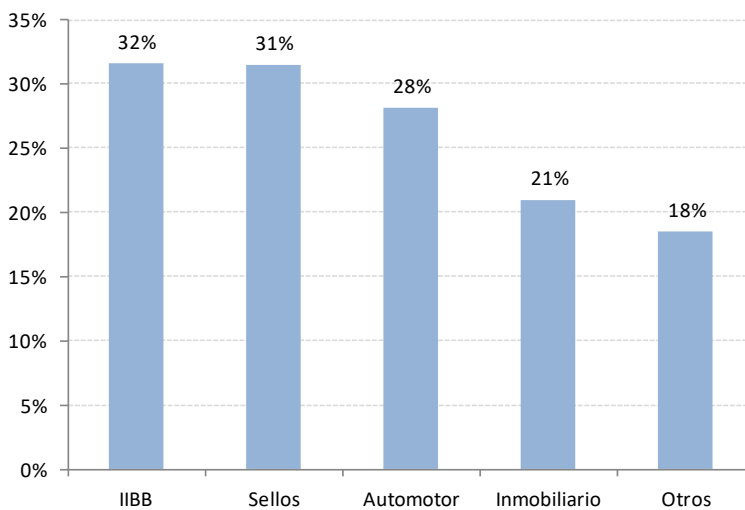
Lo anterior queda evidenciado también si se toma una tasa de crecimiento promedio de la recaudación del consolidado para todo el periodo. Claramente, los impuestos patrimoniales, y sobre todo el Inmobiliario, mostró un dinamismo muy inferior al de Ingresos brutos y Sellos, los que crecieron a una tasa nominal superior al 30% anual promedio entre 2003 y 2015.

**Gráfico 12. Recaudación Propia. Variación Interanual.**



*Fuente: Elaboración propia en base a Min. de Hac. y Fin. Púb.*

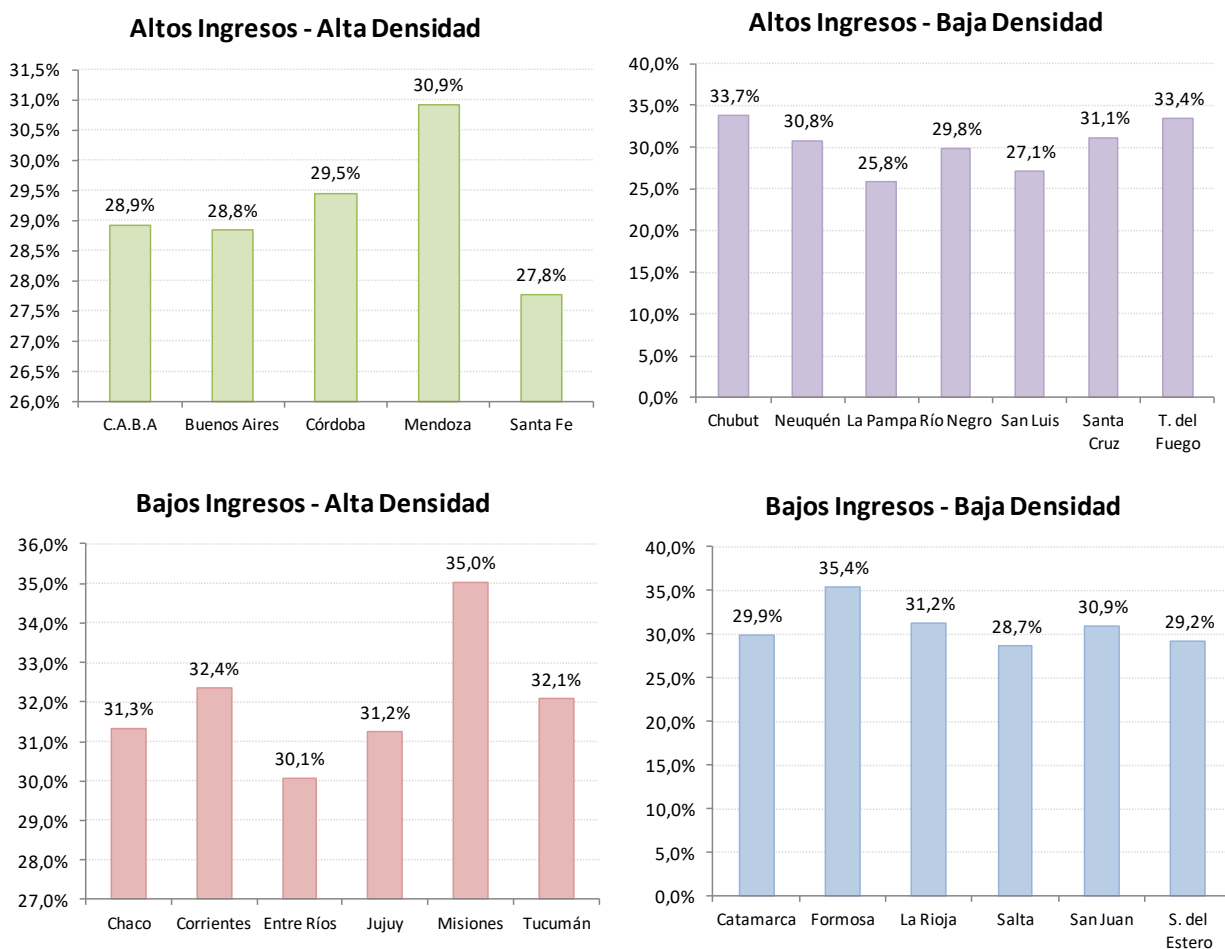
**Gráfico 13. Consolidado Provincial. Tasa de crecimiento promedio anual de la recaudación por impuesto. 2003 vs 2015.**



*Fuente: Elaboración propia en base a Min. de Hac. y Fin. Púb.*

Como resultado de la estructura altamente concentrada en impuestos procíclicos, en el mismo periodo de referencia (2003-2015) no se presentaron fuertes diferencias entre los distintos grupos de provincias, cuya recaudación creció a un ritmo cercano al 30% promedio anual nominal, impulsada de manera clara por el impuesto a los Ingresos Brutos.

**Gráfico 14. Tasa de crecimiento promedio anual de la recaudación propia en el periodo 2003/2015.**



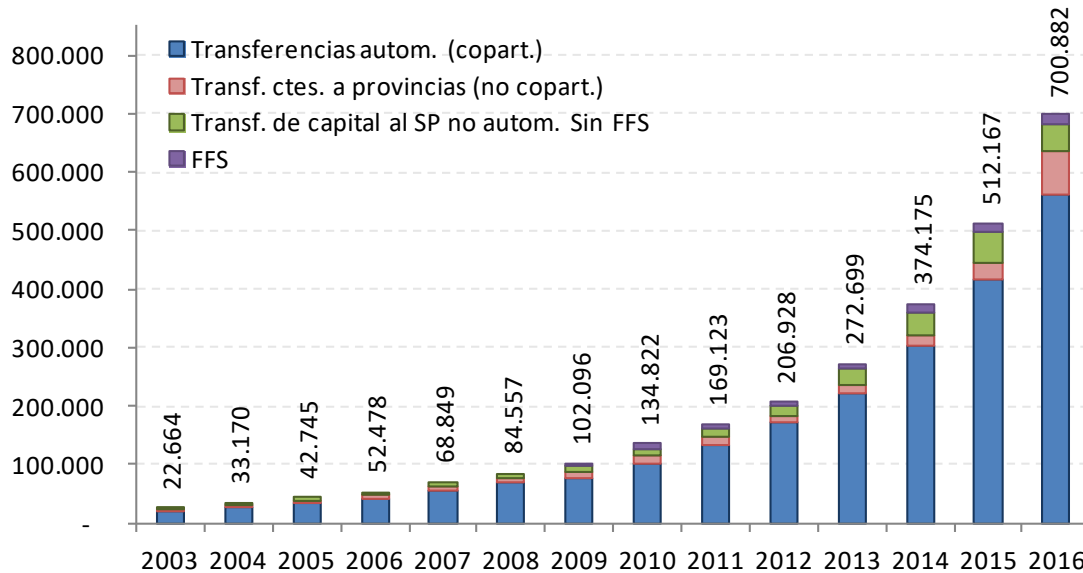
*Fuente: Elaboración propia en base a Min. de Hac. y Fin. Púb.*

### ***Transferencias automáticas y no automáticas al consolidado provincial***

Como se mostró, parte importante de los ingresos de los que disponen las provincias proviene de transferencias del nivel superior de gobierno. A continuación se analiza la evolución reciente de las transferencias anuales enviadas a las provincias tomadas en conjunto, que van tanto por dentro como por fuera del sistema de coparticipación. Las mismas estuvieron conformadas por transferencias de capital (sin incluir el envío automático del Fondo Federal Solidario, FFS), transferencias corrientes (enviadas por fuera del sistema de reparto de la coparticipación), el FFS y la coparticipación y leyes especiales.

Las transferencias corrientes que realiza el gobierno federal a las provincias son en su mayoría envíos de partidas por servicios transferidos a las mismas, en el marco, por ejemplo de programas de salud o alimentación. Las transferencias de capital son aportes o envíos que realiza el gobierno federal para la ejecución de obras públicas. Estas revisten el carácter de no automáticas. Desde abril de 2009, comenzaron los envíos del Fondo Federal Solidario (FFS), cuyo decreto reglamentario estableció una distribución automática a provincias del 30% de la recaudación de derechos de exportación sobre el complejo sojero, según los coeficientes de la Ley 23.548.

**Gráfico 15. Transferencias anuales a provincias 2003- 2016. En millones de pesos.**

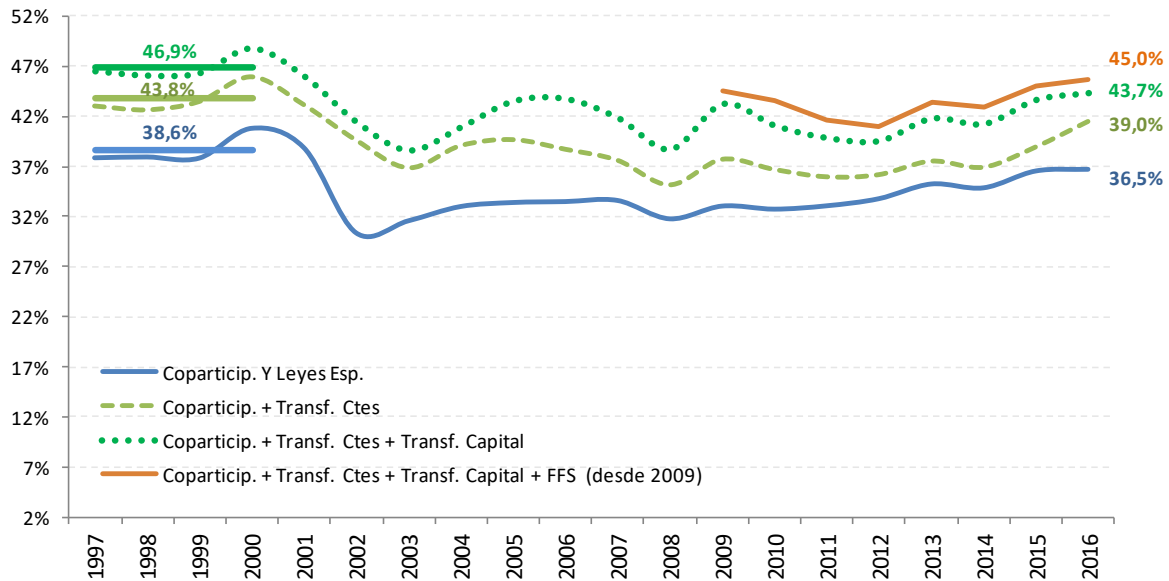


*Fuente: Elaboración propia en base a Min. de Hac. y Fin. Púb.*

Debe distinguirse que si bien la masa total de recursos enviadas a las provincias mantuvo incrementos sostenidos desde los últimos años, su participación respecto de la recaudación tributaria sin Seguridad Social, no alcanza a igualar los niveles exhibidos durante otros periodos históricos. En el siguiente gráfico puede observarse que para el año 2016, en promedio, las transferencias cayeron 2,3 p.p. respecto al periodo previo al fin de la convertibilidad. Expresando este valor en términos de la recaudación (sin Seguridad Social) de 2016, la caída promedio en las transferencias es de \$34.600 millones.

Asimismo, resulta interesante analizar la participación de cada uno de los componentes de esta masa total de recursos, puesto que su estructura fue variando con el transcurso del tiempo.

**Gráfico 16. Transferencias a provincias por dentro y fuera del sistema de coparticipación como porcentaje de la Recaudación sin Seguridad Social. Años 1997- 2016.**

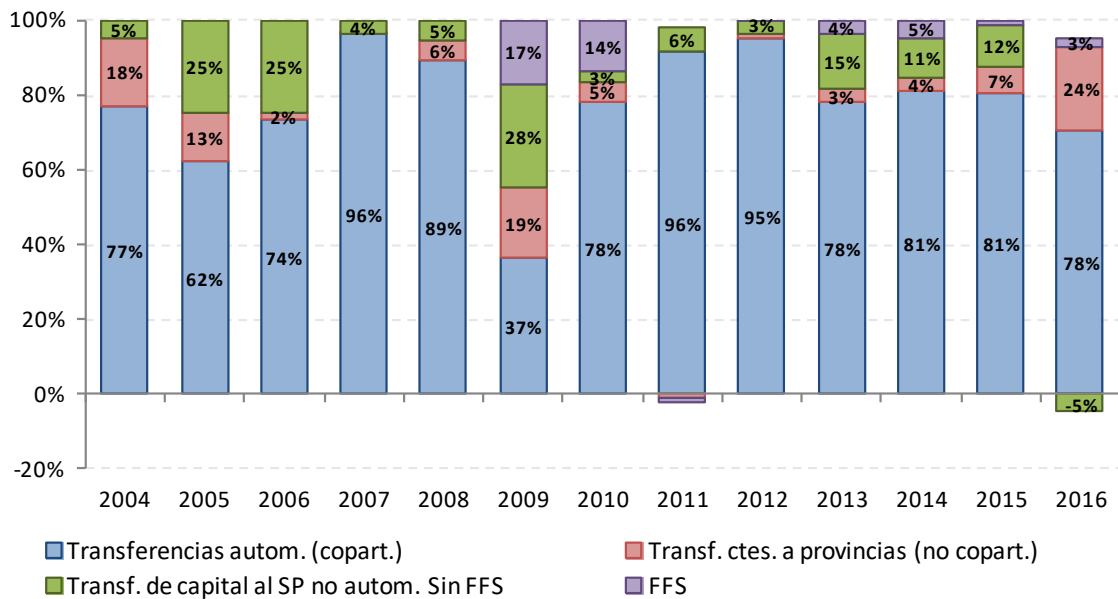


*Fuente: Elaboración propia en base a Min. de Hac. y Fin. Púb.*

En el 2009, la crisis económica impactó fuertemente en la recaudación, por lo que se vieron afectadas también las transferencias automáticas que se derivan de los impuestos coparticipables. Sin embargo, el menor incremento de coparticipación y leyes especiales fue más que compensado por el resto de las transferencias corrientes y transferencias de capital, denotando el avance que han tenido los recursos a provincias por canales diferentes a la coparticipación como mecanismo de distribución de fondos. Esto se redujo en 2010 y principalmente en 2011 y 2012. En el año 2016 se observa que el 78% del incremento de fondos enviados a las provincias estuvo explicado por la coparticipación, mientras que el 22% restante fue producto de los mayores envíos de transferencias corrientes no automáticas (24%) y Fondo Federal Solidario (3%), junto con menores envíos de transferencias de capital no automáticas (-5%).



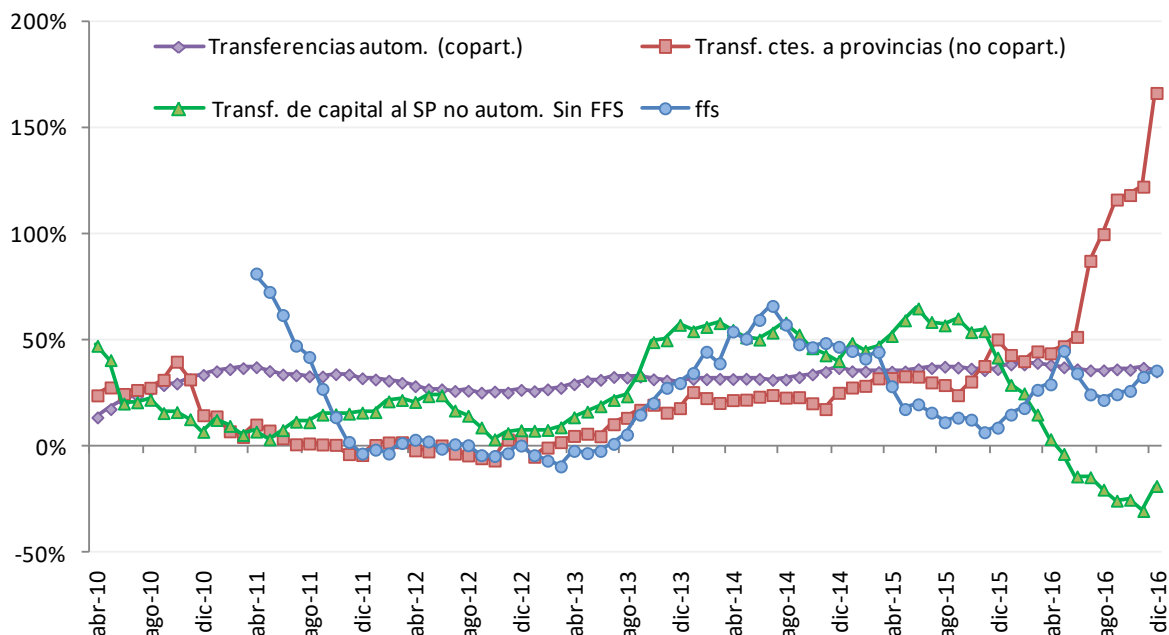
**Gráfico 17. Participación por tipo de transferencia en el incremento de fondos enviados a provincias.**



*Fuente: Elaboración propia en base a Min. de Hac. y Fin. Púb.*

Si se analizan los datos de envíos a provincias por parte de la nación, en 2012 se observa que la leve desaceleración en los envíos automáticos, por el freno en el crecimiento económico, no fue compensado, más bien todo lo contrario, por los fondos discrecionales. En el año 2016 se evidencia un abrupto crecimiento de las transferencias corrientes no coparticipables, lo cual más que compensó la caída en las transferencias no automáticas de capital. Estos fondos discrecionales presentaron, al mes de diciembre de 2016, tasas de variación interanual del acumulado de 12 meses del 166% y -18% respectivamente. Las transferencias en concepto de coparticipación y leyes especiales, en cambio, mantuvieron una tendencia constante. Por su parte, el FFS mantuvo un comportamiento oscilante.

**Gráfico 18. Variación % interanual del acumulado 12 meses de distintos rubros de envíos nacionales a provincias.**

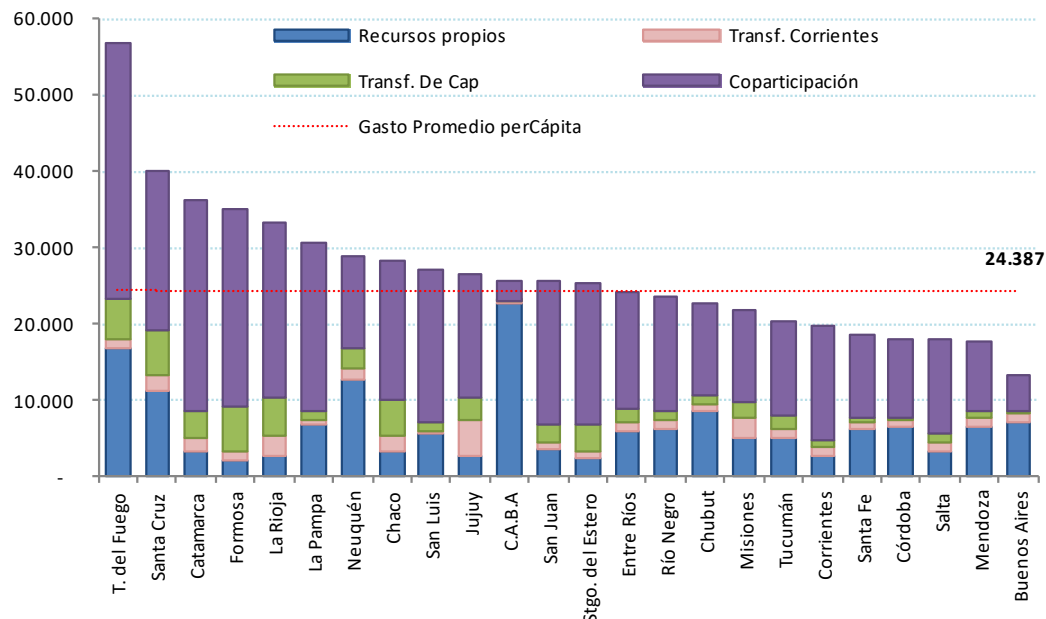


*Fuente: Elaboración propia en base a Min. de Hac. y Fin. Púb.*

Teniendo en cuenta las transferencias de recursos enviadas por el gobierno federal a las provincias, junto a los ingresos propios de las mismas, es posible realizar un análisis comparativo entre provincias acerca de cómo el sistema de transferencias automáticas y no automáticas afecta relativamente las capacidades de gasto de cada una de las jurisdicciones. En el siguiente gráfico se analizan el gasto público promedio por habitante y los ingresos per cápita que le debieran permitir alcanzar a cubrir estas erogaciones.

Del análisis del gráfico se evidencia que el sistema de transferencias de Argentina no logra igualar la posición relativa de cada provincia. De hecho, sólo trece de las 24 jurisdicciones obtiene ingresos que superan el gasto promedio por habitante del conjunto de provincias. En las primeras posiciones se ubican las provincias sureñas (Tierra del Fuego y Santa Cruz), y en último lugar la provincia de Buenos Aires.

**Gráfico 19. Efectos Igualadores del Sistema de Transferencias en Argentina. Año 2015.**



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y Min. de Hac. y Fin. Púb.

## 6. Federalismo en la práctica: un simulador cuantitativo

En esta sección, previo realizar un análisis histórico y del mecanismo de coparticipación federal de impuestos actual, se presenta el resultado de un “simulador” de relaciones fiscales, que consiste en una **herramienta capaz de sistematizar** la información actual, y que permite asimismo cuantificar los efectos inmediatos de cambios que pueden darse tanto en un tributo específico, como en su reparto federal legal, o en ambas posibilidades a la vez.

## ***El funcionamiento laberíntico del federalismo argentino: origen y situación actual***

Con el objetivo de dar una perspectiva histórica al régimen de coparticipación federal de impuestos, se explica brevemente cuales han sido los antecedentes del mismo y cómo se encuentra funcionando actualmente. Esto hace posible entender el mecanismo a través del cual los ingresos fiscales recaudados por la nación son distribuidos a los niveles inferiores de gobierno.

En primera instancia, es necesario hacer un comentario inicial sobre el perfil federal de Argentina, el cual hace referencia a la existencia de más de un nivel de gobierno, y la forma en que estos se asignan las funciones. El federalismo fiscal, se ocupa de la estructura vertical del sector público, compuesto por dos o más niveles de decisión, en el cual se distribuye la asignación de responsabilidades fiscales.

Por otro lado, la coparticipación es un mecanismo de coordinación financiera, en el cual, el gobierno central distribuye entre las unidades políticas bajo su jurisdicción una parte de la recaudación de uno o varios impuestos. Este método hace necesario determinar una primera división de la parte que corresponde al gobierno del nivel superior (nación o provincia) por un lado, y al conjunto de las provincias o municipios por el otro. Esta división se denomina primaria, mientras que la que se establece entre los gobiernos del nivel inferior es conocida como distribución secundaria.

Hasta 1935, no existió un régimen que legislara las relaciones fiscales entre nación y provincias. En 1853, al sancionarse la Constitución Nacional, se dotó a las provincias argentinas de una fuerte autonomía política, donde se dio una fuerte separación en el financiamiento de los distintos niveles de gobierno. La crisis financiera de 1890 y su consecuente reducción del comercio externo (que era la fuente principal de ingresos del país) obligaron a replantear el sistema impositivo en aquel momento.

Los impactos de la crisis de los años '30, junto a razones de armonización tributaria en materia de impuestos internos, dieron lugar al primer régimen de coparticipación impositiva en nuestro país, que fue abarcando tributos en forma creciente, con cesiones temporales de fuentes tributarias por parte de las provincias, que pasaron a ser compartidas con la Nación.

El régimen de coparticipación federal existe formalmente a fines de 1934, y con vigencia desde el primer día del año siguiente, a través de la sanción de la Ley 12.139, que estableció el primer Régimen de Unificación y Coparticipación de Impuestos internos. Esta ley requirió la adhesión de las provincias, a través de sus legislaturas. A través de la misma, se fijó una coparticipación primaria del 82,5% para la Nación, y el 17,5% para las catorce provincias existentes y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. El régimen era netamente devolutivo, es decir, al definirse los coeficientes de distribución de la masa de recursos, se otorgaba una ponderación superior a aquellos que le asignaban mayores montos de los recursos a distribuir a las provincias de más población y un desarrollo económico-social relativo mayor. La ley 12.139 fue modificada por la ley 12.143 que transformó el impuesto a las transacciones en impuesto a las ventas, y por la ley 12.147 de prórroga del impuesto a los réditos. Este primer periodo del régimen de coparticipación federal se extendió durante 20 años, donde se implementó un régimen de distribución de la recaudación con reglas explícitas.

Luego, el sistema de coparticipación se fue haciendo complejo, hasta el año 1973 donde se sanciona la Ley 20.221, con el objetivo de simplificar el esquema vigente. Debido a la situación que atravesaban las finanzas públicas (un déficit ocasionado por una nueva política salarial de equiparación de los empleados provinciales y municipales a los nacionales) surgió la necesidad de un aumento de la participación provincial a expensas de la nacional, para dotar a las provincias de una mayor autonomía financiera, reduciendo la excesiva dependencia del Tesoro Nacional. Esto implicó un cambio relevante en la distribución primaria, en donde ahora, provincias y el gobierno federal participaron en la misma cuantía (48,5%) de los cuales, el 65% sería por población, el 25% por brecha de desarrollo

(midiendo la diferencia de riqueza), y el 10% por dispersión de la población. Por primera vez, se abandona por completo el criterio devolutivo, y se utiliza un prorrateador claramente redistributivo (la brecha de desarrollo).

A su vez, se consideró importante, simplificar el sistema, unificando en una sola ley la coparticipación de impuestos, con el objetivo de facilitar el mecanismo de distribución y la actividad de los órganos de administración y control. Con esta finalidad se creó la Comisión Federal de Impuestos, fijando sus funciones, previendo su funcionamiento interno, y estableciendo las normas necesarias para la aplicación de sus decisiones. Otro hecho importante, fue la constitución del Fondo de Desarrollo Regional, con una asignación del 3% restante de la recaudación total. Este fondo tenía como objetivo financiar obras de infraestructura.

La reforma de 1973, significó una alteración de la participación de cada jurisdicción dentro del monto que correspondía a las provincias. Esto se debe a que la reforma tributaria (leyes 22.293 y 22.294), sustituyó la recaudación proveniente de las Contribuciones Patronales para Seguridad Social y Viviendas y diversos impuestos y aportes específicos, por la mayor recaudación del Impuesto al Valor Agregado, a obtener mediante la ampliación de su base imponible y la elevación de su alícuota. Para asegurar que los gastos del gobierno nacional en esas finalidades pudieran seguir desenvolviéndose adecuadamente, se estableció un mecanismo automático de aporte a los mismos, mediante la afectación de fondos provenientes de la recaudación impositiva del Régimen de Coparticipación Federal, sin límite superior en cuanto al gasto nacional a financiar. Evidentemente las provincias resultaron perjudicadas por una reducción de los montos coparticipados (recibían el 21% de los recursos coparticipables). En este contexto se produjo la eliminación de la coparticipación impositiva recibida por la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a través de la Ley de Presupuesto de 1981 que se restituyó a partir de la Ley de Presupuesto de 1983. Por lo tanto, la provincia de Buenos Aires, disminuyó su participación del 34,2% del total al 28% (cedió 6,2% del total coparticipado). Las pérdidas por coparticipación de las

provincias tuvieron que ser compensadas con Aportes del Tesoro Nacional (ATN) los cuales llegaron a superar en magnitud cuantitativa a los fondos del Régimen de Coparticipación.

En medio de la crisis de principios de la década de los 80' se fueron eliminando, total o parcialmente, las modificaciones introducidas en 1980. Eventualmente, con la desarticulación de las relaciones fiscales Nación-provincias, el régimen caducó a fines de 1984 al vencer la prórroga de la vigencia de la Ley 20.221 decretada por el nuevo gobierno democrático. Entre 1985 y 1987 no hubo régimen legal de coparticipación.

Los continuos conflictos entre la Nación y las provincias durante estos dos años en los que no hubo un régimen legal, hicieron evidente la necesidad de sancionar una norma legal que le diera estabilidad al régimen. En el año 1988, comenzó a regir un régimen que inicialmente se planteó como transitorio, para la distribución de recursos, implementado a través de la Ley 23.548. Se incluyó una disposición de prórroga automática en caso de que el Congreso Nacional no sancionara una nueva Ley. De hecho, esta es la ley de coparticipación vigente en la actualidad, con una serie de normas complementarias.

La Ley 23.548 preserva muchas características relacionadas a las anteriores leyes: la centralización de determinados impuestos en manos del gobierno nacional y fijando coeficientes constantes de distribución, tanto para la distribución primaria como secundaria. Se hizo un esfuerzo por delimitar precisamente la masa coparticipable, sin dejar lugar a ambigüedades, precisando que todos los impuestos, salvo los mencionados expresamente, existentes o por crearse, eran coparticipables. Claramente, ese intento de precisar la masa coparticipable se vio frustrado al incorporar varias vías de escape.

En el artículo 3 de la norma, se establece que el total de la masa coparticipable se reparta en un 42,34% para la Nación, un 56,66% para el conjunto de provincias, y un 1,00% para un Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias (ATN), cuyo destino es atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de

los gobiernos provinciales. Con estos aportes se intentó reducir la discrecionalidad en las transferencias de los períodos anteriores. Además, el límite del 1,00% era inflexible, de manera de evitar los abusos de años anteriores.

La parte inicialmente correspondiente a las provincias surgió de considerar la suma del costo estimado de la transferencia de servicios de la Nación a las provincias de fines de los años '70 (8,16% de la masa coparticipable) al 48,5% que se había fijado en la distribución primaria a provincias en la Ley 20.221. A su vez, se estipularon los porcentajes del monto correspondiente al conjunto de provincias, que le corresponden a cada una de ellas, los cuales no pueden ser clasificados con ningún criterio objetivo, puesto que no se explicita tal criterio de asignación.

Un aspecto a destacar de la Ley 23.548 y diferente de las anteriores, fue la fijación de un piso para la constitución de la masa coparticipable, correspondiente al 34% de recursos tributarios nacionales de la Administración Central, ya sea que tengan o no el carácter de coparticipables.

A lo largo de los años, este régimen sufrió numerosas modificaciones que fueron deteriorando el total de recursos que corresponden a las provincias. Esto se evidenció principalmente a lo largo de la década de 1990, cuando a través de sucesivos acuerdos y pactos entre los gobiernos federal y provinciales, se destinaron recursos extra al financiamiento del Sistema de Seguridad Social y durante la crisis de los años 2001 y 2002, se creó el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios, que se destinó exclusivamente al Tesoro Nacional no obstante luego ser coparticipado en parte.

Posteriormente se fueron dando modificaciones, introducidas por el Decreto N°2456/90, por el cual se fijó en 0,388% del monto total recaudado la asignación correspondiente a Tierra del Fuego, y el Decreto 702/99, que elevó este porcentaje a 0,70%, que modificaron los coeficientes definitivos legales del régimen de coparticipación. A su vez, por medio del Decreto N° 705/2003, la



participación correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se fijó desde 2003 en un 1,40% del monto total recaudado.

El art. 3 de la Ley también contempló la creación del llamado “Fondo de Reparación Histórica” para el recupero del nivel relativo de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz, constituyendo un reconocimiento del conjunto de provincias argentinas para con aquellas, por el cual éstas resignan parte de su participación en la masa coparticipable (2%) con destino a su financiamiento.

Es importante reconocer, que la Ley 23.548, fue sancionada en un contexto de gran desorden fiscal y una tensa relación entre los gobiernos. Fue concebida como un “régimen transitorio”, con una vigencia prevista por sólo dos años, donde el Congreso Nacional, tuvo escaso protagonismo.

Esta circunstancia, así como la rigidez conferida por el establecimiento de coeficientes fijos de distribución, dio lugar a que, desde entonces, múltiples normas aparecieran para complementar y/o modificar las disposiciones de la Ley Nº23.548. Los cambios más importantes estuvieron dados en la mayoría de los casos por los sucesivos Pactos Fiscales y Compromisos Federales acordados entre la Nación y las Provincias, así como por distintos regímenes de asignación específica que se fueron dictando. Todo esto, llevó a una complejización de la distribución de recursos entre niveles, que recibió el nombre de “laberinto fiscal”.

La Ley 24.049 de enero de 1992 constituyó el primer pilar de la reforma, transfiriendo a las provincias y a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos.

Un elemento clave de las modificaciones de principios de los '90 fueron las detracciones previas a la distribución primaria o sobre la masa coparticipable con destino a un determinado sector, también denominadas pre-coparticipaciones. A las tradicionales relaciones verticales entre Nación y provincias, se agregaron las

sectoriales, primero, los actores representativos de la Previsión Social y, segundo, los del sector educativo. Por el Acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales (Pacto I), se estableció que el primero quedaba autorizado a retener un 15% (para financiar el Sistema Nacional de Previsión y otros gastos operativos) más una suma fija de 43,8 millones de pesos mensuales de la masa coparticipable definida en la Ley 23.548 (destinado a distribuir entre provincias con problemas financieros).

El Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (Pacto II), firmado entre los Poderes Ejecutivos en agosto de 1993, incluyó objetivos de reestructuración parcial del régimen tributario argentino. Se mantuvo la garantía de coparticipación y se extendió hasta mediados de 1995 la afectación de recursos para Previsión Social dispuesta por el Acuerdo de 1992. A su vez, en este acuerdo, la Nación aceptó la transferencia de las Cajas Provinciales de Jubilaciones y Pensiones de las provincias con las que celebrara convenios. Otro punto de interés es que entre los impuestos a derogar por las provincias aparecían algunos (por ejemplo, Débitos Bancarios) que luego serían implementados por el propio gobierno nacional.

La reforma constitucional de 1994, introdujo la obligación de dictar una nueva ley de coparticipación de impuestos, a la vez que implantó el marco para las nuevas instituciones federales, otorgando rango constitucional a la distribución de potestades tributarias, estableciendo implícitamente el esquema de coparticipación y un mecanismo específico para la reforma que indica las características básicas que deberá respetar el nuevo régimen. Además, se creó también un Organismo Fiscal Federal, encargado de la ejecución y control de lo dispuesto. Se fijó la obligación de dictar una nueva Ley de Coparticipación antes del 31 de diciembre de 1996, lo que finalmente nunca ocurrió.

A finales de 1999, se estableció también la creación del Fondo Anticíclico, financiado con recursos coparticipables, a los fines de atemperar los efectos de los ciclos económicos en la recaudación.

Luego de la crisis de 2001-2002, se reinstauraron dos gravámenes a nivel nacional que inicialmente no fueron coparticipables: el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (o impuesto al cheque) y los Derechos de exportación, los cuales agregaron un elemento más a la distorsión de la Ley en cuanto a la distribución primaria. El impuesto al cheque pasó a ser coparticipado en un 30% de su monto, el cual va a la masa bruta, de la que luego se detrae una precoparticipación para Seguridad Social que era del 15% hasta el año 2016, y al neto obtenido se lo distribuye entre gobierno federal y provincias. Suponiendo que se coparticipara completamente (o aún con el esquema del IVA actual en donde 89% de la recaudación va a conformar la masa bruta), las provincias recibirían un monto mayor.

En el año 2006, la Ley 26.075 estableció la necesidad de aumento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En 2009 se instituyó el Fondo Federal Solidario, a través del cual se envían a provincias (y sus municipios) fondos equivalentes al 30% de lo recaudado por derechos de exportación sobre el complejo sojero. Si bien el mismo no se encuentra en el sistema de coparticipación propiamente dicho, utiliza los coeficientes de la Ley 23.548 para el reparto entre jurisdicciones. La existencia de Retenciones (Derechos de exportación), que no son coparticipadas, implica un menor ingreso a los productores/exportadores de los sectores sujetos al gravamen. Suponiendo que esto reduce sus ganancias, el impuesto a las Ganancias (coparticipable) ve desplazada parte de su base imponible, lo que reduce las transferencias automáticas a provincias según la Ley 23.548 y modificatorias.

En noviembre de 2015, la Corte Suprema de Justicia declaró que es inconstitucional la deducción del 15% de la masa de impuestos coparticipables que realiza el Estado Nacional. Con la estatización de las AFJP a fines de 2008, ANSES recuperó los ingresos que había cedido al sistema privado y mantuvo los ingresos del 15% de la coparticipación. Ante esta situación, y sumado que no se

cubrieron los déficits de sus cajas provinciales, las provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba reclamaron que se les devolviera ese 15% y que la nación dejara de retenerles esos fondos. La Corte Suprema estuvo de acuerdo con lo planteado, y estas provincias, en la actualidad, están recibiendo más dinero que las demás, en concepto de la devolución de este porcentaje.

A principios del año 2016, luego de asumir Mauricio Macri como presidente de la República Argentina, se aprobó el decreto 194/2016, en el que se aumentó la coparticipación que recibe la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El incremento de los recursos enviados a la ciudad, modifica la distribución secundaria considerando el conjunto de jurisdicciones, ya que el coeficiente de participación primaria de CABA alcanzó un valor de 3,75%, frente al 1,40% anterior. El argumento oficial acerca de este incremento de fondos fue que el dinero equivaldría a los costos de la Policía Federal, que hasta entonces estaba a cargo de la Nación, pero que fue transferida en el mencionado acto al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Por otra parte, el decreto 406/2016 sancionado en marzo de 2016, el cual recibió el nombre de “Programa Acuerdo para el Nuevo Federalismo” tuvo como objetivo, alcanzar una propuesta para la eliminación de la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables destinados a financiar la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Este programa abarcó a todas las provincias (a excepción de Córdoba, San Luis y Santa Fe que ya recibían, como se explicitó, estos fondos) y la reducción será gradual y escalonada, desde 2016 hasta el 1 de enero de 2021 como fecha límite. La propuesta se basa en incrementar la coparticipación bruta a razón de 3 puntos por año, llegando así a 2020, con el total del porcentaje devuelto a todas las provincias (15 puntos).

A continuación, se exponen los coeficientes de distribución primaria y secundaria de la coparticipación que establece la Ley 23.548. Se incluye el 2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz.

**Cuadro 1. Coeficientes de distribución primaria y secundaria según Ley N°23.548 y modificatorias.**

<b>Destino</b>	<b>Porcentaje s/100%</b>	<b>Porcentaje s/58,76%</b>
Buenos Aires	11,94%	20,33%
Catamarca	1,59%	2,70%
Córdoba	5,12%	8,72%
Corrientes	2,14%	3,65%
Chaco	2,88%	4,90%
Chubut	0,85%	1,44%
Entre Ríos	2,82%	4,79%
Formosa	2,10%	3,57%
Jujuy	1,64%	2,79%
La Pampa	1,08%	1,84%
La Rioja	1,19%	2,03%
Mendoza	2,41%	4,09%
Misiones	1,91%	3,24%
Neuquén	0,94%	1,59%
Rio Negro	1,46%	2,48%
Salta	2,21%	3,76%
San Juan	1,95%	3,32%
San Luis	1,32%	2,24%
Santa Cruz	0,85%	1,44%
Santa Fe	5,15%	8,77%
Santiago del Estero	2,38%	4,06%
Tucumán	2,74%	4,67%
CABA	1,40%	2,38%
Tierra del Fuego	0,70%	1,19%
<b>Total a Provincias</b>	<b>58,76%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Total a Nación</b>	<b>40,24%</b>	
<b>ATN</b>	<b>1,00%</b>	
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley N° 23.548 y Decretos Complementarios.*

Anteriormente, se expuso que a fines de 2015, tanto CABA (debido al traspaso de la policía federal a la ciudad), como Córdoba, San Luis y Santa Fe (consecuencia de que comenzaron a recibir el 15% de recursos que antes eran destinados a la Seguridad Social), percibieron un aumento en sus coeficientes de distribución. Este incremento, se vio reflejado en la distribución primaria, que pasó a tener un porcentaje mayor destinado a las provincias, y por lo tanto, el porcentaje que recibe la Nación bajó.

A comienzos de 2016, se implementó el programa “Acuerdo para el Nuevo Federalismo” que estableció una deducción escalonada de los recursos que eran destinados a la Seguridad Social, para pasar a ser recibidos por las provincias (excepto Córdoba, Santa Fe y San Luis que ya recibían la totalidad del porcentaje). En el cuadro 3, se muestra como se modificarían los coeficientes legales, tanto primarios como secundarios, a lo largo del programa, de manera de tener una noción de cómo se llegará al año 2020.

Los coeficientes de distribución primaria, manifiestan a lo largo de este programa, un cambio que favorece a las provincias. Antes de implementarse, la distribución primaria legal era de 62,85% para las provincias y 36,15% para la Nación. Durante su ejecución, se espera que para 2020 estos coeficientes cambien alrededor de 7,5 puntos porcentuales, en donde las provincias recibirían el 70,28% de la masa coparticipable, mientras que la Nación pasaría a recibir el 28,72%. Es totalmente predecible e intuitivo que esto suceda, ya que, lo que deja de ser enviado a la Seguridad Social, pasa a ser distribuido entre el Tesoro nacional y la totalidad de las provincias.

En el gráfico 20, se muestra la evolución de los coeficientes de distribución primaria en el periodo en que se implementa el programa. Se observa que la variación interanual entre los coeficientes es de 1,5 puntos porcentuales, la cual permanece constante hasta la finalización del programa.

**Cuadro 2. Coeficientes de distribución primaria y secundaria según Ley N°23.548 y modificatorias a fines de 2015**

<b>Destino</b>	<b>Porcentaje s/100%</b>	<b>Porcentaje s/58,76%</b>
Buenos Aires	11,94%	19,00%
Catamarca	1,59%	2,53%
Córdoba	5,89%	9,37%
Corrientes	2,14%	3,41%
Chaco	2,88%	4,58%
Chubut	0,85%	1,35%
Entre Ríos	2,82%	4,48%
Formosa	2,10%	3,34%
Jujuy	1,64%	2,61%
La Pampa	1,08%	1,72%
La Rioja	1,19%	1,90%
Mendoza	2,41%	3,83%
Misiones	1,91%	3,03%
Neuquén	0,94%	1,49%
Rio Negro	1,46%	2,32%
Salta	2,21%	3,52%
San Juan	1,95%	3,10%
San Luis	1,51%	2,41%
Santa Cruz	0,85%	1,35%
Santa Fe	5,93%	9,43%
Santiago del Estero	2,38%	3,79%
Tucumán	2,74%	4,37%
CABA	3,75%	5,97%
Tierra del Fuego	0,70%	1,11%
<b>Total a Provincias</b>	<b>62,85%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Total a Nación</b>	<b>36,15%</b>	
<b>ATN</b>	<b>1,00%</b>	
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley N° 23.548 y Decretos Complementarios.*

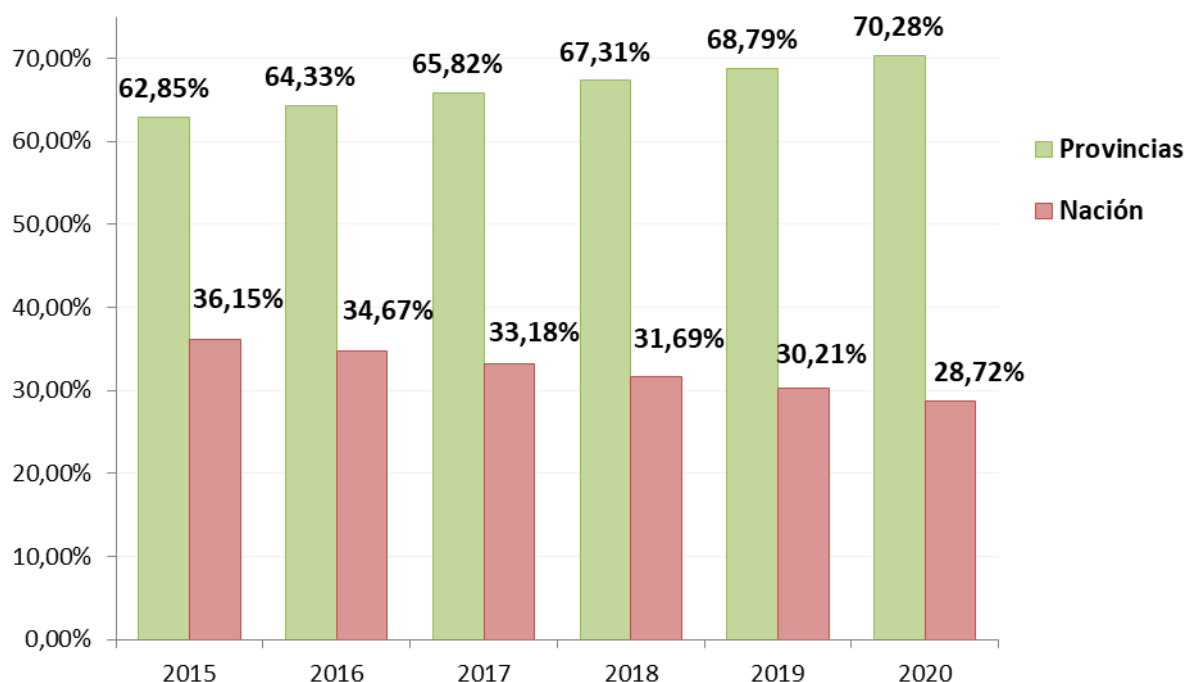
**Cuadro 3. Coeficientes de distribución primaria y secundaria según programa “Acuerdo para el Nuevo Federalismo”.**

Destino	2016		2017		2018		2019		2020	
	Porcentaje s/100%	Porcentaje s/58,76%	Porcentaje s/100%	Porcentaje s/58,76%	Porcentaje s/100%	Porcentaje s/58,76%	Porcentaje s/100%	Porcentaje s/58,76%	Porcentaje s/100%	Porcentaje s/58,76%
Buenos Aires	12,30%	19,12%	12,66%	19,23%	13,02%	19,34%	13,38%	19,44%	13,73%	19,54%
Catamarca	1,64%	2,54%	1,68%	2,56%	1,73%	2,57%	1,78%	2,59%	1,83%	2,60%
Córdoba	5,89%	9,16%	5,89%	8,95%	5,89%	8,75%	5,89%	8,56%	5,89%	8,38%
Corrientes	2,21%	3,43%	2,27%	3,45%	2,34%	3,47%	2,40%	3,49%	2,47%	3,51%
Chaco	2,96%	4,61%	3,05%	4,63%	3,14%	4,66%	3,22%	4,68%	3,31%	4,71%
Chubut	0,87%	1,35%	0,90%	1,36%	0,92%	1,37%	0,95%	1,38%	0,97%	1,38%
Entre Ríos	2,90%	4,51%	2,99%	4,54%	3,07%	4,56%	3,15%	4,59%	3,24%	4,61%
Formosa	2,16%	3,36%	2,23%	3,38%	2,29%	3,40%	2,35%	3,42%	2,41%	3,44%
Jujuy	1,69%	2,62%	1,74%	2,64%	1,79%	2,65%	1,84%	2,67%	1,88%	2,68%
La Pampa	1,12%	1,73%	1,15%	1,74%	1,18%	1,75%	1,21%	1,76%	1,25%	1,77%
La Rioja	1,23%	1,91%	1,27%	1,92%	1,30%	1,93%	1,34%	1,94%	1,37%	1,95%
Mendoza	2,48%	3,85%	2,55%	3,87%	2,62%	3,90%	2,69%	3,92%	2,77%	3,94%
Misiones	1,96%	3,05%	2,02%	3,07%	2,08%	3,09%	2,13%	3,10%	2,19%	3,12%
Neuquén	0,96%	1,50%	0,99%	1,51%	1,02%	1,51%	1,05%	1,52%	1,08%	1,53%
Rio Negro	1,50%	2,33%	1,54%	2,34%	1,59%	2,36%	1,63%	2,37%	1,67%	2,38%
Salta	2,28%	3,54%	2,34%	3,56%	2,41%	3,58%	2,48%	3,60%	2,54%	3,62%
San Juan	2,01%	3,12%	2,07%	3,14%	2,13%	3,16%	2,18%	3,17%	2,24%	3,19%
San Luis	1,51%	2,35%	1,51%	2,30%	1,51%	2,25%	1,51%	2,20%	1,51%	2,15%
Santa Cruz	0,87%	1,35%	0,90%	1,36%	0,92%	1,37%	0,95%	1,38%	0,97%	1,38%
Santa Fe	5,93%	9,21%	5,93%	9,01%	5,93%	8,81%	5,93%	8,62%	5,93%	8,44%
Santiago del Estero	2,45%	3,82%	2,53%	3,84%	2,60%	3,86%	2,67%	3,88%	2,74%	3,90%
Tucumán	2,83%	4,39%	2,91%	4,42%	2,99%	4,44%	3,07%	4,47%	3,16%	4,49%
CABA	3,86%	6,00%	3,98%	6,04%	4,09%	6,07%	4,20%	6,11%	4,31%	6,14%
Tierra del Fuego	0,72%	1,12%	0,74%	1,13%	0,76%	1,13%	0,78%	1,14%	0,81%	1,15%
<b>Total a Provincias</b>	<b>64,33%</b>	<b>100,00%</b>	<b>65,82%</b>	<b>100,00%</b>	<b>67,31%</b>	<b>100,00%</b>	<b>68,79%</b>	<b>100,00%</b>	<b>70,28%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Total a Nación</b>	<b>34,67%</b>		<b>33,18%</b>		<b>31,69%</b>		<b>30,21%</b>		<b>28,72%</b>	
<b>ATN</b>	<b>1,00%</b>		<b>1,00%</b>		<b>1,00%</b>		<b>1,00%</b>		<b>1,00%</b>	
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley N° 23.548 y estimaciones.



**Gráfico 20. Coeficientes de distribución primaria según programa “Acuerdo para el Nuevo Federalismo”.**



*Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley N° 23.548 y estimaciones.*

### ***Herramienta para simular impacto de reformas impositivas sobre la distribución de los recursos***

En esta sección, primeramente se describe y luego se presentan los resultados de utilizar una herramienta capaz de cuantificar el efecto de modificaciones tributarias y de los diferentes regímenes de distribución existentes, que ha sido elaborada de manera tal de tener en cuenta todos los elementos de generación y distribución de fondos tributarios señalados en la sección anterior. De aquí en adelante, se hace referencia a elementos correspondientes al archivo Excel en el cual se instrumentan todas estas relaciones, que forma parte anexa del presente capítulo.

En la **hoja ‘Tabla general’**, se resumen los distintos esquemas de distribución, y además es el lugar que permitirá establecer los parámetros de distribución deseados para las futuras simulaciones.

En el lado izquierdo de la hoja se encuentra la tabla “Características de los escenarios”. Allí se resume el esquema vigente y el esquema alternativo de

distribución de los 14 tributos más importantes según su nivel de recaudación. En el lado inferior izquierdo de la hoja, se presenta la recaudación correspondiente a los 14 impuestos seleccionados. Dependiendo del año la misma puede ser un valor efectivo, un valor presupuestado, o uno proyectado para los próximos años. En caso de cambios en la recaudación de algún impuesto por pagos a cuentas o variación en alícuotas se modificará la recaudación en la columna “Alternativo”.

En la construcción, los escalares 1 (uno) o 0 (cero) son usados para indicar si la característica mencionada está o no presente en el escenario correspondiente, puesto que el 0 (cero) anula la característica y los regímenes subsiguientes, por lo que toda disminución o eliminación de alguno de estos componentes en el escenario que se escoja termina siendo restituida a la masa coparticipable bruta.

Además, en función a lo señalado anteriormente respecto a la distribución primaria y los cambios en la misma como consecuencia de la eliminación gradual de la precoparticipación del 15%, resulta fundamental indicar con qué año se está trabajando.

En el lado derecho de la hoja se encuentra la tabla “Distribución de los recursos”. Allí se resume la distribución del total de recursos tributarios de acuerdo al esquema actual y de un posible esquema alternativo. La columna “variación” determinará si una jurisdicción u organismo de los que se listan en las diferentes filas resulta beneficiada o perjudicada por una modificación tributaria, en función a si su valor es superior o inferior, respectivamente, al del escenario base.

## **7. Conclusión**

En este capítulo se brindó una descripción de la estructura tributaria Argentina como base para establecer futuros impactos de reformas tributarias. Se partió de la realidad de una estructura fiscal (ingresos y gastos) que presenta un claro

desequilibrio fiscal, y luego de repasar las principales estructuras tributarias de los niveles de gobierno nacional y provincial, quedó establecida la importancia de las transferencias de fondos entre niveles de gobierno, puntualmente la relevancia que los envíos nacionales adquirieron en los ingresos provinciales.

El principal mecanismo de transferencias automáticas desde la nación a las provincias es actualmente el de la coparticipación federal de impuestos. Se espera que en cualquier reforma que tienda hacia la mejora en el funcionamiento del federalismo la importancia de las transferencias automáticas debiera crecer, en detrimento de las transferencias discrecionales o no automáticas. Por lo tanto, para avanzar en el análisis del impacto de las reformas tributarias que pudieran ocurrir en el futuro, se hizo hincapié en la búsqueda de un mecanismo que aclare de manera práctica no sólo los potenciales efectos sobre el instrumento tributario que se decida modificar, sino también, y principalmente, su impacto sobre la distribución de los recursos tanto a nivel primario como entre jurisdicciones provinciales. Esta herramienta no sólo permitió una sistematización de la situación actual, sino los efectos inmediatos de cualquier cambio futuro tanto en un tributo específico, como en su reparto federal legal, o en ambas posibilidades a la vez, estableciendo los potenciales beneficios y costos fiscales para los erarios públicos de las distintas alternativas.

## CAPÍTULO II: IMPUESTOS AL TRABAJO EN ARGENTINA

### 1. Introducción:

Los impuestos al trabajo generalmente considerados incluyen el impuesto a la renta derivada del trabajo (en Argentina es el impuesto a las *ganancias*), las contribuciones de seguridad social ingresadas por el empleado (conocidas como *aportes* en nuestro país) y las contribuciones de seguridad social a ingresar por el empleador.

En sentido estricto, las contribuciones de seguridad social no debieran ser consideradas **impuestos** si los empleados valorasen los beneficios que tales contribuciones financian y, por lo tanto, potencialmente demandarían un aumento salarial compensatorio en caso de suprimirse dichos beneficios. Sin embargo, las mismas forman parte de la *cuña fiscal*, es decir, son parte de la diferencia entre el costo laboral total para el empleador y el salario neto percibido por el empleado.

El presente capítulo tiene por objetivo principal focalizar en los impuestos al trabajo mencionados.

### 2. Análisis de la evidencia internacional del impuesto al trabajo

#### Impuestos al trabajo como condicionantes

La discusión respecto a la incidencia de los impuestos al trabajo en el crecimiento económico es bastante intuitiva: el crecimiento económico resulta tanto de una mayor dotación de factores de la producción, como de una mayor productividad de los mismos. Dado que el trabajo es un factor muy importante de la función de producción, mayores tasas de empleo deberían llevar a un mayor crecimiento económico.

El pobre desempeño en el empleo que se observa en diversas economías, que puede manifestarse como baja tasa de actividad, alto desempleo y elevada tasa de informalidad laboral, suele señalar como su principal causa los altos impuestos al trabajo.

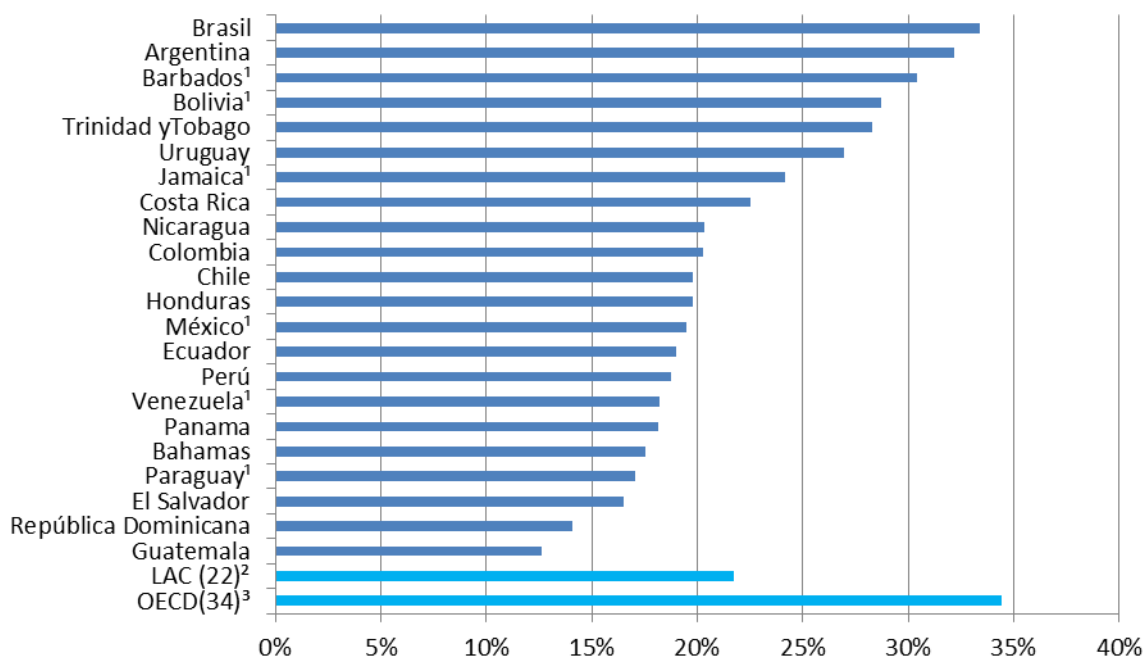
En materia teórica, los impuestos al trabajo tenderían a desalentar tanto la demanda de trabajo (debido a que aumentan los costos para los empleadores), como la oferta laboral (disminuyendo el ingreso disponible para el consumo), creando una cuña fiscal entre el costo laboral y el ingreso disponible, reduciendo de esta manera el empleo, y en última instancia, el crecimiento económico. Gray et al. (2007) indaga sobre la existencia de estos efectos para Europa y Asia, hallando que elevados impuestos al trabajo tienen un efecto negativo sobre el empleo: los países donde la cuña fiscal es alta tienden a tener peores resultados en el empleo que aquellos donde es baja. Por otro lado, mediante un análisis de regresión, el trabajo confirma la existencia de una importante relación entre tasas impositivas y empleo, recomendando dos maneras de limitar los efectos negativos de la cuña fiscal sobre el empleo. La primera consiste en reducir las contribuciones a la seguridad social, que representan la mayor parte de la cuña fiscal, mediante la racionalización del sistema de seguridad social, limitando las opciones de jubilación anticipada y el uso indebido de las prestaciones por discapacidad y enfermedad, propiciando, a la vez, un cambio de financiación de los beneficios sociales (cambiando contribuciones laborales por impuestos generales). La segunda es la reducción de impuestos dirigida a personas poco calificadas y los jóvenes, dos grupos cuyo empleo se encuentra entre los elementos más negativamente afectados por elevados impuestos laborales. Sin embargo, también se hace notar que sólo tener reducciones en las tasas de contribución a la seguridad social que sean factibles desde un punto de vista fiscal, probablemente provoquen un efecto más bien modesto sobre el empleo.

## **Los impuestos al trabajo en un contexto regional y global**

En general, las economías de Latinoamérica se caracterizan por una recaudación agregada de todos sus impuestos relativamente baja, con marcada heterogeneidad entre los países. El promedio latinoamericano de recaudación total como porcentaje del PIB ascendió al 21,7% en el año 2014, cifra que es considerablemente menor que el promedio de la OCDE, de 34,4% del PBI. A su vez, la recaudación de impuestos varía considerablemente entre países. Para el año 2014, el ratio recaudación sobre PIB ascendió al 33,4% en

Brasil y al 32,2% en Argentina mientras, en el otro extremo, se sitúan Guatemala con 12,6% y República Dominicana con 14,1% (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Recaudación sobre el PIB en América Latina y en la OCDE**

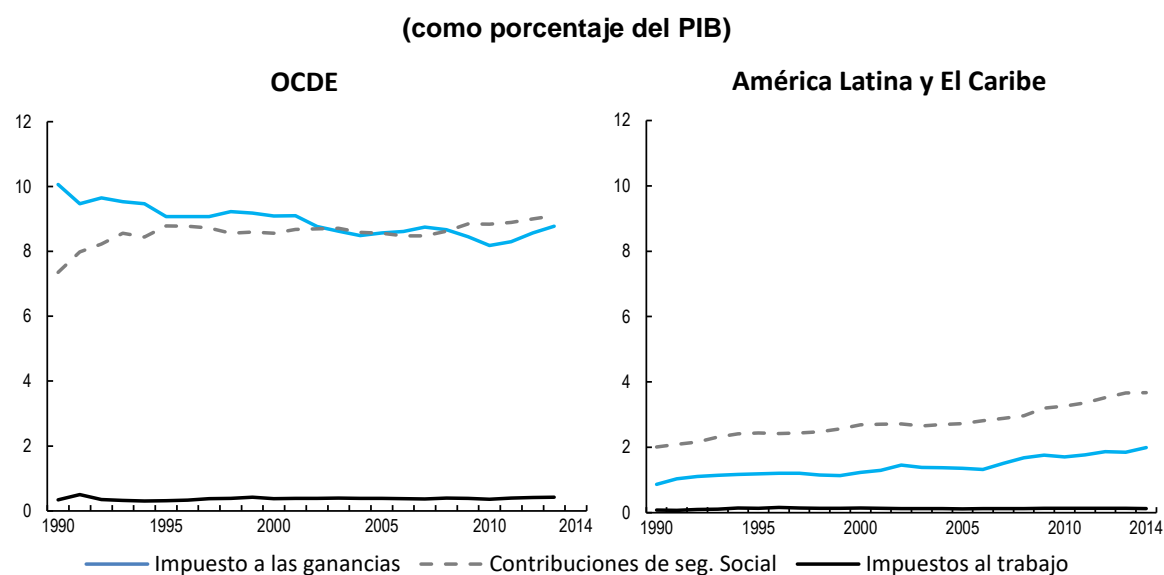


*Fuente: OCDE (2016) con datos correspondientes al año 2014. 1. Estimaciones OCDE; 2. Promedio 22 países; 3. Promedio 34 países.*

En términos generales, el gap entre la región de América Latina y el Caribe y los países de la OCDE se explica por la baja participación de los impuestos directos dentro de la estructura recaudatoria estatal total (especialmente impuesto a la renta de las personas, y las contribuciones de seguridad social).

La recaudación del impuesto a la renta de las personas en los países de la OCDE es más alta que en la región latinoamericana (8,8% comparado con un 2% del PIB, respectivamente). Por su parte, las contribuciones de seguridad social, representan 9,1% del PBI en los países de la OCDE, en tanto que el promedio para América Latina es del 3,7%.

**Gráfico 2. Impuestos a los ingresos laborales en OCDE y América Latina, 1990-2014**



*Fuente: OCDE (2016) con datos correspondientes al año 2014. 1. Estimaciones OCDE; 2. Promedio 22 países; 3. Promedio 34 países.*

Los niveles relativamente bajos de recaudación del impuesto a la renta pueden ser atribuidos a una variedad de factores, que van desde diferentes características económicas de los países latinoamericanos cuando se los compara con aquéllos de la OCDE, al propio diseño de los impuestos, elusión y evasión. En OCDE (2016), se señalan cuatro puntos que inciden sobre la misma. Primero, la participación de los ingresos laborales formales en el ingreso nacional es sustancialmente más baja en América Latina. Segundo, los límites inferiores del impuesto a la renta son relativamente altos, lo que implica que una gran mayoría de la población tiene ingresos por debajo de esos umbrales. Tercero, los gastos impositivos tienden a ser relativamente elevados en la región, dado que muchas economías tienen deducciones especiales para una gran variedad de ítems, tales como intereses de créditos hipotecarios, gastos en educación o salud, además de otras deducciones como los aportes de seguridad social. Un último punto de importancia es que la base imponible del impuesto a la renta se ve erosionada fuertemente por elusión y evasión en el impuesto – hecho que combinado con altos niveles de informalidad, atenta contra la capacidad de recaudación del impuesto.

### **Comparación internacional de la carga relativa sobre salarios promedio**

Según OCDE (2016), los impuestos sobre los ingresos laborales del trabajador promedio de 20 países de América Latina y el Caribe (ALC), entre los que se encuentra Argentina, totalizaron el 21,7% del costo laboral total.

Esta cifra resulta un tercio inferior a la de los países de la OCDE<sup>2</sup>, en donde el promedio fue de 37,3%. Esta diferencia entre ALC y OCDE se debe casi en su totalidad al impuesto a la renta personal.

Cabe recalcar que en dicho estudio se consideran la contribución personal del impuesto sobre la renta y de la seguridad social pagada por los empleados, contribuciones de seguridad social e impuestos salariales pagados por los empleadores, y en caso de que existan, otros beneficios efectivos recibidos por las familias y/o el trabajador. El mismo se realizó con datos homogéneos para 2013, siendo el periodo más actual disponible para el que se contó con los datos provenientes de encuestas de hogares en ALC, en las que se relevaron los ingresos de trabajadores empleados a tiempo completo en el sector formal de cada uno de los países relevados.

### ***Cuña tributaria***

Se define la “cuña tributaria” o “cuña fiscal” como la diferencia entre los costos laborales totales que paga el empleador, y el correlativo salario neto percibido por el empleado. Es decir, conforma este diferencial la suma de los impuestos sobre la renta personal, las contribuciones a la seguridad social pagadas tanto por el empleado como por el empleador (ya sea al gobierno general o a fondos de gestión privados) y cualquier otro impuesto sobre la nómina salarial, menos las transferencias en efectivo. Esta suma se expresa como un porcentaje de los costos laborales totales.

La Tabla 1 describe la descomposición de la cuña fiscal o diferencial entre los costos laborales totales para el empleador y el correspondiente salario neto para un individuo soltero, que gana el salario promedio de cada país. También se muestra el estimado de los costos laborales en dólares con poder adquisitivo equivalente (PPP).

Al realizar el cálculo, la cuña fiscal resultó relativamente baja en América Latina y el Caribe (ALC), producto de tasas promedio muy bajas de impuesto sobre la renta personal (IRP). En la comparación, sólo en México los trabajadores con ingresos promedio quedaban incluidos entre los sujetos imposables del IRP, ya que en el resto, debido a generosos subsidios específicos, la prevalencia de mercados laborales informales y la evasión impositiva; la mayor parte de la fuerza laboral muestra ingresos que quedan por debajo del mínimo imponible. De manera diametralmente opuesta, gran parte

---

<sup>2</sup> En esta sección los datos que se refieren a OCDE excluyen del cálculo a México y Chile, quienes forman parte del grupo de América Latina y el Caribe a los fines expositivos y de comparación.



de los países europeos muestran una elevada cuña fiscal. Al tope de la lista, con una cuña cercana o mayor al 50%, se encuentran Bélgica, Alemania, Austria, Hungría y Francia; quienes conjugan elevadas contribuciones a la seguridad social (en casi todos los casos con un mayor peso relativo sobre el empleador) en conjunto con también altos porcentajes del costo laboral destinados al pago del impuesto a la renta. Países con una cuña de alrededor del 40%, como España, Dinamarca y Noruega, muestran en general un mayor apoyo en uno de los pilares, que por ejemplo en el caso de Dinamarca descansa en el impuesto a la renta mientras resultan casi inexistentes las cargas de la seguridad social.

Entre los países de América Latina, Argentina es el que muestra la mayor diferencia entre lo que eroga el empleador y lo que obtiene el empleado como consecuencia de los impuestos al trabajo, siendo la misma equivalente a 34,6% de los costos laborales<sup>33</sup>, comparable a la de países como Polonia e Islandia, y de hecho muy cercana al promedio de la OCDE del 37,3%. Brasil, Uruguay y Colombia son los otros países latinoamericanos que, junto a Estados Unidos, Japón, Reino Unido y Canadá, conforman el grupo donde el diferencial es de algo más del 30%, aún por encima de la cuña fiscal media en los países de ALC, que fue del 21,7%. La principal diferencia es que en todos los países latinoamericanos (a excepción de México) al nivel del salario promedio no se verifica ningún impacto proveniente de los impuestos a la renta, y toda la cuña es explicada por las contribuciones del empleador o del empleado a la seguridad social.

---

<sup>33</sup> El porcentaje que presenta la OCDE respecto a Argentina se mantiene priorizando la comparabilidad con los demás países. En el próximo acápite se discutirán las heterogeneidades observadas en el impuesto al trabajo en Argentina, contabilizándose el caso general entre aportes y contribuciones de jubilación y obra social, el 35% del sueldo bruto.

**Tabla 1. Cuña fiscal. En % del Costo laboral total. Costo laboral total en dólares PPP.**  
**Ranking por país según mayor Cuña fiscal.**

País	Cuña fiscal	Impuesto a la renta	CSS	Empleado	Empleador	Costo laboral PPP
Bélgica	55,8	22,0	10,8	23,0	\$	72.974
Alemania	49,3	16,0	17,1	16,2	\$	68.962
Austria	49,1	12,6	14,0	22,6	\$	64.980
Hungría	49,0	12,5	14,4	22,2	\$	29.465
Francia	48,9	10,4	9,8	28,7	\$	61.648
Italia	47,8	16,3	7,2	24,3	\$	52.080
Finlandia	43,1	18,4	6,2	18,6	\$	57.406
Suecia	42,9	13,7	5,3	23,9	\$	59.649
Republica Checa	42,4	8,8	8,2	25,4	\$	30.096
Eslovenia	42,3	9,4	19,0	13,9	\$	34.282
Grecia	41,6	7,1	12,9	21,5	\$	40.650
Portugal	41,1	13,1	8,9	19,2	\$	35.511
Eslovaquia	41,1	7,1	10,2	23,8	\$	25.867
España	40,7	12,8	4,9	23,0	\$	49.723
Estonia	39,9	13,0	1,5	25,4	\$	28.430
Turquía	38,6	11,6	12,9	14,2	\$	34.293
Dinamarca	38,2	35,8	2,7	0,0	\$	51.772
Noruega	37,3	18,9	6,9	11,5	\$	67.289
Luxemburgo	37,0	15,1	11,0	11,0	\$	64.680
Holanda	36,9	14,3	14,2	8,4	\$	63.585
Polonia	35,6	5,9	15,3	14,4	\$	26.822
Argentina	34,6	0,0	13,4	21,2	\$	40.380
Islandia	33,4	25,9	0,4	7,1	\$	48.334
Brasil	32,2	0,0	6,7	25,5	\$	18.992
Japón	31,6	6,7	12,2	12,8	\$	54.790
Reino Unido	31,5	13,3	8,5	9,8	\$	56.797
Estados Unidos	31,3	15,4	7,0	8,9	\$	53.223
Canadá	31,1	13,7	6,6	10,8	\$	43.643
Uruguay	30,5	0,0	15,3	15,2	\$	17.188
Colombia	30,0	0,0	5,3	24,7	\$	15.774
Costa Rica	28,0	0,0	7,3	20,7	\$	19.468
Australia	27,4	21,8	0,0	5,6	\$	55.766
México	26,9	7,0	2,0	17,9	\$	15.477
Irlanda	26,6	13,3	3,6	9,7	\$	44.494
Panamá	22,9	0,0	9,9	13,0	\$	18.615
Chile	22,6	0,0	18,2	4,4	\$	20.009
Suiza	22,0	10,2	5,9	5,9	\$	68.317
Bolivia	21,6	0,0	9,3	12,3	\$	14.257
Corea	21,4	4,6	7,5	9,3	\$	51.895
Paraguay	20,9	0,0	7,8	13,0	\$	17.943
Israel	20,7	8,4	7,5	4,8	\$	34.046
El Salvador	20,5	0,0	7,7	12,8	\$	12.341
Nicaragua	19,2	0,0	4,9	14,3	\$	9.613
Dominicana (Rep.)	19,2	0,0	5,1	14,1	\$	13.049
Ecuador	18,5	0,0	8,5	10,0	\$	16.169
Perú	17,5	0,0	10,1	7,4	\$	12.085
Venezuela	17,4	0,0	4,8	12,6	\$	15.682
Nueva Zelanda	16,9	16,9	0,0	0,0	\$	36.381
Jamaica	16,6	0,0	6,0	10,7	\$	6.639
Guatemala	13,2	0,0	3,6	9,6	\$	13.761
Trinidad & Tobago	11,0	0,0	4,2	6,8	\$	12.778
Honduras	10,0	0,0	3,4	6,6	\$	12.290
ALC	21,7	0,3	7,7	13,6	\$	16.125
OCDE	37.3	13.9	8.5	14.9	\$	48.995

Fuente: OCDE (2016) con datos correspondientes al año 2014 y OCDE (2014) con datos del año 2014

**Tabla 1.a. Contribuciones a la Seguridad Social (CSS). En % del Costo laboral total.  
Costo laboral total en dólares PPP. Ranking por país según mayor CSS total.**

País	CSS			Costo laboral
	Empleado	Empleador	TOTAL	PPP
Francia	9,8	28,7	38.5	\$ 61.648
Hungría	14,4	22,2	36.6	\$ 29.465
Austria	14,0	22,6	36.5	\$ 64.980
Argentina	<b>13,4</b>	<b>21,2</b>	<b>34.6</b>	<b>\$ 40.380</b>
Grecia	12,9	21,5	34.5	\$ 40.650
Eslovaquia	10,2	23,8	34.0	\$ 25.867
Bélgica	10,8	23,0	33.8	\$ 72.974
Republica Checa	8,2	25,4	33.6	\$ 30.096
Alemania	17,1	16,2	33.3	\$ 68.962
Eslovenia	19,0	13,9	32.9	\$ 34.282
Brasil	6,7	25,5	32.2	\$ 18.992
Italia	7,2	24,3	31.5	\$ 52.080
Uruguay	15,3	15,2	30.5	\$ 17.188
Colombia	5,3	24,7	30.0	\$ 15.774
Polonia	15,3	14,4	29.6	\$ 26.822
Suecia	5,3	23,9	29.2	\$ 59.649
Portugal	8,9	19,2	28.1	\$ 35.511
Costa Rica	7,3	20,7	28.0	\$ 19.468
España	4,9	23,0	27.9	\$ 49.723
Turquía	12,9	14,2	27.0	\$ 34.293
Estonia	1,5	25,4	26.9	\$ 28.430
Japón	12,2	12,8	25.0	\$ 54.790
Finlandia	6,2	18,6	24.8	\$ 57.406
Panamá	9,9	13,0	22.9	\$ 18.615
Holanda	14,2	8,4	22.6	\$ 63.585
Chile	18,2	4,4	22.6	\$ 20.009
Luxemburgo	11,0	11,0	21.9	\$ 64.680
Bolivia	9,3	12,3	21.6	\$ 14.257
Paraguay	7,8	13,0	20.9	\$ 17.943
El Salvador	7,7	12,8	20.5	\$ 12.341
México	2,0	17,9	20.0	\$ 15.477
Nicaragua	4,9	14,3	19.2	\$ 9.613
Dominicana (Rep.)	5,1	14,1	19.2	\$ 13.049
Ecuador	8,5	10,0	18.5	\$ 16.169
Noruega	6,9	11,5	18.4	\$ 67.289
Reino Unido	8,5	9,8	18.2	\$ 56.797
Perú	10,1	7,4	17.5	\$ 12.085
Canadá	6,6	10,8	17.4	\$ 43.643
Venezuela	4,8	12,6	17.4	\$ 15.682
Corea	7,5	9,3	16.8	\$ 51.895
Jamaica	6,0	10,7	16.6	\$ 6.639
Estados Unidos	7,0	8,9	15.9	\$ 53.223
Irlanda	3,6	9,7	13.3	\$ 44.494
Guatemala	3,6	9,6	13.2	\$ 13.761
Israel	7,5	4,8	12.3	\$ 34.046
Suiza	5,9	5,9	11.8	\$ 68.317
Trinidad & Tobago	4,2	6,8	11.0	\$ 12.778
Honduras	3,4	6,6	10.0	\$ 12.290
Islandia	0,4	7,1	7.6	\$ 48.334
Australia	0,0	5,6	5.6	\$ 55.766
Dinamarca	2,7	0,0	2.7	\$ 51.772
Nueva Zelanda	0,0	0,0	0.0	\$ 36.381
<b>ALC</b>	<b>7,7</b>	<b>13,6</b>	<b>21.3</b>	<b>\$ 16.125</b>
<b>OCDE</b>	<b>8,5</b>	<b>14,9</b>	<b>23.4</b>	<b>\$ 48.995</b>

Fuente: OCDE (2016) con datos correspondientes al año 2014 y OCDE (2014) con datos del año 2014

**Tabla 1.b. Impuesto a la renta. En % del Costo laboral total. Costo laboral total en dólares PPP. Ranking por país según mayor Impuesto a la renta.**

País	Impuesto a la renta	Costo laboral PPP
Dinamarca	35.8	\$ 51,772
Islandia	25.9	\$ 48,334
Bélgica	22.0	\$ 72,974
Australia	21.8	\$ 55,766
Noruega	18.9	\$ 67,289
Finlandia	18.4	\$ 57,406
Nueva Zelanda	16.9	\$ 36,381
Italia	16.3	\$ 52,080
Alemania	16.0	\$ 68,962
Estados Unidos	15.4	\$ 53,223
Luxemburgo	15.1	\$ 64,680
Holanda	14.3	\$ 63,585
Suecia	13.7	\$ 59,649
Canadá	13.7	\$ 43,643
Irlanda	13.3	\$ 44,494
Reino Unido	13.3	\$ 56,797
Portugal	13.1	\$ 35,511
Estonia	13.0	\$ 28,430
España	12.8	\$ 49,723
Austria	12.6	\$ 64,980
Hungría	12.5	\$ 29,465
Turquía	11.6	\$ 34,293
Francia	10.4	\$ 61,648
Suiza	10.2	\$ 68,317
Eslovenia	9.4	\$ 34,282
Republica Checa	8.8	\$ 30,096
Israel	8.4	\$ 34,046
Eslovaquia	7.1	\$ 25,867
Grecia	7.1	\$ 40,650
México	7.0	\$ 15,477
Japón	6.7	\$ 54,790
Polonia	5.9	\$ 26,822
Corea	4.6	\$ 51,895
Argentina	0.0	\$ 40,380
Brasil	0.0	\$ 18,992
Uruguay	0.0	\$ 17,188
Colombia	0.0	\$ 15,774
Costa Rica	0.0	\$ 19,468
Panamá	0.0	\$ 18,615
Chile	0.0	\$ 20,009
Bolivia	0.0	\$ 14,257
Paraguay	0.0	\$ 17,943
El Salvador	0.0	\$ 12,341
Nicaragua	0.0	\$ 9,613
Dominicana (Rep.)	0.0	\$ 13,049
Ecuador	0.0	\$ 16,169
Perú	0.0	\$ 12,085
Venezuela	0.0	\$ 15,682
Jamaica	0.0	\$ 6,639
Guatemala	0.0	\$ 13,761
Trinidad & Tobago	0.0	\$ 12,778
Honduras	0.0	\$ 12,290
<b>ALC</b>	<b>0,3</b>	<b>\$ 16.125</b>
<b>OCDE</b>	<b>13,9</b>	<b>\$ 48.995</b>

Fuente: OCDE (2016) con datos correspondientes al año 2014 y OCDE (2014) con datos del año 2014

Los aportes obligatorios de seguridad social pagados por el empleado como un porcentaje de los costos laborales en ALC (promedio 7,7%) fueron más altos en Chile (18,2%), seguido por Uruguay (15,3%) y Argentina (13,4%). En los países de la OCDE (promedio de 8,5%) estos niveles se presentan en países como Eslovenia (19%), Alemania (17,1%), Polonia (15,3), Austria y Hungría (14%). Los porcentajes más bajos en ALC se verificaron en México (2,0%) y Honduras (3,4%), mientras resalta que en la OCDE hay casos como Australia y Nueva Zelanda en donde directamente no hay cuña por este concepto.

El porcentaje de los costos laborales que paga el empleador en concepto de contribuciones de seguridad social también varía ampliamente en los países relevados.

Los niveles más altos en Latinoamérica se presentan en Brasil (25,5%) y Colombia (24,7%), mientras que Francia (28,7%) y Estonia junto a la República Checa (ambos con 25,4%) lideran entre los países de la OCDE. Argentina muestra también un elevado porcentaje: 21,2%. Los niveles más bajos fueron en Chile (4,4%), Honduras (6,6%), Trinidad y Tobago (6,8%) y Perú (7,4%) entre los países de ALC (donde el promedio fue de 13,6%), mientras que en la OCDE (promedio de 14,9%) se destacan países como Dinamarca y nuevamente Nueva Zelanda, en donde no inciden estos impuestos.

Dado lo anterior, aquellos países latinoamericanos que tienen menores niveles de contribuciones a la seguridad social son los que finalmente muestran un menor diferencial entre el costo laboral total y lo que recibe el empleado (menor cuña). En Honduras la misma resultó inferior al 10% mientras que en Guatemala y Trinidad y Tobago también se verificaron cifras por debajo del 15%.

Dado que sólo cinco de los 20 países de ALC incluidos en el informe – Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay– poseen planes de beneficios familiares, la cuña fiscal de un trabajador promedio casado y con dos hijos en ALC, que fue de 21,4%, resultó muy similar a la de la de un empleado soltero (en los países de la OCDE, donde los beneficios familiares son mucho más elevados, tal diferencia fue de 9,5 puntos porcentuales).

### ***Tasas de impuestos personales promedio***

Otra medida relevante para establecer una medición comparativa de la carga tributaria legal por impuestos al trabajo es la tasa de impuestos personales promedio. Esta medida se define como la suma de los impuestos a la renta personal más las contribuciones obligatorias de los empleados al sistema de Seguridad Social que pagan los trabajadores tanto a los sistemas públicos como de administración privada, calculada como porcentaje del salario bruto para el empleado.

La Tabla 2 muestra las tasas impositivas personales promedio en 2013 para un empleado soltero en el nivel salarial promedio de cada país, descompuesto en el peso del impuesto sobre la renta y las contribuciones sociales pagadas por el empleado. En la tabla se muestra también el salario medio bruto anual, expresado en dólares con poder adquisitivo equivalente (PPP).

La Tabla 2 muestra nuevamente que, con la excepción de México, los trabajadores de ALC no pagan impuesto sobre la renta en el nivel de salario promedio, por lo que casi la totalidad del peso está representada por las contribuciones a la seguridad social, con un promedio en la región del 8,9%. Estos pagos son aportes previsionales, por discapacidad, enfermedad, maternidad, lesiones de trabajo y los regímenes de desempleo de cada país. Los datos presentados corresponden a una situación en la que los pagos han sido agregados para calcular una tasa única que cubre todas las contribuciones de seguridad social pagadas por el empleado en cada país. En términos prácticos, dado que un trabajador individual de tiempo completo en el sector formal en general no gana menos que el salario mínimo, ningún trabajador está exento de contribuir a estos esquemas.

**Tabla 2. Tasa de impuesto personal promedio. En % del salario bruto del empleado. Salario bruto en dólares PPP. Ranking por país según mayor impuesto personal promedio total.**

País	Total pagado	Impuesto a la renta	Seguridad Social	Salario Bruto PPP
Bélgica	42,6	28,6	14,0	\$ 56.171
Alemania	39,6	19,1	20,4	\$ 57.818
Dinamarca	38,6	35,8	2,7	\$ 51.772
Hungría	34,5	16,0	18,5	\$ 22.930
Austria	34,3	16,2	18,1	\$ 50.322
Eslovenia	33,1	11,0	22,1	\$ 29.528
Holanda	31,2	15,7	15,5	\$ 58.252
Italia	31,0	21,5	9,5	\$ 39.430
Finlandia	30,2	22,5	7,6	\$ 46.748
Luxemburgo	29,3	17,0	12,3	\$ 57.591
Noruega	29,2	21,4	7,8	\$ 59.548
Turquía	28,5	13,5	15,0	\$ 29.436
Francia	28,4	14,6	13,8	\$ 43.984
Islandia	28,3	27,9	0,5	\$ 44.883
Portugal	27,2	16,2	11,0	\$ 28.696
Grecia	25,5	9,0	16,5	\$ 31.892
Suecia	25,0	18,0	7,0	\$ 45.388
Polonia	24,7	6,9	17,8	\$ 22.968
Estados Unidos	24,6	16,9	7,7	\$ 48.463
Reino Unido	24,1	14,7	9,4	\$ 51.255
Australia	23,1	23,1	0,0	\$ 52.639
España	22,9	16,6	6,4	\$ 38.278
Republica Checa	22,8	11,8	11,0	\$ 22.460
Eslovaquia	22,8	9,4	13,4	\$ 19.716
Canadá	22,7	15,3	7,4	\$ 38.948
Japón	21,6	7,7	13,9	\$ 47.771
Estonia	19,5	17,5	2,0	\$ 21.217
Chile	19,1	0,0	19,1	\$ 19.127
Irlanda	18,7	14,7	4,0	\$ 40.175
Uruguay	18,0	0,0	18,0	\$ 14.576
Suiza	17,1	10,9	6,3	\$ 64.298
Argentina	<b>17,0</b>	<b>0,0</b>	<b>17,0</b>	<b>\$ 31.808</b>
Nueva Zelanda	16,9	16,9	0,0	\$ 36.381
Israel	16,7	8,8	7,9	\$ 32.419
Corea	13,4	5,1	8,3	\$ 47.075
Panamá	11,4	0,0	11,4	\$ 16.202
México	11,0	8,5	2,5	\$ 12.705
Perú	10,9	0,0	10,9	\$ 11.185
Bolivia	10,6	0,0	10,6	\$ 12.510
Ecuador	9,5	0,0	9,5	\$ 14.559
Costa Rica	9,2	0,0	9,2	\$ 15.430
Brasil	9,0	0,0	9,0	\$ 14.152
Paraguay	9,0	0,0	9,0	\$ 15.602
El Salvador	8,9	0,0	8,9	\$ 10.766
Colombia	7,0	0,0	7,0	\$ 11.878
Jamaica	6,7	0,0	6,7	\$ 5.932
Dominicana R.	6,0	0,0	6,0	\$ 11.212
Nicaragua	5,7	0,0	5,7	\$ 8.239
Venezuela	5,5	0,0	5,5	\$ 13.701
T & Tobago	4,5	0,0	4,5	\$ 11.906
Guatemala	4,0	0,0	4,0	\$ 12.443
Honduras	3,6	0,0	3,6	\$ 11.480
<b>ALC</b>	<b>9,3</b>	<b>0,4</b>	<b>8,9</b>	<b>\$ 13.771</b>
<b>OCDE</b>	<b>26,5</b>	<b>16,3</b>	<b>10,2</b>	<b>\$ 41.827</b>

Fuente: OCDE (2016) con datos correspondientes al año 2014 y OCDE (2014) con datos del año 2014

**Tabla 2.a. Impuesto personal promedio para Seguridad Social. En % del salario bruto del empleado. Ranking s/ mayor impuesto personal para Seguridad Social (aportes).**

País	Seguridad Social	Salario Bruto PPP
Eslovenia	22.1	\$ 29,528
Alemania	20.4	\$ 57,818
Chile	19.1	\$ 19,127
Hungría	18.5	\$ 22,930
Austria	18.1	\$ 50,322
Uruguay	18.0	\$ 14,576
Polonia	17.8	\$ 22,968
Argentina	<b>17.0</b>	<b>\$ 31,808</b>
Grecia	16.5	\$ 31,892
Holanda	15.5	\$ 58,252
Turquía	15.0	\$ 29,436
Bélgica	14.0	\$ 56,171
Japón	13.9	\$ 47,771
Francia	13.8	\$ 43,984
Eslovaquia	13.4	\$ 19,716
Luxemburgo	12.3	\$ 57,591
Panamá	11.4	\$ 16,202
Republica Checa	11.0	\$ 22,460
Portugal	11.0	\$ 28,696
Perú	10.9	\$ 11,185
Bolivia	10.6	\$ 12,510
Italia	9.5	\$ 39,430
Ecuador	9.5	\$ 14,559
Reino Unido	9.4	\$ 51,255
Costa Rica	9.2	\$ 15,430
Brasil	9.0	\$ 14,152
Paraguay	9.0	\$ 15,602
El Salvador	8.9	\$ 10,766
Corea	8.3	\$ 47,075
Israel	7.9	\$ 32,419
Noruega	7.8	\$ 59,548
Estados Unidos	7.7	\$ 48,463
Finlandia	7.6	\$ 46,748
Canadá	7.4	\$ 38,948
Colombia	7.0	\$ 11,878
Suecia	7.0	\$ 45,388
Jamaica	6.7	\$ 5,932
España	6.4	\$ 38,278
Suiza	6.3	\$ 64,298
Dominicana (Rep.)	6.0	\$ 11,212
Nicaragua	5.7	\$ 8,239
Venezuela	5.5	\$ 13,701
Trinidad & Tobago	4.5	\$ 11,906
Guatemala	4.0	\$ 12,443
Irlanda	4.0	\$ 40,175
Honduras	3.6	\$ 11,480
Dinamarca	2.7	\$ 51,772
México	2.5	\$ 12,705
Estonia	2.0	\$ 21,217
Islandia	0.5	\$ 44,883
Australia	0.0	\$ 52,639
Nueva Zelanda	0.0	\$ 36,381
<b>ALC</b>	<b>8,9</b>	<b>\$ 13.771</b>
<b>OCDE</b>	<b>10,2</b>	<b>\$ 41.827</b>

Fuente: OCDE (2016) con datos correspondientes al año 2014 y OCDE (2014) con datos del año 2014.



**Tabla 2.b. Impuesto personal promedio a la renta. En % del salario bruto del empleado.  
Ranking por país según mayor impuesto personal a la renta.**

País	Impuesto a la renta	Salario Bruto PPP
Dinamarca	35.8	\$ 51,772
Bélgica	28.6	\$ 56,171
Islandia	27.9	\$ 44,883
Australia	23.1	\$ 52,639
Finlandia	22.5	\$ 46,748
Italia	21.5	\$ 39,430
Noruega	21.4	\$ 59,548
Alemania	19.1	\$ 57,818
Suecia	18.0	\$ 45,388
Estonia	17.5	\$ 21,217
Luxemburgo	17.0	\$ 57,591
Estados Unidos	16.9	\$ 48,463
Nueva Zelanda	16.9	\$ 36,381
España	16.6	\$ 38,278
Austria	16.2	\$ 50,322
Portugal	16.2	\$ 28,696
Hungría	16.0	\$ 22,930
Holanda	15.7	\$ 58,252
Canadá	15.3	\$ 38,948
Irlanda	14.7	\$ 40,175
Reino Unido	14.7	\$ 51,255
Francia	14.6	\$ 43,984
Turquía	13.5	\$ 29,436
Republica Checa	11.8	\$ 22,460
Eslovenia	11.0	\$ 29,528
Suiza	10.9	\$ 64,298
Eslovaquia	9.4	\$ 19,716
Grecia	9.0	\$ 31,892
Israel	8.8	\$ 32,419
México	8.5	\$ 12,705
Japón	7.7	\$ 47,771
Polonia	6.9	\$ 22,968
Corea	5.1	\$ 47,075
Chile	0.0	\$ 19,127
Uruguay	0.0	\$ 14,576
Argentina	<b>0.0</b>	<b>\$ 31,808</b>
Panamá	0.0	\$ 16,202
Perú	0.0	\$ 11,185
Bolivia	0.0	\$ 12,510
Ecuador	0.0	\$ 14,559
Costa Rica	0.0	\$ 15,430
Brasil	0.0	\$ 14,152
Paraguay	0.0	\$ 15,602
El Salvador	0.0	\$ 10,766
Colombia	0.0	\$ 11,878
Jamaica	0.0	\$ 5,932
Dominicana (Rep.)	0.0	\$ 11,212
Nicaragua	0.0	\$ 8,239
Venezuela	0.0	\$ 13,701
Trinidad & Tobago	0.0	\$ 11,906
Guatemala	0.0	\$ 12,443
Honduras	0.0	\$ 11,480
<b>ALC</b>	<b>0,4</b>	<b>\$ 13.771</b>
<b>OCDE</b>	<b>16,3</b>	<b>\$ 41.827</b>

Fuente: OCDE (2016) con datos correspondientes al año 2014 y OCDE (2014) con datos del año 2014

La situación de ALC, como se aprecia en la tabla, se presenta muy diferente al promedio de la OCDE en el que la participación del impuesto sobre la renta (en promedio del 16,3%) es significativamente mayor que el de las contribuciones de seguridad social del empleado (promedio del 10,2%). Esto ilustra la debilidad del impuesto sobre la renta como instrumento de recaudación tributaria sobre los salarios en América Latina y el Caribe.

En la comparación por unidad de análisis, se aprecia que Chile tiene la mayor tasa de impuesto personal promedio en ALC, que representó el 19,1% de los ingresos salariales brutos. En la región es seguido por Uruguay (18,0%) y Argentina (17,0%). Las tasas más bajas fueron en Honduras (3,6%), Guatemala (4,0%) y Trinidad y Tobago (4,5%). El promedio entre los países de ALC fue de 9,3%. Por su parte, en la OCDE el promedio de la tasa de impuesto personal promedio fue del 26,5%, con Bélgica, Alemania y Dinamarca a la cabeza, combinando fuertes participaciones de ambos impuestos en el caso de los dos primeros, mientras que en el caso danés la tasa promedio del 38,6% está explicada en su mayoría por el impuesto a la renta, que representó un 35,8% del salario bruto promedio. En el otro extremo, Corea muestra una tasa personal promedio del 13,4% fruto de una combinación de niveles bajos tanto en el impuesto a la renta (5,1%) como en las contribuciones a la seguridad social (8,3%). Los países que tienen tasa similares a la Argentina son Suiza y Nueva Zelanda, aunque en ambos casos descansando más (y en el país oceánico, exclusivamente) en el impuesto a la renta personal.

### ***Cuña tributaria y beneficios familiares***

Resulta útil analizar también cómo los esquemas de beneficios familiares pueden modificar la presión tributaria que los impuestos al trabajo ejercen sobre distintas tipologías familiares.

En el caso de las economías de ALC, las cuñas de impuestos de los casados son iguales o inferiores a la cifra correspondiente para el trabajador soltero. Las diferencias entre ambas representan un ahorro para la familia en comparación con el trabajador sin cargas familiares. Sin embargo, estos ahorros son pequeños. La cuña fiscal media para el matrimonio con dos hijos es sólo 0,3 puntos porcentuales más baja que para el trabajador soltero. Por el contrario, la correspondiente comparación de países de la OCDE muestra que la media de ahorro para la familia reduce la cuña fiscal un 10,1% de los costos laborales totales. Los casos más pro-familia de la OCDE son Luxemburgo, la República Checa e Irlanda, en donde la cuña fiscal se reduce a más de la mitad

cuando el individuo cuenta con familia y por lo tanto obtiene reducciones impositivas y beneficios que restan al impuesto neto (en algunos casos y para algunos niveles de ingreso incluso convierten al impuesto neto en una figura negativa, es decir, en un subsidio neto). En países como Alemania, Eslovenia, Hungría y Bélgica también se aprecian fuertes ahorros fiscales para los casados con hijos frente a los trabajadores solteros, al nivel de ingreso promedio de cada economía.

Sólo 4 países de ALC; Argentina, Colombia, Costa Rica y Uruguay, tienen diferencias en la cuña fiscal por prestaciones familiares en el nivel de ingresos promedio. En Argentina, Colombia y Uruguay, las diferencias se atribuyen a las transferencias de dinero en efectivo y en Costa Rica surgen de un crédito fiscal para el jefe de hogar y deducciones fiscales por hijo. El tamaño de estas diferencias va desde 1,6 puntos porcentuales de los costos laborales en Argentina hasta 0,6 puntos porcentuales en Uruguay.

Este contraste entre países de ALC y sus contrapartes de la OCDE al respecto es porque los primeros no ofrecen generosos beneficios fiscales o transferencias monetarias para hogares con niños, que sí son comunes en la OCDE. De hecho, sólo 5 de los 20 países relevados en ALC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay ofrecen esquemas de subsidio familiar. De la misma manera, varios países de ALC ofrecen deducciones especiales por cónyuge e hijos tanto en los impuestos a la renta como en los esquemas de seguridad social, que sin embargo no tienen ningún impacto en el nivel de salario promedio.

**Gráfico 3. Impuesto a la renta más contribuciones de seguridad social menos beneficios.  
(como porcentaje del costo laboral)**



*Fuente: OCDE (2016) con datos correspondientes al año 2014. Soltero sin hijos: individuo soltero sin hijos evaluado al nivel salarial promedio. Casado con dos hijos: una pareja de un solo ingreso, casada con dos hijos, evaluado al salario promedio.*

### **Cuña tributaria por decil de ingresos**

Las Tablas 3 y 4 muestran cómo las cuñas fiscales promedio para América Latina y El Caribe varían acorde a la posición en el decil de ingresos del trabajador, y según se trate de ingresos de un trabajador soltero sin hijos, o de un trabajador casado con dos hijos.

Según se puede observar, las tendencias son progresivas, tanto para el caso del trabajador soltero sin hijos como en el caso del trabajador casado con dos hijos. En el caso del trabajador soltero sin hijos (véase Tabla 4), los trabajadores del primer decil de ingresos tienen una cuña fiscal promedio del 10,8% de los costos laborales totales, porcentaje que aumenta a medida que aumentan los ingresos de los individuos, para llegar al 25,9% de los costos laborales totales en el décimo decil. Análogo análisis se realiza a partir de la Tabla 5, donde se advierte que en el caso de un trabajador casado con dos hijos, el trabajador detenta una cuña fiscal del 7,1% del costo total de la mano de obra en el primer decil de ingresos, cifra que asciende al 25,7% en el último decil.

**Tabla 3. Cuña tributaria por decil de ingresos para un soltero sin hijos  
(como porcentaje del costo laboral total)**

<b>País</b>	<b>Decil 1</b>	<b>Decil 2</b>	<b>Decil 3</b>	<b>Decil 4</b>	<b>Decil 5</b>	<b>Decil 6</b>	<b>Decil 7</b>	<b>Decil 8</b>	<b>Decil 9</b>	<b>Decil 10</b>
<b>Argentina</b>	<b>34,6</b>	<b>34,6</b>	<b>34,6</b>	<b>34,6</b>	<b>34,6</b>	<b>34,6</b>	<b>34,6</b>	<b>34,6</b>	<b>34,6</b>	<b>34,6</b>
Bolivia	0,0	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	24,0
Brasil	31,4	31,4	31,4	31,4	31,4	31,4	32,2	32,2	34,5	32,1
Chile	22,6	22,6	22,6	22,6	22,6	22,6	22,6	22,6	22,6	24,6
Colombia	0,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,2	30,2	30,2	31,1
Costa Rica	0,0	0,0	0,0	0,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	32,0
Dominicana (Rep.)	1,2	1,2	1,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	25,6
Ecuador	0,0	18,1	18,1	18,5	18,5	18,5	18,5	18,5	18,5	20,7
El Salvador	0,9	20,5	20,5	20,5	20,5	20,5	20,5	23,5	24,5	26,3
Guatemala	4,8	4,8	4,8	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,3	14,9
Honduras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,2	8,4	6,7	9,1
Jamaica	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6	21,5	30,9
México	16,7	18,8	19,8	20,9	22,4	23,5	26,8	27,8	29,6	33,1
Nicaragua	0,0	0,0	2,0	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	20,8	25,6
Panamá	22,9	22,9	22,9	22,9	22,9	22,9	22,9	22,9	24,8	31,0
Paraguay	1,0	1,0	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9
Perú	0,0	0,0	0,0	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	23,9
Trinidad & Tobago	16,1	14,0	13,2	12,8	12,6	12,4	12,0	11,3	15,9	20,7
Uruguay	29,3	30,5	30,5	30,5	30,5	30,5	30,5	31,3	33,4	37,2
Venezuela	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4	18,7
<b>ALC</b>	<b>10,8</b>	<b>15,3</b>	<b>16,4</b>	<b>19,5</b>	<b>21,0</b>	<b>21,0</b>	<b>21,7</b>	<b>21,8</b>	<b>22,8</b>	<b>25,9</b>

*Fuente: OCDE (2016) con datos correspondientes al año 2014.*

**Tabla 4. Cuña tributaria por decil de ingresos para un casado con dos hijos  
(como porcentaje del costo laboral total)**

País	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
<b>Argentina</b>	<b>1,6</b>	<b>14,8</b>	<b>18,6</b>	<b>20,6</b>	<b>25,6</b>	<b>26,9</b>	<b>30,5</b>	<b>32,6</b>	<b>32,9</b>	<b>33,6</b>
Bolivia	0,0	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	24,0
Brasil	26,1	26,5	27,0	27,6	31,4	31,4	32,2	32,2	33,9	32,1
Chile	11,5	15,1	17,9	18,3	18,8	19,3	21,8	22,0	22,6	24,6
Colombia	(8,2)	24,9	25,2	25,5	26,0	26,6	27,4	27,9	28,6	31,1
Costa Rica	(4,1)	(2,4)	(2,0)	(1,8)	26,8	27,0	27,1	27,3	27,5	31,7
Dominicana (Rep.)	1,2	1,2	1,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	25,6
Ecuador	0,0	18,1	18,1	18,5	18,5	18,5	18,5	18,5	18,5	20,7
El Salvador	0,9	20,5	20,5	20,5	20,5	20,5	20,5	23,5	24,5	26,3
Guatemala	4,8	4,8	4,8	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,3	14,9
Honduras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,2	8,4	6,7	9,1
Jamaica	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6	21,5	30,9
México	16,7	18,8	19,8	20,9	22,4	23,5	26,8	27,8	29,6	33,1
Nicaragua	0,0	0,0	2,0	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	20,8	25,6
Panamá	22,9	22,9	22,9	22,9	22,9	22,9	22,9	22,9	24,0	30,7
Paraguay	1,0	1,0	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9
Perú	0,0	0,0	0,0	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	23,9
Trinidad & Tobago	16,1	14,0	13,2	12,8	12,6	12,4	12,0	11,3	15,9	20,7
Uruguay	16,7	23,5	25,0	25,9	26,6	29,5	29,8	30,1	32,5	37,0
Venezuela	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4	17,4
<b>ALC</b>	<b>7,1</b>	<b>13,0</b>	<b>14,5</b>	<b>17,9</b>	<b>19,9</b>	<b>20,2</b>	<b>21,3</b>	<b>21,5</b>	<b>22,5</b>	<b>25,7</b>

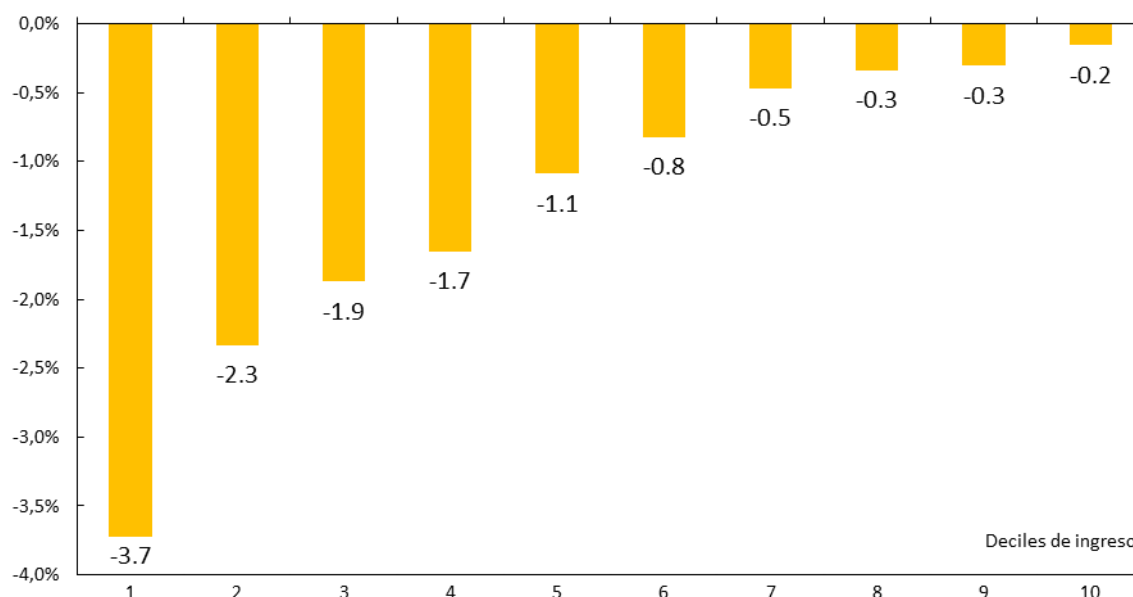
*Fuente: OCDE (2016) con datos correspondientes al año 2014.*

El Gráfico 4 muestra una comparación entre la cuña tributaria a la que se enfrenta un trabajador soltero sin hijos versus aquella a la que se enfrenta un trabajador casado con dos hijos. El gráfico muestra que el trabajador casado con hijos tiene cuñas fiscales relativamente más bajas en los niveles más bajos de ingresos. La brecha entre las cuñas impositivas promedio para el trabajador promedio soltero y aquél que es casado con niños (y única fuente de ingresos) es de 3,7 puntos porcentuales en el primer decil de ingreso. Esta diferencia disminuye sensiblemente a medida que aumenta el nivel de ingresos, reduciéndose a 1 punto porcentual en el quinto decil, hasta que es sólo alrededor de 0,2 a 0,3 puntos porcentuales en los deciles de ingreso siete a diez.

Según se puede apreciar (véase Tabla 3), la cuña fiscal es de cero para una persona soltera sin hijos en el primer decil de ingresos para siete países: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú). Esto se debe a la existencia de límites de ingresos para las contribuciones a la seguridad social. Por otra parte, para el caso de los ingresos de un casado con 2 hijos (véase Tabla 4), la existencia de asignaciones familiares o tratamientos fiscales preferenciales reducen la cuña fiscal en el primer decil de la

distribución del ingreso en algunos países, inclusive convirtiéndola en negativa en los casos de Colombia (-8,2%) y Costa Rica (-4,1%).

**Gráfico 4. Comparación de la cuña tributaria para un trabajador casado con dos hijos versus un trabajador soltero sin hijos. América Latina y El Caribe. En puntos porcentuales**

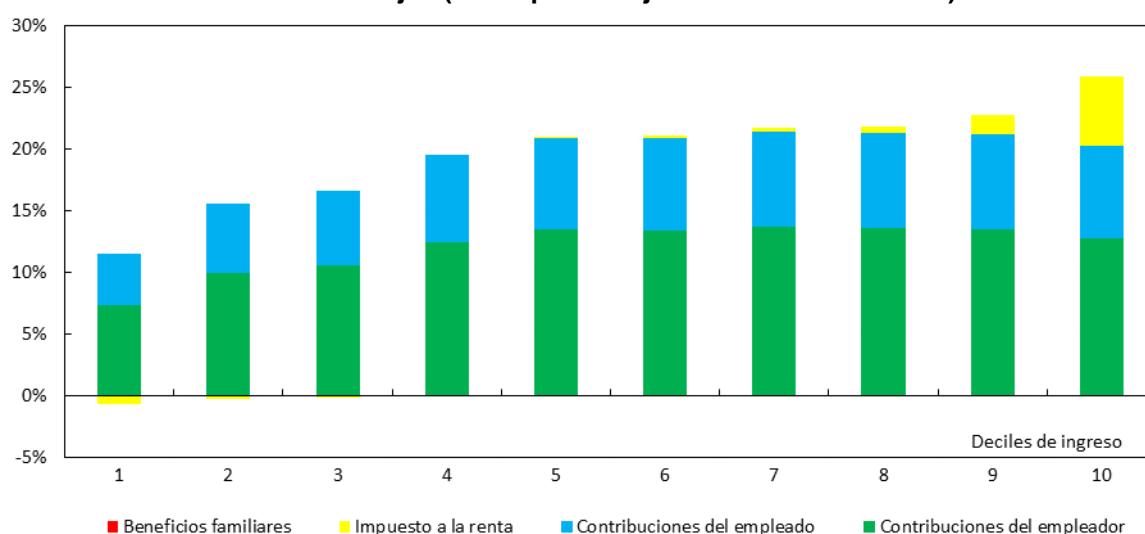


*Fuente: OCDE (2016) con datos correspondientes al año 2014.*

En los casos de Argentina, Chile y Uruguay, la cuña fiscal se reduce significativamente (33 y 12,6 puntos porcentuales respectivamente). La reducción media para América Latina y El Caribe es de 3,7 puntos porcentuales. Los beneficios disminuyen a medida que aumentan los ingresos de los trabajadores, y en el décimo decil, la diferencia entre los promedios regionales para los dos perfiles de familias se reduce a sólo 0,2 puntos porcentuales a favor del casado con dos hijos.

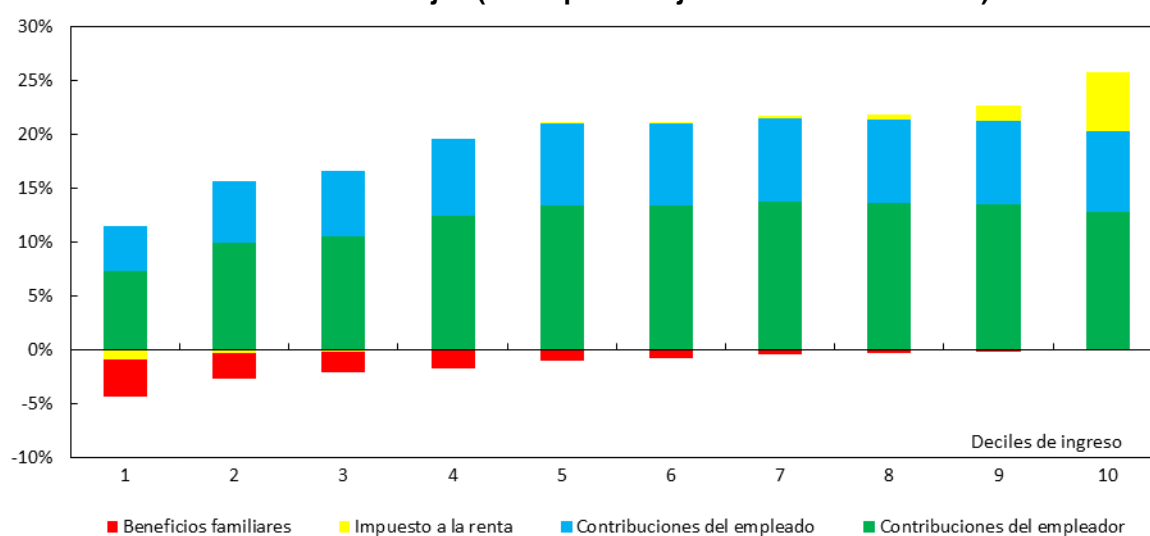
Los gráficos siguientes presentan las descomposiciones de las cuñas fiscales totales a lo largo de las distribuciones de ingresos para los dos tipos de familia. La menor cuña fiscal que exhiben los individuos casados en el primer decil, se debe básicamente a la existencia de beneficios familiares. Se observa, también, que las contribuciones de seguridad social pagadas por los empleados y empleadores comienzan a disminuir como porcentaje de los costos laborales totales en los deciles de ingreso 9 y 10, explicado por la creciente importancia del impuesto a la renta como porcentaje del costo laboral total.

**Gráfico 5. Descomposición de la cuña fiscal promedio de América Latina y El Caribe de un soltero sin hijos (como porcentaje del costo laboral total)**



*Fuente: OCDE (2016) con datos correspondientes al año 2014.*

**Gráfico 6. Descomposición de la cuña fiscal promedio de América Latina y El Caribe de un casado con dos hijos (como porcentaje del costo laboral total)**



*Fuente: OCDE (2016) con datos correspondientes al año 2014.*

### 3. Análisis de los impuestos al trabajo en el país

#### Tratamiento impositivo al trabajo: ¿general o diferenciado?

Los impuestos al trabajo incluyen los aportes de seguridad social ingresadas por el empleado, las contribuciones de seguridad social a ingresar



por el empleador, el impuesto a la renta derivada del trabajo (el impuesto a las ganancias), así como todo otro impuesto cuya base imponible sea el trabajo.

En un país federal como Argentina, cobra relevancia la discusión respecto a si existen diferencias regionales en torno al tratamiento impositivo del trabajo. En general, tanto aportes y contribuciones podrían ser consideradas como generales, como así mismo el principal impuesto al trabajo, el impuesto a las ganancias; sin embargo, existen factores históricos y otros que están fuertemente ligados a la estructura federal del país, que determinan que existan, además, algunas provincias en donde el régimen de seguridad social es específico – especialmente para los empleados públicos de esas provincias-, y otras, donde el tratamiento impositivo al trabajo es diferenciado.

### Los regímenes de seguridad social

En Argentina coexisten sistemas de seguridad social de distinto nivel. Estos mecanismos están ligados a un debate actual sobre los mecanismos de financiación de la seguridad social y el vínculo entre la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) con los diferentes estados provinciales, los cuales conforman un grupo heterogéneo en lo que respecta a las reglas sobre las cuales suscriben los aportantes (y aunque excede a los alcances de este capítulo, también de los beneficiarios) de cada uno de estos regímenes.

El hecho que coexistan varios regímenes previsionales obedece a causas históricas. Hasta el año 1994, cada una de las provincias administraba su propio sistema previsional, que se encontraba regulado por leyes provinciales. Estos organismos de seguridad social brindaban cobertura tanto al personal de la Administración Central y Organismos Descentralizados de cada provincia, como a los trabajadores de empresas públicas, de los bancos oficiales y de cada una de las administraciones provinciales.

Con la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones se incluyó la posibilidad de que los gobiernos provinciales y las municipalidades adhirieran sus cajas al SIJP, a través de convenios con el Poder Ejecutivo Nacional. El traspaso fue progresivo y parcial.

En el caso de la **Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires**, por medio del Decreto Nro. 82/94 fechado 24/1/94, el P.E.N. transfirió al ámbito del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones el Instituto Municipal de Previsión Social. La ANSeS asumió las obligaciones devengadas desde el 1/1/94.

**Santiago del Estero y Catamarca**, fueron las primeras Provincias en transferir sus Sistemas Previsionales en el año 1994 (Decreto 327/1995 y 328/1995, respectivamente), suscribiendo sendas jurisdicciones el Acta Complementaria al Convenio de Transferencia respectivo.

La Caja de Previsión de **Salta** se transfirió mediante Convenio de fecha 29/12/95 ratificado por el Decreto N° 71/96 P.E.N, y la ANSeS tomó a su cargo el pago de pasividades devengadas a partir de Enero de 1996.

**Mendoza**, por su parte, transfirió la Caja de Previsión mediante Convenio de fecha 26/01/96 siendo ratificado por el Decreto N° 362/96 el P.E.N, comenzando a devengarse los haberes previsionales a cargo de la ANSeS a partir del primero de enero de 1996

**San Juan** firmó el Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de San Juan al Estado Nacional el 30 de enero de 1996, fue ratificado por el Decreto N° 363/96 del P.E.N, quedando establecido el primer día del mes de enero de 1996 como fecha a partir de la cual se comenzarían a devengar los haberes previsionales por parte de la ANSeS.

El Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de **La Rioja** se firmó el 29 de Marzo de 1996, y el Decreto N° 503/96 del P.E.N. fijó el primer día del mes de abril de 1996 como fecha a partir de la cual comenzarían a devengarse los haberes previsionales por parte de la ANSeS.

**Río Negro**, celebró el Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Rio Negro el 31 de mayo de 1996, ratificándose mediante **Decreto 721/96** con fecha 3/7/96, mediante el cual se fijó el segundo día del mes de mayo de 1996 como fecha a partir de la cual se comenzarían a devengar los haberes previsionales por parte de la ANSeS.

El 31 de mayo de 1996 **Jujuy** suscribió el Convenio de Transferencia del Sistema De Previsión Social de la Provincia de Jujuy al Estado Nacional (ratificado según Decreto del P.E.N. N° 868/96 de fecha 26 de julio de 1996).

**Tucumán** firmó el Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Tucumán y de la Ciudad de San Miguel de Tucumán al Estado Nacional, que fue instrumentado mediante el Decreto 1065/1996 del P.E.N., y establecía el primer día del mes de agosto de 1996 como fecha a partir de la cual se comenzarían a devengar los haberes previsionales a cargo de la ANSeS.

Finalmente, **San Luis** firmó el Convenio de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de San Luis al Estado Nacional, ratificándose mediante Decreto N° 63/97 del P.E.N., mediante el cual se establece el primer día del mes de octubre de 1996 como fecha a partir de la cual comenzarían a devengarse los haberes previsionales por parte de la ANSeS.

Desde 1997 no ha habido nuevos traspasos, por lo que las restantes trece provincias aún mantienen bajo su órbita los sistemas de jubilaciones y pensiones. Entre éstas y la Nación, se firmaron convenios de armonización previsional por los cuales la Nación se comprometía a financiar un determinado déficit de las cajas provinciales no transferidas, bajo el compromiso de que éstas emprendan el camino de armonizar determinados aspectos puntuales de sus sistemas a la normativa dispuesta para la previsión social nacional.

### **Aportes y contribuciones: el caso general**

Cuando se considera el régimen de seguridad social, deben considerarse las contribuciones de seguridad social ingresadas por el empleado (aportes) y las contribuciones de seguridad social a ingresar por el empleador (contribuciones).

#### **Remuneración**

Se considera remuneración, a los fines del SIJP (según la Ley 24.241 en su artículo 6°), todo ingreso que percibiere el afiliado en dinero o en especie susceptible de apreciación pecuniaria, en retribución o compensación o con motivo de su actividad personal, en concepto de sueldo, sueldo anual complementario, salario, honorarios, comisiones, participación en las ganancias, habilitación, propinas, gratificaciones y suplementos adicionales que tengan el carácter de habituales y regulares, viáticos y gastos de representación, excepto en la parte efectivamente gastada y acreditada por medio de comprobantes, y toda otra retribución, cualquiera fuere la denominación que se le asigne, percibida por servicios ordinarios o extraordinarios prestados en relación de dependencia<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Aunque no es central a la exposición, la ley también establece en torno a la remuneración lo siguiente: La autoridad de aplicación determinará las condiciones en que los viáticos y gastos de representación no se considerarán sujetos a aportes ni contribuciones, no obstante la inexistencia total o parcial de comprobantes que acrediten el gasto. Las propinas y retribuciones en especie de valor incierto serán estimadas por el empleador. Si el afiliado estuviera disconforme, podrá reclamar ante la autoridad de aplicación, la que resolverá teniendo en cuenta la naturaleza y modalidad de la actividad y de la retribución. Aun mediando conformidad del afiliado, la autoridad de aplicación podrá rever la estimación que no considerara ajustada a estas pautas. Se consideran asimismo remuneración las sumas a distribuir a los agentes de la administración pública o que éstos perciban en carácter de:

- Premio estímulo, gratificaciones u otros conceptos de análogas características. En este caso también las contribuciones estarán a cargo de los agentes, a cuyo efecto antes de proceder a la distribución de dichas sumas se deberá retener el importe correspondiente a la contribución.

### Marco Legal

De Acuerdo a las normas vigentes, las cargas sociales se ubican en el siguiente marco legal: Ley 24.241 art. 11 (régimen jubilatorio); Ley 19.032 art. 8 y 9 (I.N.S.S.J.P.), Ley 24.714 (Asignaciones Familiares); Ley 24.013 (Fondo Nacional de Empleo), Ley 23.660 y 23.661 (Obras sociales) y Ley 24.557 art. 23 (A.R.T.).

### Aportes

Los aportes son retenciones efectuadas a los haberes de los empleados, que se destinan al régimen nacional de seguridad social y al régimen de obras sociales. El aporte personal al sistema jubilatorio de los trabajadores en relación de dependencia es del once por ciento (11%) ley 24.241, artículo 11, mientras que el aporte al I.N.S.S.J.P. es del tres por ciento (3%). Además, se realizan aportes al Sistema de Obras Sociales (3%) – los mismos se realizan de manera independiente al régimen al cual aporte el empleado, por lo que no serán incorporados en las comparaciones que se efectúen en el presente trabajo.

**Cuadro 1. Conceptos que inciden sobre las remuneraciones a nivel nacional**

	Empleador		Trabajador
	Locación de servicios*	de	Resto
<b>SIPA (jubilación)</b>	12,71%	10,17%	11%
<b>INSSJP (PAMI)</b>	1,62%	1,50%	3%
<b>Asignaciones familiares</b>	5,56%	4,44%	
<b>Fondo nacional de empleo</b>	1,11%	0,89%	
<b>Total Régimen nacional de la Seguridad Social</b>	<b>21%</b>	<b>17%</b>	<b>14%</b>
<b>Régimen de Obras sociales</b>	6%	6%	3%
<b>Subtotal Régimen nacional de la Seguridad Social y Régimen de Obras Sociales</b>	<b>27%</b>	<b>23%</b>	<b>17%</b>
<b>Seguro de Vida Obligatorio</b>	Monto fijo de \$7,20		
<b>Sindical obligatorio</b>			2%
<b>ART</b>	(lo que cotice la ART)		

*Fuente: Elaboración propia. \*Actividad principal Servicios y Comercio, siempre que las ventas anuales superen los \$48.000.000.*

- Cajas de empleados o similares, cuando ello estuviere autorizado. En este caso el organismo o entidad que tenga a su cargo la recaudación y distribución de estas sumas, deberá practicar los descuentos correspondientes a los aportes personales y depositarlos dentro del plazo pertinente.

Las contribuciones son obligaciones a cargo del empleador, y se calculan sobre el sueldo bruto imponible determinado según la remuneración previsional descripta en el artículo 6 de la ley 24.241. En el caso de los empleadores cuya actividad principal sea la locación o prestación de servicios, las contribuciones son del 27%, destinado en un 12,71% al SIPA, un 1,62% al INSSJP, un 5,56% al subsistema de Asignaciones Familiares, un 1,11% al Fondo Nacional de Empleo y un 6% al Régimen Nacional de Obras Sociales y Fondo Solidario de Redistribución. Para el resto de los empleadores, las contribuciones son de 23% que se destina un 10,17% al SIPA, un 1,5% al INSSJP, un 4,44% al subsistema de Asignaciones Familiares, un 0,89% al Fondo Nacional de Empleo, y un 6% al régimen de obras sociales.

### **Aportes y contribuciones: regímenes públicos subnacionales**

Las trece provincias que mantienen sus sistemas jubilatorios son las siguientes: Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Provincia de Buenos Aires, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego. Además, existen municipios que tienen su propia caja, tales como la Ciudad de Neuquén, la Ciudad de Santa Fe o Rosario. A continuación, se analizan de manera detallada los regímenes provinciales de las mencionadas jurisdicciones.

#### Chaco

El Régimen de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Chaco está regido por la Ley 4.044. El organismo que administra la Caja en la Provincia es el INSSSEP (Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos).

En este régimen, el aporte personal es del once (11%) por ciento sobre todas las remuneraciones que perciban los agentes, que asciende a catorce (14%) por ciento en casos como el personal policial, de seguridad, bomberos y docentes. Por su parte, la contribución del estado es del dieciséis por ciento (16%) sobre las remuneraciones de sus dependientes, y asciende al dieciocho por ciento (18%) sobre las remuneraciones de sus dependientes para el caso de fuerzas de policía, y docentes, entre otros casos especiales.

#### Chubut

Según la Ley XVIII N° 32 de la Honorable Legislatura del Chubut, el sistema jubilatorio está a cargo del Instituto de Seguridad Social y Seguros de la Provincia del Chubut. A este Instituto aporta todo el personal que perciba remuneraciones del Estado Provincial, de las Entidades Autárquicas, de las Municipalidades, y Comisiones de Fomento.

El régimen general establece un aporte personal de catorce (14%) por ciento, en tanto que la contribución patronal asciende al dieciocho (18%) por ciento, cifra que se repite en el caso del Régimen Policial. En el caso del Régimen Docente, el aporte personal es del dieciséis (16%) por ciento, mientras que la contribución patronal es del dieciocho (18%) por ciento.

#### Córdoba

El Régimen general de jubilaciones, pensiones y retiros de la Provincia de Córdoba, se encuentra en la Ley Provincial 8024, modificada por Decreto N° 817/16. El organismo relevante es la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba.

En el caso de la Provincia de Córdoba, en concepto de aporte personal sobre el total de las remuneraciones se detrae para el escalafón general un dieciséis por ciento (16%), en tanto que el veintidós por ciento (22%) se computa en concepto de contribución patronal sobre las remuneraciones. Por su parte, el Régimen Policial, tiene un aporte personal sobre el total de las remuneraciones del veinte por ciento (20%), en tanto que la contribución patronal sobre las remuneraciones mencionadas es del veinticinco por ciento (25%).

#### Corrientes

El Instituto de Previsión social es el órgano de aplicación del régimen de seguridad social de la Provincia de Corrientes, según se encuentra establecido en la Ley 4917. En el caso de la Provincia de Corrientes, tanto el aporte personal como la contribución estatal es de dieciocho coma cinco por ciento (18,5%).

#### Entre Ríos

En Entre Ríos, mediante la Ley 8732 se instituye el régimen provincial de jubilaciones y pensiones, siendo el organismo relevante para la provincia la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos.

En este caso, el aporte es del 16% y la contribución es asimismo del dieciséis por ciento (16 %) sobre las remuneraciones abonadas por el Estado Provincial y Municipalidades y otros entes adheridos en su carácter de empleadores. Por otra parte, el personal Policial efectúa aportes a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia por el 18% del haber mensual, haciendo asimismo el Estado contribuciones por el 18% del haber mensual (Ley 5654, arts. 242 y 243).

#### Formosa

La Caja de Previsión Social de la Provincia de Formosa, tiene a su cargo la administración del Régimen de jubilaciones y pensiones para el personal

dependiente de la Administración Pública Provincial, según se halla establecido en la Ley 571 de la Provincia de Formosa, luego modificada por la Ley 1146 de la provincia.

El régimen establece un aporte general del once por ciento (11%) sobre el total de la retribución de servicios, en tanto que el aporte es del trece por ciento (13%) de los afiliados numerados en el artículo 24 de la Ley 571 (incluye a docentes). Por otra parte, la contribución asciende al dieciséis por ciento (16%) para el caso general, en tanto que para las remuneraciones correspondientes a los afiliados enumerados en el artículo 24 de la Ley 571, la contribución estatal es del dieciséis por ciento (16%) de los sueldos.

En el caso del personal policial, el descuento es del quince por ciento (15%) sobre las remuneraciones del personal en actividad, en tanto el Estado Provincial está obligado a aportar mensualmente el veintiuno por ciento (21%) de las remuneraciones del personal en actividad<sup>5</sup> (Ley 717 de la Provincia de Formosa).

#### La Pampa

El Instituto de Seguridad Social de La Pampa es el órgano que fija la Ley 1170 de la Provincia de La Pampa para la administración del sistema previsional. En la misma, se establece un aporte personal del once por ciento (11%), y una contribución patronal del diecisiete por ciento (17%). Además, para el personal docente fija un aporte personal del trece por ciento (13%) y una contribución patronal del diecinueve por ciento (19%). Para el personal policial, en tanto, la Ley 1303 de la Provincia, que establece el Régimen de retiros y pensiones de la policía de la Provincia de La Pampa, ascendiendo el aporte al catorce por ciento (14%) de sus haberes mensuales, mientras que las contribuciones, a cargo del Estado Provincial, representan el veinte por ciento (20%) del total de los haberes mensuales del personal policial.

#### Misiones

En la provincia de Misiones, el régimen previsional se instituye mediante el Decreto -Ley No. 3475/59, con la creación del Instituto de Previsión Social de la provincia de Misiones. La Ley 187 establece una retención obligatoria del 11% (once por ciento) mensual de la remuneración y con el 13% (trece por ciento) de retención mensual de la remuneración total que perciban las personas considerados “servicios privilegiados” (personal de policía con funciones de seguridad, el personal docente al frente de grado, entre otros. La contribución mensual es de 16% (dieciséis por ciento) sobre el monto total de las remuneraciones.

---

<sup>5</sup> Tiene un régimen diferente de aportes y contribuciones para beneficiarios de retiros y pensiones.

Por otra parte, según lo establece la Ley XIX – N° 6, el personal policial en actividad efectúa al Instituto de Previsión Social, un aporte del diecinueve (19%) por ciento del total de los haberes mensuales, en tanto que las contribuciones que se efectúan son del dieciséis por ciento (16 %) del haber mensual.

#### Neuquén

El Instituto de Seguridad Social del Neuquén se encuentra enmarcado en la Ley provincial 611, existiendo además trabajadores incluidos en las Leyes 1131 (personal policial) y 1282 (funcionarios electivos). Los aportes fueron incrementados en cinco puntos porcentuales y las contribuciones en cuatro puntos porcentuales entre el año 2001 y el 2003 (según Decreto 1039-2001) y en el año 2004. Finalmente, el Decreto 345/2016 estableció un cronograma de incremento de aportes y contribuciones según se detalla a continuación:

**Cuadro 2. Decreto 345/2016**

Incremento de la tasa de Contribución Patronal	Incremento de la tasa de Aporte Personal	Vigencia desde
1%	1%	1° de Marzo de 2016
1%	1%	1° de Julio de 2016
1%	1%	1° de Noviembre de 2016
1%	1%	1° de Enero de 2017

Según los incrementos previstos en el Decreto, tanto los aportes como las contribuciones del régimen general pasarán del 11,5% al 15,5 % (en enero de 2017). En el caso de los docentes, el aporte subirá del 12,5% de descuento hasta el 16,5%, en tanto la contribución pasará del 11,5% al 15,5 %.

En el caso del personal policial, se encuentra regido por la Ley 1131, en donde se regula que los aportes que el personal policial efectuaba al Instituto de Seguridad Social de la Provincia, fuesen del dieciséis por ciento (16%)<sup>6</sup> del total del haber mensual sujeto a deducciones a tal efecto, en tanto que en concepto de contribución patronal el Poder Ejecutivo debía ingresar el diecinueve por ciento (19%) del haber mensual. La aplicación del Decreto 345/2016 a este régimen, implica que los aportes ascenderán al 20% (desde el 16%), mientras que las contribuciones serán del 23%.

<sup>6</sup> También aporta el personal retirado.



#### Provincia de Buenos Aires

La Provincia de Buenos Aires cuenta con el Instituto de Previsión Social, el cual aplica las Leyes provinciales 9.650 (de 1981) y sus modificatorias (la más reciente es la Ley 14.393 del año 2012). Estos instrumentos legales establecen para el personal que en forma permanente o temporaria preste servicios remunerados y en relación de dependencia en cualquiera de los Poderes del Estado Provincial o Municipalidades, un aporte sobre la totalidad de la remuneración, incluido el sueldo anual complementario; que corresponde en el caso general al catorce por ciento (14%), que en el caso del personal docente (y del que realice tareas insalubres, determinantes de vejez o agotamiento prematuros) se eleva al dieciséis por ciento (16%)<sup>7</sup>.

Por el lado de las contribuciones, las mismas se fijan en general en doce por ciento (12%) sobre el total de remuneraciones que se abonen al personal, incluido el personal docente.

Por su parte, La Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (Ley provincial 13.236 y modif. 13.381) establece un aporte del 18% (más el primer sueldo completo, y el 100% del primer aumento salarial, cuando este tenga lugar) y una contribución obligatoria, a cargo del Estado Provincial, de una suma igual a la que aportan por todo concepto los afiliados a la Caja, del veinte por ciento (20%).

#### Santa Cruz

La Caja de Previsión Social de la Provincia de Santa Cruz se rige por la Ley 1.782 y sus modificatorias, siendo la más reciente la Ley 3.189. Este cuerpo legal establece un aporte del catorce por ciento (14%) sobre el total de las remuneraciones que se liquiden al afiliado (adicionalmente hay un aporte único de la mitad de la retribución correspondiente al primer mes completo que perciba el afiliado al producirse su ingreso como afiliado a la Caja de Previsión Social); y un aporte patronal o contribución del dieciséis por ciento (16%) sobre el total de las remuneraciones liquidadas.

Para el personal docente, los montos de aportes y contribuciones suben al 16% y al 18%, respectivamente. La ley provincial considera personal docente al frente directo de grado a los maestros, profesores, preceptores, auxiliares docentes y directores sin dirección libre, que tienen a su cargo en forma permanente y directa la educación de alumnos.

Asimismo, la Ley 1864 de Retiros y Pensiones policiales establece un aporte igual al del resto de agentes públicos (con un aporte adicional del 100% del primer sueldo completo); mientras que fija las contribuciones en un

---

<sup>7</sup> Sube al dieciocho por ciento (18%) para el caso de cuerpos de baile.

dieciocho por ciento (18%) sobre el haber mensual del personal policial en actividad.

#### Santa Fe

En esta provincia la ley rectora del Régimen previsional de empleados públicos provinciales es la Ley 6.915 y sus modificatorias. La modificación más reciente operó por vía de la Ley 13.201 del año 2011. Entre las fuentes de ingreso para la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe (el organismo de aplicación previsional de la provincia) se cuenta con un aporte mensual de los afiliados en actividad, que contribuyen con el catorce con cincuenta por ciento (14,50%) del total de sus remuneraciones; y con una contribución a cargo del empleador del diecisiete con veinte por ciento (17,20%) del total de las remuneraciones.

Se establecen también aportes adicionales de 2,5% al 5% cada 5 a 3 años de antigüedad para casos especiales (tareas insalubres, en zonas inhóspitas, etc.) en los que luego se puede acceder a un régimen especial de jubilación. Estos constituyen, sin embargo, casos muy específicos.

El personal policial, según Ley 11.530, mantiene aportes y contribuciones diferenciados, por encima de los del régimen general, por contar con un régimen jubilatorio también especial.

#### Tierra del Fuego

En la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, el Régimen de jubilaciones y pensiones para el personal de los tres Poderes del estado provincial, sus reparticiones u organismos centralizados, descentralizados, entes autárquicos, empresas del Estado provincial, servicios de cuentas especiales y obras sociales, como así también para el personal de las municipalidades y comunas (con excepción de las fuerzas de Seguridad) se regía desde el año 2002 por la Ley nº 561 hasta su reciente cambio en abril de 2016 mediante la Ley provincial 1.076. El organismo de autoridad y aplicación de dicha ley es el Instituto Provincial Autárquico Unificado de Seguridad Social.

En esta región, la ley establecía explícitamente la búsqueda de una gradual uniformidad de tasas con las establecidas para el personal del Estado en el régimen nacional. Así, si bien originalmente se fijó que los aportes personales no superarían el trece por ciento (13%), y las contribuciones patronales no podrán ser inferiores al siete y medio por ciento (7,5%), posteriormente en el año 2013 una modificación estableció que en el caso de las contribuciones patronales, las mismas no podrán ser inferiores al catorce por ciento (14%) en el ejercicio 2013, al quince por ciento (15%) en el ejercicio 2014 y al dieciséis por ciento (16%) desde el ejercicio 2015. Finalmente, la mencionada Ley 1.076 fijó una suba para los aportes personales, que a partir

de este año serán del catorce por ciento (14%) para las jubilaciones ordinarias y del dieciséis por ciento (16%) para las jubilaciones específicas (docentes, radiólogos y otros especialistas médicos); mientras que las contribuciones patronales se mantuvieron en el dieciséis por ciento (16%). El pago de los aportes y contribuciones obligatorio para todo el personal a partir de los dieciséis años de edad, se realiza sobre el total de la remuneración determinada, sin existir monto máximo (previamente sí lo había).

Para el personal policial, penitenciario y de seguridad, la Ley 834 mantiene los aportes del 13%, mientras que las contribuciones quedan fijadas en un 16% como en el caso general.

### **Comparación entre los regímenes provinciales**

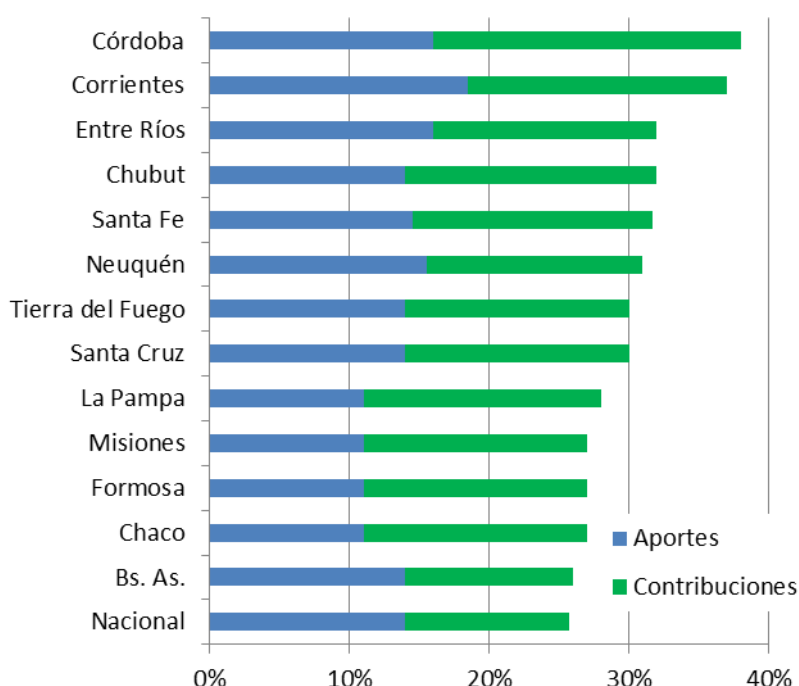
Según se observó, existe una gran diversidad de aportes y contribuciones, tanto para el régimen general como para los regímenes específicos.

El nivel de aportes y contribuciones más elevado se observa en Córdoba, que para el régimen general detenta aportes del 16% y contribuciones del 22% (alcanza el 38% del salario bruto). La provincia que le sigue es Corrientes, que con aportes del 18,50% y contribuciones del 18,50%, totaliza un 37% del salario bruto. Le siguen las provincias de Chubut y Entre Ríos (que totalizan el 32% del sueldo bruto), Santa Fe (31,7%) y Neuquén (31%). Las restantes provincias son Santa Cruz y Tierra del Fuego (30%), La Pampa (28%), Chaco, Formosa y Misiones (con 27%), y la Provincia de Buenos Aires (26%). El régimen nacional -que con 14% de aportes y 11,7% (14,3% en el caso de Servicios y Comercio) de contribuciones alcanza el 25,7% del salario bruto (28,3% en el caso de servicios), con aportes y contribuciones relativamente bajos<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Se deja fuera del análisis los conceptos de: Asignaciones Familiares (contribución del 4,4% ó 5,6%, dependiendo de la actividad), Fondo Nacional de Empleo (contribución del 0,9% ó 1,1%), y los aportes y contribuciones al Régimen Nacional de Obras Sociales (aportes del 3% y contribuciones del 6%).

**Gráfico 7. Aportes y contribuciones según provincia**



*Fuente: Elaboración propia. Neuquén se presenta según el Decreto 345/2016.*

En el caso del régimen docente, la suma de las tasas de aporte personal y contribución patronal presenta asimismo grandes disparidades, posicionándose Buenos Aires (con 28%) como la única jurisdicción con menores aportes y contribuciones que el caso nacional (29%). En el otro extremo, se sitúan las provincias de Córdoba (38%) y Corrientes (37%).

Finalmente, en el régimen policial se destaca el aporte personal de la Policía Federal Argentina (8%), que resulta sensiblemente menor al efectuado en las policías provinciales, lo que resulta en que la suma de las tasas de aporte personal y contribución patronal para el caso nacional sea el más bajo de todos los regímenes (24%). La policía de Córdoba es la que exhibe la suma de las tasas de aporte personal y contribución patronal más elevada, con un 45%.

**Cuadro 3. Tasas de aportes personales y contribuciones patronales**

	Régimen general			Régimen policial			Régimen docente		
	Apor tes	Contribuc iones	Tota l	Apor tes	Contribuc iones	Tota l	Apor tes	Contribuc iones	Tota l
<b>Bs. As.</b>	14,00 %	12,00%	26,0 0%	18,00 %	20,00%	38,0 0%	16,00 %	12,00%	28,0 0%
<b>Chaco</b>	11,00 %	16,00%	27,0 0%	14,00 %	18,00%	32,0 0%	14,00 %	18,00%	32,0 0%
<b>Formo sa</b>	11,00 %	16,00%	27,0 0%	15,00 %	21,00%	36,0 0%	13,00 %	16,00%	29,0 0%
<b>Mision es</b>	11,00 %	16,00%	27,0 0%	19,00 %	16,00%	35,0 0%	13,00 %	16,00%	29,0 0%
<b>La Pampa</b>	11,00 %	17,00%	28,0 0%	14,00 %	20,00%	34,0 0%	13,00 %	19,00%	32,0 0%
<b>Sta. Cruz</b>	14,00 %	16,00%	30,0 0%	14,00 %	18,00%	32,0 0%	16,00 %	18,00%	34,0 0%
<b>Tierra del Fuego</b>	14,00 %	16,00%	30,0 0%	13,00 %	16,00%	29,0 0%	16,00 %	16,00%	32,0 0%
<b>Neuqu én</b>	15,50 %	15,50%	31,0 0%	20,00 %	23,00%	43,0 0%	16,50 %	15,50%	32,0 0%
<b>Santa Fe</b>	14,50 %	17,20%	31,7 0%	16,50 %	21,00%	37,5 0%	14,50 %	17,20%	31,7 0%
<b>Chubu t</b>	14,00 %	18,00%	32,0 0%	14,00 %	18,00%	32,0 0%	16,00 %	18,00%	34,0 0%
<b>Entre Ríos</b>	16,00 %	16,00%	32,0 0%	18,00 %	18,00%	36,0 0%	16,00 %	16,00%	32,0 0%
<b>Corrie ntes</b>	18,50 %	18,50%	37,0 0%	18,50 %	18,50%	37,0 0%	18,50 %	18,50%	37,0 0%
<b>Córdo ba</b>	16,00 %	22,00%	38,0 0%	20,00 %	25,00%	45,0 0%	18,00 %	20,00%	38,0 0%
<b>Nacion al*</b>	14,00 %	11,7% (14,3%)	25,7 % (28,3 %)	8,00 %	16,00%	24,0 0%	13,00 %	16,00%	29,0 0%

\* Se deja fuera del análisis los conceptos de: Asignaciones Familiares (contribución del 4,4% ó 5,6%, dependiendo de la actividad), Fondo Nacional de Empleo (contribución del 0,9% ó 1,1%), y los aportes y contribuciones al Régimen Nacional de Obras Sociales (aportes del 3% y contribuciones del 6%). Las contribuciones del 14,3% corresponden al sector Comercios y Servicios, con ventas totales superior a \$48.000.000. La Policía Federal Argentina se encuentra vinculada a la Caja de retiros, jubilaciones y pensiones de policía federal argentina; la misma tiene un aporte personal del 8% sobre los haberes remunerativos del personal en actividad y de los beneficiarios de la misma (Ley Nº 21.865), y un aporte patronal del 16% sobre los haberes remunerativos del personal en actividad (Ley Nº 21.981). Los docentes universitarios, a partir de la Ley 26.508, aportan el 13% de sus haberes.

*Fuente: Elaboración propia.*

Es notorio que la Provincia de Córdoba tiene para los tres regímenes el valor más elevado de la suma de las tasas de aporte personal y contribución patronal.

## Regímenes tributarios provinciales específicos

### **Entre Ríos**

En la legislación de la Provincia de Entre Ríos está contemplado un régimen de aporte sobre la nómina salarial, establecido mediante la ley 4035 (modificada por la Ley 10.323) denominado “Fondo de Integración de Asistencia Social”. Establece que la alícuota aplicable para la contribución patronal para la integración del Fondo de Asistencia Social es del uno coma cinco por ciento (1,5%) del monto mensual devengado en concepto de remuneración a las personas que guarden con el aportante relación de dependencia, y un aporte personal de los empleados del Seis por Mil (6 ‰), que se aplica sobre el monto mensual devengado.

### **Tucumán**

En la Provincia de Tucumán se sancionó un tributo similar al existente en Entre Ríos financiado sólo por los empleadores. El Código Tributario en su artículo 344, establece que por las retribuciones devengadas en concepto de trabajo personal realizado por los trabajadores en relación de dependencia, los empleadores pagarán anualmente el *Impuesto para la Salud Pública*. La alícuota general para este tributo es del dos coma cinco por ciento (2,5%), mientras que las alícuotas especiales son para el sector agrícola cañero o industrial azucarero, del uno coma veinticinco por ciento (1,25%), y para *call center* o *contact center* o *web hosting*, del uno coma cinco por ciento (1,5%).

### **Salta**

La Provincia de Salta establece, en tanto, en los artículos 357 y 358 del Código Fiscal, un impuesto (denominado “de cooperadoras asistenciales”) por todo sueldo, jornal o cualquier otra retribución originada por la prestación de servicios en relación de dependencia, el gravamen es del 2%. No obstante, según la Ley 7517 de la Provincia, las personas físicas o jurídicas que produzcan un incremento en su nómina de trabajadores gozan de una exención por diez (10) años del impuesto por cada trabajador adicional que empleen.

### **Santiago del Estero**

En la Provincia de Santiago del Estero, el impuesto al trabajo se denomina impuesto para “Fondo de Reparación Social”, y grava con una tasa del dos por ciento (2%) toda remuneración por presentación de servicios en relación de dependencia proveniente de la actividad pública provincial o privada.

## **Formosa**

En la Provincia de Formosa, bajo el “Régimen de Pensiones Sociales” e instituido por la Ley 482, se prevé un aporte patronal del 1% sobre el monto mensual nominal, que se abone en concepto de sueldos y jornales, en tanto que se establece un aporte del 0,5% de los empleados en relación de dependencia de las empresas privadas, en tanto que establece aporte del 0,5% de los empleados del sector público, y del 1% para las categorías y funcionarios superiores, hasta el nivel de Ministro, incluso; estando exentos de la obligación de aportar los empleados dependientes de la Administración Pública Nacional, como así mismo los magistrados judiciales.

## **Chaco**

Chaco tiene un impuesto similar. Bajo la denominación de “Fondo para salud pública” (Ley 0049 y art. 269 y siguientes, Código Fiscal Provincial), se conoce el impuesto que deben pagar todos los que trabajen con relación de dependencia, mientras que el Código Tributario fija en el uno coma cinco por ciento (1,5%) la contribución sobre el sueldo o cualquier clase de retribución por servicios en efectivo o especies.

## **Chubut**

La Ley X - Nº 15 (antes Ley 3270), establece en la Provincia del Chubut una tasa equivalente al ocho por mil (8‰) del monto total que los empleadores abonen por todo concepto de remuneración, a sus trabajadores en relación de dependencia en el ámbito de la provincia, para integrar el *Fondo Especial de Policía del Trabajo y Capacitación Laboral*. Están exentos del pago de la tasa, el Estado Nacional, Provincial y Municipal, y sus Entes descentralizados, Empresas y Sociedades del Estado.

## **San Luis**

La Provincia de San Luis ha creado un impuesto que deberán pagar las empresas privadas que contraten mano de obra proveniente de otras provincias que tengan menos de 5 años de residencia en San Luis. Aun cuando hay intenso debate respecto a cuán ajustada a derecho se encuentra la nueva norma, según la misma, el estado provincial le cobrará el 10% del sueldo bruto al empleador que contrate personal que no haya nacido en San Luis o que tenga menos de 5 años de residencia, constituyéndose de esta manera en el régimen tributario provincial específico que impone la tasa más elevada de impuesto al trabajo.

**Cuadro 4. Síntesis regímenes tributarios específicos**

Provincia	Alícuota
Entre Ríos	aporte: 6 ‰ contribución: 1,5%
Tucumán*	2,5%
Salta	2%
Santiago del Estero	2%
Formosa*	aporte: 0,5% contribución: 1%
Chaco	1,5%
Chubut	8‰
San Luis	10%

*\*las alícuotas especiales para el sector agrícola cañero o industrial azucarero, son del uno coma veinticinco por ciento (1,25%), y para call center o contact center o web hosting, del uno coma cinco por ciento (1,5%). \*El aporte es del 1% para las categorías y funcionarios superiores.*

*Fuente: Elaboración propia.*

## **Regímenes tributarios nacionales específicos**

### **Crédito Fiscal en el IVA por las Contribuciones Patronales**

Una situación particular en nuestro país, en términos de diferenciaciones provinciales, o mejor dicho regionales, se da en el caso de las contribuciones patronales, para las cuales se estableció desde 2001 (mediante el Decreto 814/2001) un régimen específico de Crédito Fiscal en el IVA. El mismo tenía como objetivos últimos el crecimiento sostenido, la competitividad y el aumento del empleo, y se fundamentaba en que para alcanzar tal objetivo, resulta particularmente necesario instrumentar medidas que tiendan a la reducción del nivel de los costos de producción. Por lo tanto, se reconocía que la política tributaria como factor fundamental de política económica, podría, a través de la disminución de las contribuciones sobre la nómina salarial, sea un paso hacia los mencionados objetivos.

Así, entre diversas reducciones sectoriales a las contribuciones patronales, buscó simplificar y facilitar el cumplimiento global de las obligaciones tributarias, por lo cual se juzgó apropiado dar a las contribuciones patronales el carácter de crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en determinados casos.

En búsqueda de acercarse a un principio de equidad (regional), se decidió un reconocimiento a cuenta del IVA de variada intensidad en las distintas áreas y regiones del país. Concretamente, mediante este instrumento, por las Contribuciones Patronales efectivamente abonadas puede computarse, como crédito fiscal en el IVA, el monto resultante de aplicar sobre las



remuneraciones sobre las cuales se calculan las mencionadas contribuciones, los puntos porcentuales que se detallan en el siguiente cuadro (los montos originales de 2001 fueron actualizados en 2003 por la Ley 25.723).

**Cuadro 5. Crédito Fiscal en el IVA según jurisdicción**

JURISDICCION	PUNTOS PORCENTUALES DE RECONOCIMIENTO EN I.V.A.
CIUDAD AUTONOMA BS AS	0.00%
BUENOS AIRES - Gran Bs. As.	0.00%
BUENOS AIRES - 3º Cinturón	0.85%
BUENOS AIRES - Carmen de Patagones	4.00%
BUENOS AIRES - Patagones	2.95%
BUENOS AIRES - Resto de Bs. As.	1.90%
BUENOS AIRES - Villarino	2.95%
CATAMARCA - Gran Catamarca	7.60%
CATAMARCA - Resto de Catamarca	8.65%
CHACO - Gran Resistencia	9.70%
CHACO - Resto Chaco	11.80%
CHUBUT – Rawson /Trelew	7.60%
CHUBUT - Resto Chubut	8.65%
CORDOBA - Cruz del Eje	5.05%
CORDOBA - Gran Córdoba	1.90%
CORDOBA - Minas	5.05%
CORDOBA - Pocho	5.05%
CORDOBA - Resto Córdoba	2.95%
CORDOBA - Río Seco	7.60%
CORDOBA - San Alberto	5.05%
CORDOBA - San Javier	5.05%
CORDOBA - Sobremonte	7.60%
CORDOBA - Tulumba	7.60%
CORRIENTES - Ciudad de Corrientes	9.70%
CORRIENTES - Cruzú Cuatía	7.60%
CORRIENTES - Esquina	7.60%
CORRIENTES - Monte Caseros	7.60%
CORRIENTES - Resto Corrientes	9.70%
CORRIENTES - Sauce	7.60%
ENTRE RIOS - Federación	7.60%
ENTRE RIOS - Feliciano	7.60%
ENTRE RIOS - Paraná	2.95%
ENTRE RIOS - Resto Entre Ríos	4.00%
FORMOSA - Ciudad de Formosa	10.75%
JUJUY - Ciudad de Jujuy	9.70%
JUJUY - Resto Jujuy	10.75%
LA PAMPA - Chalileo	5.05%
LA PAMPA - Chical-Co	5.05%
LA PAMPA - Curaco	5.05%
LA PAMPA - Lihuel-Calel	5.05%
LA PAMPA - Limay-Mahuida	5.05%
LA PAMPA - Puelen	5.05%
LA PAMPA - Resto La Pampa	4.00%
LA PAMPA - Santa Rosa/Toay	2.95%
LA RIOJA - Ciudad de La Rioja	7.60%
LA RIOJA - Resto La Rioja	8.65%
MENDOZA - Gran Mendoza	4.00%
MENDOZA - Resto Mendoza	5.05%
MISIONES - Posadas	9.70%
MISIONES - Resto Misiones	10.75%
NEUQUEN - Centenario	4.00%

JURISDICCION	PUNTOS PORCENTUALES DE RECONOCIMIENTO EN I.V.A.
NEUQUEN - Ciudad del Neuquén/Plottier	4.00%
NEUQUEN - Cutral-Co	8.65%
NEUQUEN - Plaza Huincul	8.65%
NEUQUEN - Resto Neuquén	5.05%
RIO NEGRO - Alto Valle	4.00%
RIO NEGRO - Resto Río Negro	5.05%
RIO NEGRO - Sur hasta paralelo 42	8.65%
RIO NEGRO - Viedma	4.00%
SALTA - Gran Salta	9.70%
SALTA - Resto Salta	10.75%
SAN JUAN - Gran San Juan	5.05%
SAN JUAN - Resto San Juan	7.60%
SAN LUIS - Ciudad de San Luis	4.00%
SAN LUIS - Resto San Luis	5.05%
SANTA CRUZ - Caleta Olivia	8.65%
SANTA CRUZ - Resto Santa Cruz	9.70%
SANTA CRUZ - Río Gallegos	8.65%
SANTA FE - 9 de Julio	7.60%
SANTA FE - General Obligado	7.60%
SANTA FE - Resto Santa Fe	2.95%
SANTA FE - San Javier	7.60%
SANTA FE - Santa Fe/Santo Tomé	2.95%
SANTA FE - Vera	7.60%
SGO. DEL ESTERO - Cdad Sgo. del Est./La Banda	10.75%
SGO. DEL ESTERO - Ojo de Agua	7.60%
SGO. DEL ESTERO - Quebrachos	7.60%
SGO. DEL ESTERO - Rivadavia	7.60%
TIERRA DEL FUEGO - Resto Tierra del Fuego	9.70%
TIERRA DEL FUEGO - Río Grande	8.65%
TIERRA DEL FUEGO - Ushuaia	8.65%
TUCUMAN - Gran Tucumán	7.60%
TUCUMAN - Resto Tucumán	8.65%

*Fuente: elaboración propia con base en Ley 25.723*

De esta manera, considerando el porcentaje general de contribuciones vigente, puede apreciarse que la posibilidad de tomar a cuenta de IVA las contribuciones patronales, implica una reducción efectiva de la carga tributaria laboral para los empleadores que, según la zona geográfica, puede llegar en el caso extremo (provincia de Chaco exceptuando Resistencia) a las  $\frac{3}{4}$  partes de las contribuciones, mientras que en gran parte de las regiones económicamente más postergadas la rebaja es de  $\frac{2}{3}$ , y luego va moderándose a medida que se considera regiones económicamente más avanzadas, pero que en la mayoría de los casos sigue mostrando reducciones de más del 25%. Claramente, en las regiones más desarrolladas económicamente (y en donde se concentra la mayor parte del mercado laboral argentino) la posibilidad de reducir los montos que insumen las contribuciones por la vía del pago a cuenta del IVA es menor, siendo de un 18% de reducción, y en el extremo desapareciendo la misma para la CABA y el Gran Buenos Aires (en 2001 era de 1,5 pp., pero en 2003 se eliminó).

## 4. Financiación del sistema

La metodología de pago a cuenta de otro tributo para el beneficio tributario incentiva la formalización de las actividades del empleador, ya que para acceder al beneficio debe estar tributando impuestos relacionados al desarrollo de actividades formales, como el IVA en este caso. La modalidad de pago a cuenta de otro tributo aparece como el camino a seguir, en general, al momento de instaurar una rebaja tributaria, ya que de esta forma se pueden enfrentar conjuntamente dos de los frentes que estarían afectando al mercado laboral en Argentina: el elevado costo tributario que implica el empleo formal, y la alta incidencia de la informalidad. Al establecerse que sólo puedan acceder a una rebaja tributaria quienes formalicen la relación laboral (desde el lado del empleador) caen parte de los incentivos a contratar empleo por fuera del alcance del fisco.

Un segundo asunto tiene que ver con que la **metodología de pago a cuenta** vigente actualmente, buscaría efectivamente incentivar la baja en el costo fiscal del empleo en conjunto con la formalización laboral, y si bien lo hace reemplazando una fuente fiscal de ingresos (contribuciones patronales) por otra (IVA), hay que tener en cuenta que las mismas corresponden a distintos organismos, como son ANSES y AFIP, respectivamente; por lo que **dado el actual esquema de coparticipación federal vigente en Argentina, el esquema afecta a los fiscos provinciales** al utilizar un recurso plenamente nacional como lo son las Contribuciones a la Seguridad Social que recibe ANSES, y tomarlo a cuenta de un impuesto coparticipable como IVA, erosionando por tanto la masa coparticipable que existiría en ausencia de esta medida.

Según los Presupuestos Nacionales recientes, este beneficio impositivo ocasiona un gasto tributario, como se denomina al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria. Este gasto tributario en los últimos años resultó equivalente al 0,28% del PIB, ya que se estimó en \$21.888 millones para 2016, y se proyecta que será de \$ 27.287 millones según el Proyecto de Presupuesto 2017.<sup>9</sup>

Si bien las mencionadas estimaciones de gasto tributario establecen un valor específico, ello no implica que la eliminación del pago a cuenta

---

<sup>9</sup> La reducción por zona geográfica es la principal fuente de gasto tributario en el rubro Seguridad Social. Las restantes fuentes son: Reducción del 50% de las Contribuciones Patronales para microempleadores (Ley 26.940) que ocasiona un gasto del 0,03% del PIB, y Reducción de las Contribuciones Patronales para trabajadores adicionales (Leyes 26.476 y 26.940) con un estimado de 0,02% del PIB para 2016 y 2017 según el Presupuesto Nacional.

necesariamente generará recursos adicionales por el monto estimado de gasto tributario, pues no se contempla el efecto que tendría la eliminación o reducción del beneficio tributario sobre la economía de las actividades involucradas y, por ende, sobre su continuidad o nivel futuro. De todas maneras, se pueden utilizar las estimaciones de costo fiscal en conjunto con la distribución actual y esperada de recursos entre Nación y Provincias, para apreciar cómo se termina financiando institucionalmente el régimen actual. Para ello, **se utiliza la herramienta de simulación desarrollada en el capítulo anterior.**

Para esto, debe tenerse en cuenta la distribución de la recaudación de IVA entre el Tesoro Nacional, ANSES, y las Provincias, acorde a la ley de coparticipación (23.548) y sus modificatorias y complementarias, sobre todo en la parte que compete a la recaudación de IVA. Cabe recordar que desde principios de la década de 1990 se establecieron asignaciones específicas y precoparticipaciones de los principales impuestos coparticipables para financiar al por entonces deficitario Sistema de Seguridad Social.

**Tabla 5. Principales tributos afectados al Sistema de Previsión Social**

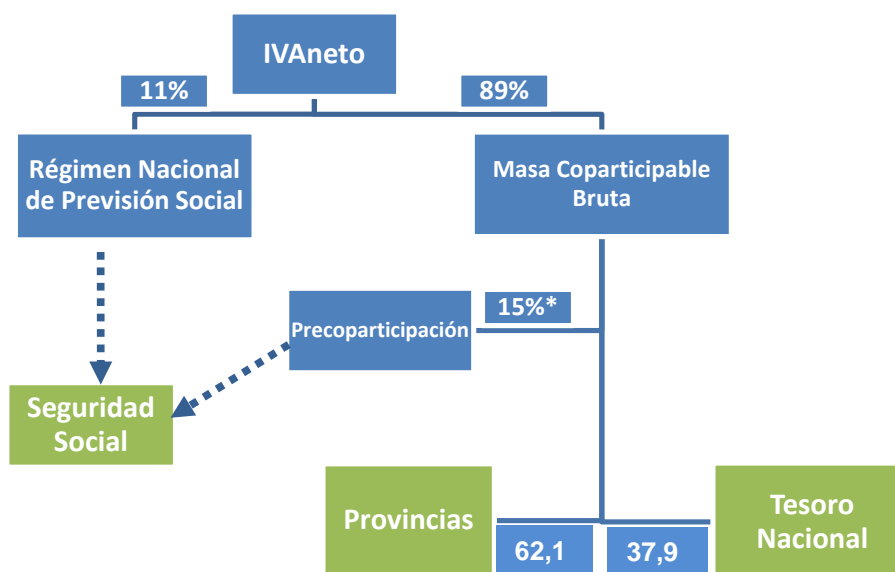
Norma	Tributo	Porcentaje de la recaudación asignada
Ley Nro. 23966/91	Impuesto al Valor Agregado	11%
Decreto Nro. 879/92	Ganancias	20%
Ley Nro. 24130/92	Masa de Recursos Coparticipables	15% (modificado en 2016 hasta su eliminación en 2020)

*Fuente: Elaboración propia en base a Infoleg.*

En el caso particular de IVA, la distribución es la siguiente: de la recaudación del impuesto, y previo a la distribución se detraen los reintegros a las exportaciones. El saldo se distribuye de la siguiente manera: a) 89% de conformidad al régimen establecido por la Ley N°23.548; b) 11% con destino a ANSES (93,73%) y a Cajas previsionales de provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (6,27%), para distribuir de acuerdo a un prorratedor formado en función de la cantidad de beneficiarios de las cajas de previsión o de seguridad social de cada una de esas jurisdicciones. Finalmente, cabe tener en cuenta que del 89% que se destina a la masa coparticipable bruta, se detraía una precoparticipación del 15% hasta finales de 2015, que bajó a un 12% en 2016<sup>10</sup> y resultará de un 9% en 2017, en virtud de la rebaja de tres puntos porcentuales por año hasta su eliminación en 2020.

<sup>10</sup> Cabe recordar nuevamente que para las provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luis, se eliminó completamente esta precoparticipación desde diciembre de 2015.

**Esquema 1. Distribución del Impuesto al Valor Agregado neto**



*Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Provincias incluye CABA (3,75%); ATN (1%); y Provincias (57,36).*

*\*precoparticipación se reduce 3 puntos porcentuales desde 2016 hasta su eliminación en 2020.*

Como consecuencia, efectivamente en 2017, de cada \$100 recaudados (o dejados de recaudar) de IVA neto, \$18 corresponderán a fondos para la Seguridad Social, \$31 al Tesoro nacional y \$51 a Provincias incluyendo a CABA.

Teniendo en cuenta la participación de cada uno de los receptores finales de la recaudación del IVA neto en 2017, el costo fiscal estimado de tomar las Contribuciones como pago a cuenta en el IVA se distribuye de la forma que se muestra en la Tabla 11. Allí puede apreciarse por ejemplo que si bien ANSES vería crecer sus recursos por \$27.287 millones en 2017 por la existencia del régimen de pagos a cuenta, recibirá menores ingresos de coparticipación de IVA por unos \$4.708 millones como consecuencia de la existencia de este régimen, de modo que sus ingresos netos serían de \$22.579 millones. El resto de los actores institucionales se constituyen en **financiadores netos del régimen**, resignando el Tesoro Nacional unos \$8.484 millones en 2017 (equivalentes al 31,1% del total), mientras que las provincias, que financiarán en 2017 un 51,7% del régimen de pagos a cuenta (se incluye el 0,7% que financian a través de su resignación de envíos a las Cajas de Previsión Provinciales y Municipales), lo harán por medio de la obtención de \$14.095 millones menos en concepto de coparticipación de IVA.

**Tabla 6. Distribución del gasto tributario 2017 por Contribuciones patronales como pago a cuenta de IVA : \$27.287 millones**

<b>DISTRIBUCIÓN</b>	<b>Escenarios</b>	
	<b>millones de \$</b>	<b>% del total</b>
<b>ANSES</b>	<b>4.708</b>	<b>17,3%</b>
<b>Tesoro Nacional</b>	<b>8.484</b>	<b>31,1%</b>
<b>CABA</b>	<b>840</b>	<b>3,1%</b>
<b>ATN</b>	<b>224</b>	<b>0,8%</b>
<b>Cajas de Prevision Prov. y Munic.</b>	<b>188</b>	<b>0,7%</b>
<b>23 Provincias</b>	<b>12.844</b>	<b>47,1%</b>
<i>Buenos Aires</i>	<i>2.713</i>	<i>9,9%</i>
<i>Catamarca</i>	<i>350</i>	<i>1,3%</i>
<i>Chaco</i>	<i>641</i>	<i>2,3%</i>
<i>Chubut</i>	<i>189</i>	<i>0,7%</i>
<i>Córdoba</i>	<i>1.252</i>	<i>4,6%</i>
<i>Corrientes</i>	<i>481</i>	<i>1,8%</i>
<i>Entre Ríos</i>	<i>632</i>	<i>2,3%</i>
<i>Formosa</i>	<i>466</i>	<i>1,7%</i>
<i>Jujuy</i>	<i>361</i>	<i>1,3%</i>
<i>La Pampa</i>	<i>241</i>	<i>0,9%</i>
<i>La Rioja</i>	<i>263</i>	<i>1,0%</i>
<i>Mendoza</i>	<i>529</i>	<i>1,9%</i>
<i>Misiones</i>	<i>423</i>	<i>1,6%</i>
<i>Neuquén</i>	<i>208</i>	<i>0,8%</i>
<i>Río Negro</i>	<i>320</i>	<i>1,2%</i>
<i>Salta</i>	<i>487</i>	<i>1,8%</i>
<i>San Juan</i>	<i>429</i>	<i>1,6%</i>
<i>San Luis</i>	<i>314</i>	<i>1,2%</i>
<i>Santa Cruz</i>	<i>189</i>	<i>0,7%</i>
<i>Santa Fe</i>	<i>1.262</i>	<i>4,6%</i>
<i>Santiago del Estero</i>	<i>525</i>	<i>1,9%</i>
<i>Tierra del Fuego</i>	<i>154</i>	<i>0,6%</i>
<i>Tucumán</i>	<i>604</i>	<i>2,2%</i>

*Fuente: elaboración vía simulador (ver Capítulo 1) con datos del Mensaje del Presupuesto 2017 y legislación sobre distribución de la recaudación de impuestos.*

## 5. La desigual carga de los impuestos al trabajo

### Análisis según ingresos provinciales y densidad poblacional

Cuando se analiza el impuesto al trabajo como un todo, el hecho que coexistan distintos regímenes previsionales a lo largo del país, distintos impuestos específicos subnacionales, y un régimen de crédito fiscal en el IVA que varía entre provincias pero también intraprovincialmente, complejiza el análisis.

En el presente acápite se hará hincapié en la incidencia sobre el trabajo del sector privado. Se considera el aporte personal al sistema jubilatorio de los trabajadores en relación de dependencia es del catorce por ciento (14%), la contribución al sistema jubilatorio a cargo de los empleadores del once por ciento (11,67%). Si a estos conceptos se le añade el componente de obras sociales, Asignaciones Familiares, y Fondo Nacional de Empleo, los aportes ascienden a 17%, en tanto que las contribuciones son del 23%, por lo que la suma de aportes y contribuciones resulta de entre 40% para el caso general.

Debe aclararse que no se consideran los regímenes previsionales de las provincias que no han transferido sus cajas, analizándose los casos de regímenes subnacionales de impuestos al trabajo, y el régimen de crédito fiscal en el IVA.

A lo largo del trabajo se adopta para el análisis una agrupación de las provincias argentinas que responde fundamentalmente a dos variables:

**El Producto Geográfico Bruto (PBG).** El PBG de una jurisdicción determinada refleja la actividad económica de las unidades productivas residentes en esa jurisdicción, siendo igual a la suma de los valores agregados por dichas unidades productivas. Desde el punto de vista contable, el PBG es la agregación de los saldos de la cuenta de producción de las distintas ramas de actividad. Esta variable asociada por lo general al área de los ingresos fiscales, permite una medida aproximada de la base tributaria con que cuenta cada provincia, la cual queda en gran medida determinada por el nivel de actividad económica o por cuestiones estructurales características de cada provincia. También, esta variable está asociada al nivel de desarrollo de las provincias, lo que se refleja necesariamente en el comportamiento de las finanzas públicas de la jurisdicción.



Una jurisdicción de mayor PBG implica por un lado una mayor capacidad generadora de ingresos, pero por otro lado esto depende también de otro tipo de factores, como la cantidad de población y la manera en que ésta se distribuye en el territorio. En tal sentido, resulta útil para el análisis considerar también otro indicador para determinar los agrupamientos de provincias a analizar.

**Densidad poblacional.** La cantidad de habitantes por superficie provincial es una variable que se considera relevante por la manera en que incide por el lado de las erogaciones del sector público. Esta medida que indica el número de habitantes de cada jurisdicción sobre los kilómetros cuadrados de la misma, es una medida de dispersión poblacional que implica que existen diferencias de costos en la provisión y prestación de servicios según la población objetivo se encuentre más o menos dispersa. Cuanto más dispersos se encuentren los habitantes, los gastos asociados a determinados servicios aumentan; como por ejemplo, la prestación de los servicios de salud en comunidades aisladas. Esto implica que las necesidades de recursos para estas jurisdicciones pueden ser relativamente mayores, desde este punto de vista.

A partir de estas dos variables utilizan cuatro unidades de análisis formadas por cuatro grupos de provincias que resultan homogéneas, tomando los valores de PBG per cápita (pesos por persona) y densidad poblacional (habitantes por km<sup>2</sup>) para cada una de las provincias:

- Altos Ingresos-Alta densidad poblacional (AI-AD)
- Altos Ingresos-Baja densidad poblacional (AI-BD)
- Bajos Ingresos-Alta Densidad poblacional (BI-AD)
- Bajos Ingresos-Baja Densidad poblacional (BI-BD)

**Tabla 7. Clasificación de las provincias según densidad y nivel de ingresos**

<b>AI-AD</b>	<b>AI-BD</b>	<b>BI-AD</b>	<b>BI-BD</b>
<b>Ingresos altos Densidad alta</b>	<b>Ingresos altos Baja densidad</b>	<b>Bajos ingresos Alta densidad</b>	<b>Bajos ingresos Baja densidad</b>
<b>Buenos Aires</b>	Neuquén	Chaco	Catamarca
<b>CABA</b>	La Pampa	Corrientes	La Rioja
<b>Córdoba</b>	Río Negro	Entre Ríos	San Juan
<b>Mendoza</b>	San Luis	Jujuy	Salta
<b>Santa Fe</b>	Chubut	Misiones	Santiago del Estero
	Santa Cruz	Tucumán	Formosa
	T. del Fuego		

*Fuente: IARAF. El punto de corte se basa en unos 191 mil pesos per cápita corrientes del año 2016.*



Con esta clasificación, a los fines analíticos se puede considerar que las provincias de un mismo grupo son relativamente comparables, sin sumarle un mayor grado de subjetividad como ocurriría en el caso que se adicionen múltiples dimensiones para representar la variada realidad provincial en nuestro país.

**Gráfico 8. La incidencia de los impuestos al trabajo en provincias de AI-AD**



*Fuente: elaboración propia.*

Según se observa en el Gráfico 8, existe una disparidad entre las provincias de altos ingresos y alta densidad en lo referente a las cargas al trabajo. Según se observa, una vez que se considera la incidencia de la reducción de las contribuciones patronales, la provincia que detenta una carga más elevada es Buenos Aires, que oscila entre 36% y 40% del sueldo bruto, en tanto que la provincia con una menor carga tributaria sobre el trabajo es Santa Fe, cuyos valores mínimos son del 32,4% y del 37,05% respectivamente<sup>11</sup>. Esto implica que aun entre provincias que pueden ser consideradas comparables por su nivel de ingreso y densidad demográfica, la estructura tributaria hace que exista **una brecha del 23%** en los impuestos que se abonan por el factor trabajo entre las distintas provincias de este grupo.

Cuando se analiza el grupo de provincias de altos ingresos y baja densidad (véase Gráfico 9), la provincia con menor carga impositiva sobre el factor trabajo son Tierra del Fuego y Santa Cruz, mientras que el tratamiento impositivo que realiza San Luis sobre los trabajadores foráneos la ubica como

<sup>11</sup> Se debe tener en cuenta que en la comparación no se han incluido los regímenes previsionales subnacionales ni la incidencia del impuesto a las ganancias.

la provincia que más presión impositiva ejerce sobre estos trabajadores (44,95%).

**Gráfico 9. La incidencia de los impuestos al trabajo en provincias de AI-BD**



Fuente: elaboración propia.\* Incluye Chalileo, Chical-Co, Curaco, Lihuel-Calel, Limay-Mahuida y Puelen. \*\* Sólo para trabajadores foráneos.

En el gráfico precedente se pueden advertir las diferencias entre los impuestos al trabajo dentro del grupo de BD-AI: en el mismo grupo, y comparando con el mismo nivel de ingresos, la tasa que se tributa sobre el factor trabajo varía entre provincias en **un 50%**.

Por otra parte, en el caso de las provincias de bajos ingresos y alta dispersión de la población, se observa que la provincias que menos impuestos al trabajo pagan son Jujuy y Misiones (con 29,25%), en tanto que en este grupo de provincias, la provincia que más impuestos al trabajo exhibe es Entre Ríos (con impuestos entre 35% y 39%). Esto implica una cierta heterogeneidad para este grupo de provincias, presentando diferencias en las tasas impositivas al trabajo que varían entre provincias hasta en un 33%.

El grupo de provincias de bajos ingresos y baja densidad de población, es relativamente más homogéneo en términos del tratamiento impositivo del trabajo, concentrándose en los valores más bajos del impuesto. La provincia más benéfica en términos del tratamiento impositivo es Formosa, donde los impuestos al trabajo son de entre 30,75%, en tanto que dentro de este grupo

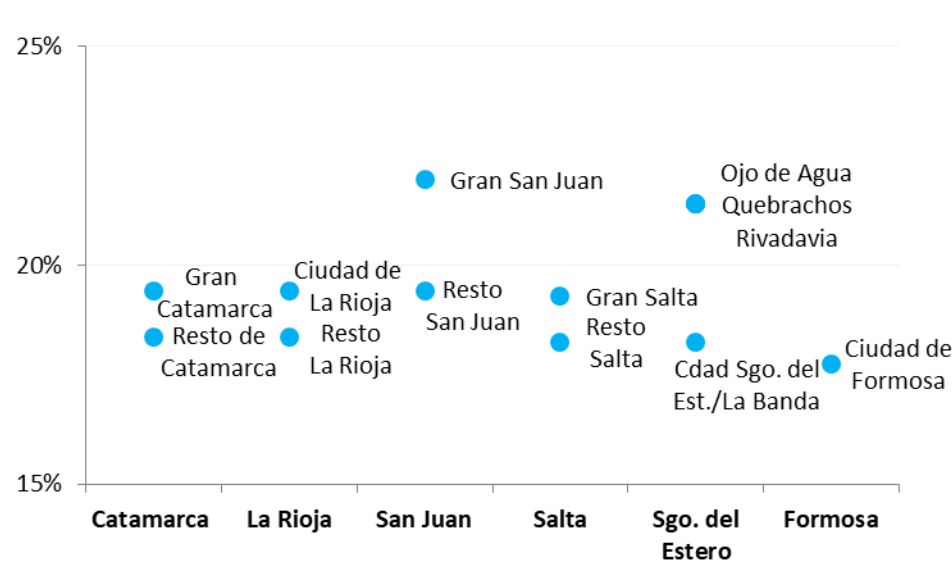
de provincias, la menos beneficiosa es San Juan, en donde se tributa como máximo 35%. En este grupo, la diferencia es mínima entre el que más y menos tributa por grupo de ingresos: entre provincias, **la diferencia es de 13,7%**.

**Gráfico 10. La incidencia de los impuestos al trabajo en provincias de BI-AD**



Fuente: elaboración propia.

**Gráfico 11. La incidencia de los impuestos al trabajo en provincias de BI-BD**



Fuente: elaboración propia.

Según se observa, el régimen de pago a cuenta de IVA, además de manifestar claras diferencias dentro de una misma jurisdicción, parece no responder a criterios que tengan que ver con el nivel de ingresos de las provincias y densidad.

## 6. Consideraciones finales

Según se observó, en términos generales en América Latina los impuestos sobre los ingresos laborales son sensiblemente inferiores a aquellos de los países de la OCDE: mientras para el trabajador promedio de América Latina los impuestos sobre los ingresos laborales ascienden al 21,7% del costo laboral total, en los países de la OCDE, el promedio es de 37,3%.

En América Latina el impuesto a la renta personal no afecta al trabajador promedio, excepto en México, donde los trabajadores con ingresos promedio sí quedaban incluidos entre los sujetos imposables del impuesto a la renta. De hecho, la principal diferencia entre América Latina y la OCDE reside en la incidencia del impuesto a la renta personal.

Los países europeos muestran una elevada cuña fiscal: con una cuña cercana o mayor al 50%, se encuentran Bélgica, Alemania, Austria, Hungría y Francia con elevadas contribuciones a la seguridad social en conjunto con también altos porcentajes del costo laboral destinados al pago del impuesto a la renta.

Al efectuar la comparación con los países de América Latina, Argentina es país que exhibe una mayor diferencia entre lo que eroga el empleador y lo que obtiene el empleado como consecuencia de los impuestos al trabajo, comparable a la de países como Polonia e Islandia, y muy cercana al promedio de la OCDE del 37,3%.

Brasil, Uruguay y Colombia son los otros países latinoamericanos que, junto a Estados Unidos, Japón, Reino Unido y Canadá, conforman el grupo donde el diferencial es de algo más del 30%, aún por encima de la cuña fiscal media en los países de ALC (21,7%).

Argentina se enfrenta, como muchos de los países de América Latina, a una alta informalidad laboral 33,8% (INDEC). Si bien hay diversos factores que pueden influir en la decisión entre formalidad e informalidad laboral, hay casos en los que la decisión del individuo acerca de en qué tipología de mercado laboral insertarse (formal o informal) se basa puramente en el “precio” a pagar por las contribuciones de seguridad social (y demás impuestos asociadas con el trabajo). En tales escenarios, es posible que el costo de pasar a formar parte del sector formal se juzgue como demasiado grande si se compara con el nivel de ingreso del trabajo en algunos sectores o segmentos poblacionales, lo que impediría efectivamente cualquier posibilidad de participar en estos esquemas

sociales. OCDE (2016) analiza esta posibilidad, mostrando que altas tasas de informalidad están relacionadas con altos costos de formalización, siendo dichos costos aproximados por lo que los trabajadores tendrían que pagar para convertirse en formales. Desde la perspectiva del empleador, elevados costos no laborales (vacaciones y feriados, costos de indemnización y demás normas laborales) podrían también desempeñar un papel perjudicial en la oferta de puestos de trabajo formales. Esto se suma a muchos otros factores no tributarios que explican las decisiones individuales para seguir siendo informal.

El desafío que tiene Argentina por delante – al igual que otras economías de la región latinoamericana - es lograr formalizar la economía, en particular, el empleo.

### Los desafíos

Una primera aproximación general, permite dar dimensión a la magnitud del problema y de los beneficios que se obtendrían de una fuerte formalización de las actividades laborales.

En la actualidad, los trabajadores incluidos en declaraciones juradas al SIPA son 7.941.750, aunque totalizan 8.410.845 (por aportar a otros sistemas como monotributo o autónomos)<sup>12</sup>. A su vez, si se considera que existen cajas provinciales que el SIPA no cuenta en sus estadísticas, el total estimado de cotizantes a algún sistema de seguridad social asciende a 10.614.062. Por otra parte, se estima que los empleados no registrados ascienden en la actualidad a unos 3.859.517.

**Tabla 8. Trabajadores, Aportes y Contribuciones (en miles de pesos mensuales promedio)**

	Trabajadores		Aportes Seguridad Social	Contribuciones Seguridad Social
<b>Total trabajadores en DDJJ</b>	<b>7.941.750</b>	<b>75%</b>	<b>17.076.471</b>	<b>22.820.962</b>
<b>Público</b>	1.501.441	14%	3.358.844	3.781.513
<b>Privado</b>	6.440.309	61%	13.717.627	19.039.449
<b>Total cotizantes SIJP</b>	<b>8.410.845</b>	<b>79%</b>		
<b>Cajas no pertenecientes al SIPA*</b>	2.203.217	21%		
<b>Total empleados públicos y privados</b>	10.614.062			
<b>Empleados no registrados**</b>	3.859.517			

\* Estimado como diferencia entre el total de empleados públicos en estadísticas, y los empleados públicos que pertenecen al SIJP. \*\* Estimación propia, en relación a la PEA

<sup>12</sup> El total de aportantes es superior, 9.971.458, pero en estos cálculos sólo se considera a los cotizantes.

*estimada, a la tasa de asalarización, y a la tasa de informalidad. Se debe tener en cuenta que la tasa de informalidad no considera la informalidad entre los cuentapropistas.*

El SIPA da cuenta de una recaudación promedio mensual, entre aportes y contribuciones de seguridad social, de \$ 39.897 millones corrientes (año 2017), lo que significa que en promedio por cada trabajador ingresan al SIPA unos \$ 5.024 por año. Aun considerando que habría algunos empleos que podrían pertenecer a la órbita de administraciones provinciales o del sector público, o a otros regímenes previsionales, tomando como extrapolable que el 61% de los trabajadores que se encuentran cotizando a algún sistema son del sector privado, **la inclusión de 2.341.844 trabajadores al SIPA, redundaría en \$11.764 millones promedio mensual – lo que representa un incremento del 29% en la recaudación de aportes y contribuciones.**

Un análisis que resta por hacer, dada la gran relevancia del mercado laboral informal, es la conveniencia de efectuar rebajas en los aportes y contribuciones que se efectúan al sistema de seguridad social, sobre todo teniendo en cuenta que **si se incorporasen más individuos al sistema, se podría lograr la misma recaudación con un menor aporte de cada trabajador.**

### **Necesidad de reforma en el sistema actual**

Tomando nota de la existencia de distintos regímenes previsionales a lo largo del país, y de distintos impuestos específicos subnacionales, el régimen de crédito fiscal en el IVA que varía entre provincias pero también intraprovincialmente, aparece como el principal motor de fomento en la registración del empleo, escondiendo marcadas desigualdades entre provincias que podrían ser consideradas “similares”, y entre zonas de una misma provincia.

El sistema vigente busca incentivar la baja en el costo fiscal del empleo en conjunto con la formalización laboral, reemplazando una fuente fiscal de ingresos (contribuciones patronales) por otra (IVA), tiene un aspecto fiscal relevante: las mismas corresponden a distintos organismos, como son ANSES y AFIP; por lo que dado el actual esquema de coparticipación federal vigente en Argentina, el esquema afecta a los fiscos provinciales al utilizar un recurso plenamente nacional como lo son las Contribuciones a la Seguridad Social que recibe ANSES, y tomarlo a cuenta de un impuesto coparticipable como IVA.

Dado que en general en los países latinoamericanos tienden a exhibir una menor carga tributaria sobre el factor trabajo, y la importancia del empleo

no registrado en Argentina, el sistema podría profundizarse y ampliarse progresivamente, manteniendo los aspectos positivos del mismo y eliminando los aspectos más distorsivos en términos de su efecto sobre el empleo formal.

Los principales puntos a corregir son:

- a) La existencia de diferencias intraprovinciales. Sería positivo lograr una igualación dentro de las provincias;**
- b) La existencia de marcadas diferencias entre provincias de similar desarrollo –es decir, que provincias que están dentro de un mismo grupo (por ejemplo dentro del grupo de altos ingresos y baja dispersión), se enfrenten a una misma posibilidad de pago a cuenta en el impuesto.**

Por otro lado, se debería mantener la diferencia *entre* grupos. Esto se justifica desde un punto de vista teórico debido a la existencia de diferencias de productividad entre los espacios económicos (reflejados en los distintos PBG per cápita). Dado que las provincias no pueden recurrir a devaluaciones, los mecanismos de ajustes que quedan en los mercados laborales (como equilibradores) son dos: a) las diferencias salariales; b) mecanismos fiscales compensatorios. Esto se debe a que si una región, se encuentra retrasada en la evolución de esa productividad (perdiendo competitividad relativa), puede contrabalancear esto con una reducción de los salarios (en un marco internacional, podría recurrir a la devaluación). Si esto no acontece, se producirá desempleo o surgirá empleo informal.

Una reforma debiera tener en cuenta, además, que la misma debería propender a disminuir la carga tributaria, por lo que en cada grupo, debería primar el tratamiento impositivo de la provincia (o región de la provincia) actualmente más favorecida.

Otras opciones para lograr una mayor formalización en el mercado laboral combinada con una reducción en la carga tributaria sobre el trabajo son: posibilidad de cómputo como pago a cuenta de otros impuestos de un porcentaje del costo laboral de las empresas; o instituir un sistema como el ya existente en algunas provincias, en donde las cargas sobre el trabajo se reduzcan para los incrementos netos en la nómina de empleados.

### **Pago a cuenta de otros impuestos de un porcentaje del costo laboral**

La modalidad de pago a cuenta de otro impuesto es una buena opción al implementar una rebaja tributaria, ya que de esta forma se pueden enfrentar conjuntamente dos de los frentes que estarían afectando al mercado laboral en

Argentina: el elevado costo tributario que implica el empleo formal, y la alta incidencia de la informalidad. Al establecerse que sólo puedan acceder a una rebaja tributaria quienes formalicen la relación laboral, disminuyen parte de los incentivos a contratar empleo informal.

Este tipo de posibles incentivos fiscales para las empresas implica permitir el cómputo parcial del costo laboral como pago a cuenta de otros impuestos, pudiendo instrumentarse como un crédito fiscal; es decir que parte del costo laboral se convierta en un crédito fiscal en el impuesto al valor agregado, o como un crédito tributario consistente en que parte del costo fiscal sea considerado como un pago a cuenta de otra obligación tributaria (por ejemplo, impuesto a las ganancias).

Para que la posibilidad de obtener un pago a cuenta de IVA o de impuesto a las ganancias sólo se aplique a puestos que operaban previamente en la informalidad, debería sólo permitírsele hacerlo a aquellas empresas que incorporen personal, siempre que represente un incremento neto en la nómina respecto a un periodo base. Es importante que se considere esta situación a fin de evitar que se produzcan reemplazos o transferencias de empleados que no generarían el efecto buscado. Además, los empleados que se incorporen debieran hacerlo bajo la modalidad de tiempo completo e indeterminado, debiendo permanecer en la empresa durante un plazo mínimo (por ejemplo un año) para que el beneficio sea aplicable.

### **Disminución temporal en el pago de las cargas sociales de nuevos dependientes**

Esta propuesta consiste en otorgarle a las empresas que aumenten su dotación de empleados –entre los que se espera estén los informales- o aquellas empresa nuevas que inician actividad, una reducción temporal (por ejemplo, por dos años) en el pago de las contribuciones patronales.

Una variante del sistema de disminución temporal en las cargas sociales, es el diferimiento del pago de las contribuciones que efectúa el empleador al régimen de la seguridad social, donde el beneficio de la reducción se obtiene básicamente por el paso del tiempo. La ventaja de un diferimiento es que no se trata de una reducción o condonación ya que la obligación tributaria para el empleador sigue existiendo, pero será abonada en el futuro cuando su actividad ya se encuentre afianzada, lográndose una mejora en la situación financiera en los primeros años. Por otra parte, desde el punto de vista de la recaudación tributaria, esta medida no produce el desfinanciamiento de los sistemas de seguridad social ya que la contribución igualmente se va a percibir, aunque diferida en el tiempo.



## **CAPÍTULO III. REFORMA DEL IMPUESTO A LOS DÉBITOS Y CRÉDITOS BANCARIOS.**

### **1. Introducción**

Un sistema tributario debe tener como uno de sus objetivos principales brindarle al gobierno los ingresos necesarios provocando las menores distorsiones posibles en la asignación de recursos, reduciendo así su efecto sobre la eficiencia de la economía.

El impuesto a los débitos y créditos bancarios (en adelante IDCB, indistintamente) fue introducido con carácter transitorio en el contexto de una profunda crisis fiscal, con el objetivo expreso de proporcionarle al gobierno un instrumento recaudatorio eficaz y de rápidos resultados. En contextos económicos como el que vivió la Argentina al momento de aplicarse este impuesto, es natural que se privilegie la capacidad recaudatoria de un instrumento por sobre su efecto sobre la eficiencia económica, haciendo propicia la aparición de este tipo de tributos, que son claramente distorsivos.

En este punto, es útil recordar que los impuestos se clasifican, de acuerdo con la materia que gravan, en tres grandes categorías: los Impuestos al Consumo (por ejemplo en nuestro país el IVA e Ingresos Brutos); los Impuestos a la Renta (Impuesto a las Ganancias) y los Impuestos Patrimoniales (como lo son Bienes Personales y Ganancia Mínima Presunta).

Como se observa, el IDCB no puede incluirse cabalmente en esta clasificación, dado que toma como manifestación de la capacidad contributiva a una mera transacción que tiene poco sustento teórico como materia imponible. En consecuencia el objetivo para su justificación inicial, era el de anticipar el cobro de otros impuestos mediante una imposición de fácil recaudación,

considerando que los movimientos en las cuentas bancarias que realiza el contribuyente son un indicador fiscal de la actividad económica desarrollada y por ende un estimador de su capacidad contributiva. Por este motivo se planteaba en la ley la posibilidad de descontar el mismo de otros tributos, a los que sí se los puede considerar como una manifestación plena y verdadera de la capacidad contributiva del sujeto.

El tributo fue instituido en marzo de 2001 por la Ley de Competitividad (Nº 25.413) que en su artículo 1º estableció:

**"ARTICULO 1º** — *Establécese un impuesto cuya alícuota será fijada por el Poder Ejecutivo nacional hasta un máximo del seis por mil (6 ‰) a aplicar sobre los créditos y débitos en cuenta corriente bancaria. El impuesto se hallará a cargo de los titulares de las cuentas respectivas, actuando las entidades financieras como agentes de liquidación y percepción. El impuesto se devengará al efectuarse los créditos y débitos en la respectiva cuenta corriente."*

Originalmente, sin embargo, la tasa del impuesto fue 0,25%, con aplicación para los hechos imponible perfeccionados desde el 3 de abril de 2001 hasta el 2 de mayo de 2001, luego desde el 3 de mayo de 2001 hasta el 31 de julio de ese año la alícuota se fijó en el 0,4%. Finalmente a partir del 1 de agosto de 2001 y hasta la actualidad la alícuota general se estableció en el 0,6%, el máximo valor permitido en la ley de creación.

La alícuota se reduce a 0,25% cuando se trata de contribuyentes que se encuentran exentos o no alcanzados, en forma concurrente, por el impuesto a las ganancias y en el impuesto al valor agregado; como es por ejemplo el caso de los "monotributistas". Además, existen actividades que tributan alícuotas reducidas (0,075%) como por ejemplo los corredores o comisionistas de granos y consignatarios de ganado, las droguerías y distribuidoras de especialidades medicinales, etc.

En lo que respecta a las exenciones, debe mencionarse que existen determinados movimientos bancarios que se encuentran excluidos del impuesto como por ejemplo los depósitos que se realizan en las cuentas de

suelo de los empleados en relación de dependencia o las transferencias bancarias de fondos que se efectúen por cualquier medio, excepto mediante el uso de cheques, que tengan como destino otras cuentas corrientes que pertenezcan al ordenante de los giros. El gravamen tampoco se debe aplicar a los pagos efectuados mediante endosos de cheques y a los materializados utilizando cajas chicas o fondos fijos. Los débitos y créditos en cajas de ahorro, no se encuentran alcanzados por el impuesto, en tanto no se efectúen en el marco de un sistema de pagos organizado que reemplace el uso de las cuentas corrientes. Tampoco se encuentran gravados los créditos en cuenta corriente originados en la acreditación de cartas de crédito y/o cualquier otro instrumento que cancele el producido de la exportación, ni los créditos en cuenta corriente originados en préstamos bancarios, o los débitos y créditos de las cuentas en las que se depositen libranzas judiciales ordenadas por juzgados.

El impuesto, conforme el artículo 7º de la ley debía estar vigente hasta el 31 de diciembre del año 2002, pero fue sucesivamente prorrogado por las leyes Nº 25.722 (B.O. 08/01/2003), Nº 25.988 (B.O. 31/12/2004), Nº 26.073 (B.O. 10/01/2006), Nº 26.180 (B.O. 20/12/2006), Nº 26.340 (B.O. 28/12/2007), Nº 26.455 (B.O. 16/12/2008), Nº 26.545 (B.O. 02/12/2009), Nº 26.730 (B.O. 28/12/11), Nº 26.897 (B.O. 22/10/13) y por último la ley Nº 27.199 (B.O. 04/11/2015), modificación ésta que prorrogó su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017.

En la ley de creación se disponía la afectación específica del producido del tributo, razón por la cual la recaudación de este origen no pasaba a formar parte de la masa coparticipable:

**"ARTICULO 3º—** *El producido de este impuesto queda afectado a la creación de un Fondo de Emergencia Pública que administrará el Poder Ejecutivo nacional con destino a la preservación del crédito público y a la recuperación de la competitividad de la economía otorgándole preferencia a la actividad de las pequeñas y medianas empresas."*

Sin embargo, al poco tiempo, en febrero de 2002 se firmó entre el Estado Nacional, los Estados Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", refrendado por la Ley 25.570, que en expresaba

**"ARTICULO 5º—** *Sustitúyese, en el marco de lo normado por el artículo 75 inciso 3 de la Constitución Nacional, el artículo 3º de la Ley N° 25.413, el que quedará redactado de la siguiente manera:*

*"Artículo 3º.- El SETENTA POR CIENTO (70%) de este impuesto ingresará al Tesoro Nacional y lo administrará el PODER EJECUTIVO NACIONAL con destino a la atención de los gastos que ocasione la emergencia pública declarada en el artículo 1º de la Ley N° 25.561""*

Así, desde 2002 el 30% de IDCB restante a lo establecido por el artículo precedente ingresa a la masa coparticipable, debiéndose aplicar al mismo los coeficientes de distribución primaria y secundaria vigentes, razón por la cual en la actualidad aproximadamente el 17% de lo recaudado por el tributo termina convirtiéndose en recursos provinciales de manera directa<sup>13</sup>.

La ley 26.180 de diciembre de 2006, modificó a partir del año 2007 la distribución de la recaudación del tributo en lo referente a la asignación específica del 70% del total, que conforme a su redacción está sujeto a la interpretación de que no tiene un destino específico, razón por la cual se esgrime sería pasible de formar parte de la masa coparticipable:

**"ARTICULO 3º—** *El SETENTA POR CIENTO (70%) de este impuesto ingresará al Tesoro Nacional y lo administrará el Poder Ejecutivo*

---

<sup>13</sup> No obstante, al tener en cuenta la posibilidad de tomar el impuesto como pago a cuenta del impuesto a las Ganancias (como se expresa más adelante), surge que concretamente, las provincias terminan recibiendo en la actualidad de manera neta un monto de aproximadamente el 10% en relación a lo recaudado (neto del pago a cuenta).

*nacional, a fin de contribuir a consolidar la sustentabilidad del programa fiscal y económico."*

Volviendo a las particularidades legales del tributo, puede notarse que, adicionalmente, en concordancia con su carácter de tributo de emergencia y su objetivo de incentivar la formalización de las operaciones, se preveía la posibilidad que los montos abonados por este concepto pudiesen ser utilizados como pago a cuenta de otros tributos, conforme lo establecido en el artículo 4º:

**"ARTICULO 4º —** *Facúltase al Poder Ejecutivo nacional para disponer que el impuesto previsto en la presente ley, en forma parcial o total, constituya un pago a cuenta de los Impuestos al Valor Agregado y a las Ganancias del titular de la cuenta, o en su caso, del régimen de monotributo".*

Inicialmente, mientras la alícuota era del 0,25% no estaba habilitada la posibilidad de cómputo a cuenta de ningún impuesto, situación que estuvo vigente entre el 3 de abril de 2001 y el 2 de mayo del mismo año. En el período de alícuota al 0,4%, es decir entre el 3 de mayo de 2001 y el 31 de julio de dicho año, el 37,5% del impuesto retenido por la institución bancaria podía ser computado por el titular de la cuenta como pago a cuenta del IVA, ganancias o ganancia mínima presunta. Desde que la alícuota creció al 0,6% la posibilidad de cómputo a cuenta ha ido variando:

a) hasta el 31 de diciembre de 2001 se podía computar el 58% del impuesto como pago a cuenta de IVA, Ganancias, Ganancia Mínima Presunta y/o Contribuciones de Seguridad Social.

b) Desde el 1 de enero de 2002 hasta el 17 de febrero de ese año se redujo la posibilidad de pago a cuenta al 10% y limitando la misma al impuesto a las ganancias y al IVA.

c) Desde esa fecha y hasta abril de 2004 se eliminó totalmente la posibilidad de pago cuenta.

d) A partir de mayo de 2004 (decreto 534/04) regresa la posibilidad de cómputo, al permitir tomar a cuenta del impuesto a las ganancias o a la ganancia mínima presunta el 34% del impuesto retenido proveniente de las acreditaciones bancarias (depósitos).

e) Finalmente la ley 27.264 (Ley Pymes) promulgada en agosto de 2016, la da la posibilidad a las micro y pequeñas empresas (y las medianas del *tramo uno* de actividad industrial, en este caso limitado al 50%) de computar la totalidad del IDCB como pago a cuenta de Ganancias, ya sea en la DDJJ anual o en sus anticipos, manteniéndose la situación detallada en el punto d) para el resto de los casos. Dado que la definición de micro o pequeña empresa está relacionada al monto de facturación promedio de los últimos tres años, este beneficio alcanza a empresas que tengan los siguientes niveles de facturación según la actividad principal:

- **Actividad agropecuaria:** hasta \$ 13.000.000

- **Industrias:** \$ 45.500.000 (en este caso el cómputo del 50% opera para empresas con un promedio de facturación de hasta \$ 360.000.000 anuales)

- **Comercio:** \$ 55.000.000

- **Servicios:** \$ 15.000.000

- **Construcción:** \$ 22.500.000.

Las sucesivas medidas tendientes a lograr la bancarización obligatoria de todas las operaciones, que comenzaron a partir de la denominada Ley Anti-evasión (Nº 25.345) han contribuido a potenciar la capacidad recaudatoria del tributo, y lo siguen haciendo en la actualidad mediante sucesivas disposiciones, la última de las cuales es la obligatoriedad del pago de las obligaciones tributarias mediante medios electrónicos. Adicionalmente hay que remarcar que también se encuentran gravados todos los movimientos o entregas de fondos -propios o de terceros- que se efectúen sin intervención de un banco; cualquiera sea el mecanismo utilizado. En este último caso, el dictamen de la Dirección Técnica de la Administración Federal de Ingresos Públicos (DAT 15/04), determinó que la cancelación de obligaciones con proveedores implementada mediante depósito de sumas de dinero en efectivo en las

cuentas bancarias de los mismos -forma de pago aceptada por la ley anti-evasión 25.345-, se encuentra alcanzada por el impuesto a los débitos y créditos, debiendo en este caso ingresar el gravamen el contribuyente que realiza el pago. El dictamen se fundamentó en que el uso de un mecanismo organizado de pago que reemplace el uso de cuentas bancarias para cancelar deudas comerciales, se encuentra dentro de la materia imponible. En el mismo sentido, en el año 2003 la AFIP interpretó a través de una nota externa, que todos los movimientos de fondos que se efectúen -por cuenta propia o de terceros- mediante el servicio de transporte de caudales para efectuar pagos, reemplazando el uso de cuentas bancarias, también se encuentran gravados.

## **2. Marco general de análisis**

### **Reseña de las Ventajas y Desventajas del Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente**

Como se manifestara, el sistema tributario debe proporcionarle al Estado los recursos necesarios para financiar los programas que éste lleva adelante, objetivo que debe ser compatibilizado con el de minimizar las distorsiones en la asignación de recursos, sin desatender cuestiones de equidad y de administración tributaria.

En este marco, puede apreciarse que cuando el IDCB ha sido utilizado, lo fue normalmente en países en vías de desarrollo, en épocas de crisis fiscales y en contextos de administraciones tributarias deficientes, privilegiando su efectividad recaudadora. Precisamente, dado el impacto sobre la asignación de recursos que se le reconoce, normalmente ha sido implementado en forma temporaria y privilegiando la urgencia de elevar la recaudación de manera sustancial en el corto plazo, relativizando las consideraciones sobre la eficiencia y equidad.

Que un impuesto sea considerado distorsivo no implica necesariamente que no deba existir, ya que todos los impuestos que se aplican en la práctica son distorsivos, aunque en diferente grado. Esto es así ya que al legislar impuestos no es su efecto sobre la eficiencia económica lo único que importa, sino que hay que considerar otros aspectos relevantes como ser la calidad de la administración tributaria, sobre todo en países en desarrollo en los cuales los mejores impuestos de acuerdo a la teoría de la Hacienda Pública (ver Núñez Miñana, 1994; Musgrave y Musgrave, 1994; Albi et al., 1994) pueden ser difíciles de recaudar y habría que destinar importantes recursos para enfrentar la evasión.

En este apartado se desarrollan las ventajas y desventajas asociadas a un impuesto a los débitos y créditos bancarios, y se explica por qué debe ser considerado, en términos relativos, un *mal impuesto*.

### ***Ventajas del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios***

Bajo costo de administración tributaria: la percepción de este impuesto, principalmente mediante detracciones directas que las instituciones bancarias efectúan de las cuentas de sus clientes a medida que éstos efectúan operaciones de débito y crédito sobre las mismas, significa una gran simplicidad desde el punto de vista de la administración tributaria, ya que:

- El contribuyente no debe efectuar declaración jurada, ni ningún cálculo o trámite especial para su determinación.
- El agente recaudador (institución bancaria) puede efectuar la liquidación del impuesto correspondiente a cada contribuyente en forma automática mediante un sencillo procedimiento informático.
- Es un impuesto muy amplio por lo cual existen pocas exenciones que originen la necesidad de tratamientos especiales.
- La actividad fiscalizadora de la AFIP prácticamente se reduce a verificar la correcta percepción del tributo por parte de los bancos y tratar de obligar a los contribuyentes a canalizar sus operaciones a



través de instituciones bancarias. La mayor dificultad fiscalizadora es la referida a la existencia de sistemas diseñados por los contribuyentes destinados a efectuar el pago a sus proveedores a través de medios que eviten la emisión de cheques, tal como puede ser el depósito directo en la cuenta del proveedor o el canje de efectivo por cheques de terceros en los casos de actividades de elevada liquidez.

Rapidez de implementación: Es un impuesto de implementación casi inmediata ya que no requiere la necesidad de capacitación para el contribuyente ni para sus asesores impositivos, al concentrar la recaudación del mismo en las instituciones bancarias, que sólo se ven obligadas a una pequeña modificación en sus sistemas informáticos. Adicionalmente al ser un impuesto indirecto y de aplicación amplia, conjuntamente con la posibilidad latente de ser dispuesto de manera tal que solamente constituya un adelanto a cuenta de otros impuestos ya existentes, facilita su trámite de aprobación legislativa ya que puede ser presentado, no como un incremento de presión tributaria, sino como un instrumento de lucha contra la evasión.

Buen nivel de recaudación: debido a que la base imponible del impuesto es muy amplia, al comprender un porcentaje muy elevado de las transacciones de la economía y en muchos casos hacerlo en más de una oportunidad dentro de una misma cadena productivo-comercial, la capacidad recaudatoria del impuesto es elevada, aún con alícuotas bajas.

Este conjunto de ventajas hace que este tributo sea muy atractivo para enfrentar situaciones de crisis fiscal, principalmente en países en desarrollo, en los cuales los costos de recaudación de los tributos más eficientes desde el punto de vista económico son muy elevados, debido a que hay que destinar cuantiosos recursos a la lucha contra la evasión.

## ***Desventajas del impuesto a los débitos y créditos bancarios***

Efecto sobre la eficiencia económica: La teoría de la tributación (ver, por ejemplo, Musgrave y Musgrave, 1994; Albi et al. ,1994; Núñez Miñana, 1994) indica que en general los impuestos sobre los ingresos son más eficientes, en el sentido de que provocan una menor distorsión en la asignación de recursos. En los países desarrollados se advierte que una parte importante de la recaudación tiene su origen en impuestos directos, principalmente en el impuesto a las ganancias, pero muy distinta es la situación en los países en desarrollo, que se financian en una proporción importante a través de impuestos indirectos, básicamente al consumo.

En el caso de tener que recurrir a impuestos a las ventas o a las transacciones deben evitarse aquellos que son acumulativos, ya que al gravar recurrentemente una misma base imponible originan una profunda distorsión en los precios relativos. El Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a las Ventas Finales son ejemplos de impuesto a las transacciones (plurifásico o monofásico respectivamente) que, al no generar efecto acumulación, no afectan significativamente la eficiencia de la economía. El IDCB, en cambio, es claramente un impuesto plurifásico y acumulativo, que alcanza reiteradamente una misma base imponible, siendo en ese sentido equiparable al Impuesto a los Ingresos Brutos, tributo que es considerado casi unánimemente como uno de los más ineficientes de la estructura tributaria argentina.

Para entender cómo un impuesto distorsiona la actividad económica, en el sentido de generar un menor nivel de producción, hay que distinguir entre el efecto ingreso y el efecto sustitución que ocasiona. El efecto ingreso se refiere al hecho de que quien lo soporta ve reducido sus ingresos, lo que más allá de consideraciones referidas a la equidad, no sería distorsivo ya que el agente económico sigue decidiendo en base a precios relativos correctos. Sin embargo si la cuantía del impuesto se puede ver alterada por las decisiones que se toman, y estas se ven modificadas para eludir parte del impuesto, entonces tiene lugar el efecto sustitución y el impuesto es distorsivo, por lo cual es este efecto el que determina cuán ineficiente resulta un impuesto.

Para ejemplificar lo descripto, si un impuesto como el IDCB puede ser eludido mediante el pago a través del depósito en cuenta a los proveedores, los costos en términos de tiempo de personal administrativo y de limitación al riesgo de transporte de dinero, incurridos para realizarlos, constituyen recursos que no son destinados a la operatoria normal de la firma y, en consecuencia, generan niveles sub-óptimos de producción.

Los defectos principales de este tipo de impuestos son los siguientes:

- a) Distorsión en los precios relativos: Al ser un impuesto plurifásico aplicado sobre la totalidad de la facturación, sin dar la posibilidad de deducir lo abonado por la compra de insumos, se va acumulando la carga a medida que se avanza en el proceso productivo generando una múltiple imposición sobre la misma base imponible. Este mecanismo implica que el precio final de los bienes dependerá, no solamente del costo de producción, sino también del número de veces que ese bien es gravado hasta llegar al consumidor final. Así, bienes que por sus características requieren una cadena de comercialización de más etapas, van a ser más castigados por el impuesto. Esta característica provoca que el impuesto, si bien presenta una alícuota legal *plana*, en la práctica genera múltiples alícuotas efectivas (en relación al valor agregado) para los diferentes bienes y servicios, ya que en tanto los mismos sean más "transacciones-intensivos" se verán impactados más fuertemente por el tributo.
- b) Sobredimensionamiento del efecto del impuesto sobre el precio del bien: El mecanismo de liquidación del impuesto, que no permite la deducción de lo abonado en etapas anteriores, conjuntamente a la extendida práctica de fijación de precios de venta mediante un *mark-up* sobre los costos, genera que el incremento en los precios que debe pagar el consumidor final, como consecuencia de la aplicación del impuesto, pueda ser superior a la recaudación obtenida por el fisco.
- c) Incentivo artificial a la integración vertical: La reducción en la carga total del impuesto a medida que menos etapas existen en la cadena de comercialización de un bien, genera un incentivo importante a unificar dos o más de éstas dentro de una misma persona jurídica o más a menudo a

generar internamente parte de los insumos utilizados en la producción del bien. Es decir que las características del impuesto provocan que mediante la integración vertical del proceso productivo se logre disminuir la presión tributaria, creando un incentivo artificial, que puede disminuir la eficiencia de la economía en su conjunto. Esta situación penaliza la especialización, la diversificación y la competencia.

- d) Problemas relacionados a la competitividad internacional: El IDCB genera un sesgo anti-exportador y pro-importador que influye negativamente sobre la balanza comercial del país. El sesgo anti-exportador surge por la imposibilidad de devolver al exportador el impuesto contenido en sus costos, disminuyendo entonces su nivel de competitividad. El efecto pro-importador se da como consecuencia que los bienes importados no tendrán incorporado en su precio el impuesto correspondiente a todas las etapas anteriores, como sí lo tienen los producidos internamente. Este diferencial entre bienes importados y domésticos será más importante si la importación es de bienes de consumo.

Desde un punto de vista conceptual, este impuesto es aún más ineficiente que el impuesto provincial a los ingresos brutos, ya que algunas de sus características contribuyen a potenciar, en términos relativos, los efectos negativos sobre las actividades intermedias de la economía:

- En el caso del Impuesto a los Ingresos Brutos, las alícuotas son normalmente más elevadas en las etapas finales de la cadena de producción - distribución, en cambio en el caso del IDCB la tasa, si bien inferior, es uniforme en toda la cadena comercial y adicionalmente afecta menos al comercio minorista debido a que en esa etapa las transacciones son, en un porcentaje significativo, efectuadas en efectivo. Estos dos factores provocan que el efecto sobre la actividad intermedia sea proporcionalmente más importante en el IDCB que en el impuesto a los ingresos brutos.
- Para el cálculo del impuesto a los ingresos brutos se consideran las ventas netas de IVA, en cambio el IDCB se cobra sobre los importes

depositados y extraídos de las cuentas bancarias y estos montos, en general, se corresponden con los valores brutos de las transacciones. Esta situación implica que la base imponible del IDCB incluye normalmente al impuesto al valor agregado contenido en la operación, incrementando así la tasa efectiva sobre el valor neto de la misma.

- La base imponible del impuesto a los ingresos brutos no depende en absoluto de la forma en que las transacciones son canceladas, a diferencia del IDCB que discrimina a favor del pago al contado, agregando así una distorsión adicional.

Efectos a mediano y largo plazo sobre el crecimiento económico: La existencia de un impuesto que grave directamente la actividad financiera desincentiva la utilización de las instituciones bancarias como intermediarias en las transacciones comerciales. El menor desarrollo del sector financiero deteriora la capacidad de éste para fomentar el nacimiento y crecimiento de nuevos emprendimientos a través del otorgamiento de préstamos y se deteriora de esta manera la capacidad de crecimiento de la economía a mediano y largo plazo.

Problemas de percepción: Comprende dos aspectos

- Al momento de decidir la implementación de un impuesto de este tipo es mucho más fácil percibir los beneficios fiscales que los costos derivados de la misma. Esto es así toda vez que es un impuesto de rápida y simple implementación por lo cual provoca un efecto positivo sobre la recaudación prácticamente inmediato, en cambio los perjuicios fiscales que genera son menos inmediatos y más difíciles de medir. El costo fiscal, medido en términos de pérdida de recaudación, que puede provocar la implementación de un impuesto como éste, que penaliza la utilización de medios bancarios para la cancelación de las transacciones, es un incremento en la informalidad de la economía que se traduce en mayor evasión de otros impuestos como IVA y ganancias, que recién se percibirá a mediano plazo.

- Los cambios en la estructura productiva derivados de la aplicación (o eliminación) de un determinado impuesto son lentos y graduales, por lo cual en general el efecto sobre las cuentas fiscales antecede al efecto sobre la asignación de recursos. Esta situación provoca que, una vez que un impuesto altamente distorsivo como el IDCB ha estado vigente un tiempo prolongado (como en el caso de nuestro país), a corto plazo los costos fiscales de su eliminación son mucho mayores que los beneficios en términos de eficiencia que esa medida indudablemente provocará.

### **3. Régimen Actual de Coparticipación del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios**

Como se manifestara, el IDCB registra un régimen especial de coparticipación dado que en la ley que lo legisla actualmente se establece una asignación específica para el 70% de la recaudación del mismo, con lo cual solo ingresa a la masa coparticipable el 30% de su producido y, en consecuencia, los fondos que llegan a las provincias de lo recaudado por este impuesto, son muy inferiores a los que corresponderían, en caso de coparticiparse completamente el tributo, en forma similar a impuestos como ganancias o IVA.

El esquema actual (año 2017) de coparticipación del IDCB y de los principales impuestos nacionales, se resume en el siguiente cuadro

<b>Cuadro 1. IMPUESTO A LOS DEBITOS Y CREDITOS</b>	
<b>ESQUEMA ACTUAL DE COPARTICIPACION</b>	
<b>TOTAL RECAUDADO</b>	<b>100,00%</b>
ASIGNACION ESPECIFICA	70,00%
<b>COPARTICIPACION BRUTA</b>	<b>30,00%</b>
ANSES	2,34%
<b>COPARTICIPACION NETA</b>	<b>27,66%</b>
TESORO NACIONAL	10,48%
PROVINCIAS + ATN	17,18%

Fuente: elaboración propia con datos de AFIP.

<b>Cuadro 2. IVA</b>	
<b>ESQUEMA ACTUAL DE COPARTICIPACION</b>	
<b>TOTAL RECAUDADO</b>	<b>100,00%</b>
ANSES Y CAJAS PCIALES	11,00%
<b>COPARTICIPACION BRUTA</b>	<b>89,00%</b>
ANSES	6,94%
<b>COPARTICIPACION NETA</b>	<b>82,06%</b>
TESORO NACIONAL	31,09%
PROVINCIAS + ATN	50,97%

Fuente: elaboración propia con datos de AFIP.

<b>Cuadro 3. IMPUESTO A LAS GANANCIAS</b>	
<b>ESQUEMA ACTUAL DE COPARTICIPACION</b>	
<b>TOTAL RECAUDADO</b>	<b>100,00%</b>
ANSES	24,99%
TESORO NACIONAL	22,33%
PROVINCIAS + ATN	52,68%

Fuente: elaboración propia con datos de AFIP.

Tal como surge de los cuadros transcriptos, de la recaudación total del IDCB llega a las provincias un monto equivalente a aproximadamente una tercera parte, en relación a la que le correspondería si se distribuyera su producido en forma similar a ganancias o IVA. Así de cada \$ 100 recaudados por el IDCB llega al conjunto de provincias (incluyendo en éstas a la Ciudad de Buenos Aires y los fondos para ATN) solamente algo más de \$ 17, mientras que si se lo coparticipara de manera similar al Impuesto al Valor Agregado ese monto ascendería a \$ 51 y según el impuesto a las ganancias superaría los \$ 52.

Esta realidad ha significado una importante resignación de recursos para las provincias tal como se muestra, en términos nominales, en el siguiente cuadro

<b>Cuadro 4. IMPUESTO A LOS DEBITOS Y CREDITOS</b>			
<b>RESIGNACION DE RECURSOS DE LAS PROVINCIAS</b>			
<b>AÑO</b>	<b>RECAUDACION TOTAL (mill.\$)</b>	<b>COPART. PROVINCIAL</b>	<b>COPART SEGÚN coef. IVA</b>
2001	2.933,1	0,0	1.325,8
2002	4.857,3	738,3	2.195,5
2003	5.900,2	896,8	2.666,9
2004	7.681,9	1.167,6	3.472,2
2005	9.434,3	1.434,0	4.264,3
2006	11.685,7	1.776,2	5.281,9
2007	15.065,0	2.289,9	6.809,4
2008	19.495,2	2.963,3	8.811,8
2009	20.561,5	3.125,3	9.293,8
2010	26.884,7	4.086,5	12.151,9
2011	36.179,4	5.499,3	16.353,1
2012	43.931,2	6.677,5	19.856,9
2013	56.514,8	8.590,2	25.544,7
2014	76.739,8	11.664,4	34.686,4
2015	97.479,6	14.816,9	44.060,8
2016	131.669,1	21.988,7	65.176,2
	<b>567.012,8</b>	<b>87.715,2</b>	<b>289.006,4</b>

Fuente: elaboración propia con datos de AFIP.



Como se advierte las provincias han resignado en términos nominales a lo largo de la vida del tributo analizado, aproximadamente \$ 200.000 millones como consecuencia del régimen especial de coparticipación que ha tenido el IDCB desde el momento de su creación.

Para mostrar la importancia relativa de esta resignación de recursos, se expone en el siguiente cuadro cuánto representó año a año lo que el conjunto de Provincias dejaron de percibir por la asignación específica total o parcial del IDCB, respecto al total de recursos provenientes de coparticipación, y alternativamente comparándolo con el total de ingresos provenientes del principal impuesto de propia recaudación (IIBB).

<b>Cuadro 5. IDCB - RESIGNACION DE RECURSOS DE LAS PROVINCIAS</b>					
<b>IMPORTANCIA RELATIVA</b>					
<b>AÑO</b>	<b>RESIGNACION COPA IDCB</b>	<b>TOTAL COPARTICIPACION</b>		<b>TOTAL RECAUDACION IIBB</b>	
2001	1.325,8	15.562,00	8,5%	5.593,00	23,7%
2002	1.457,2	15.217,00	9,6%	6.148,00	23,7%
2003	1.770,1	20.146,00	8,8%	8.879,00	19,9%
2004	2.304,6	28.269,00	8,2%	11.595,00	19,9%
2005	2.830,3	34.521,00	8,2%	14.613,00	19,4%
2006	3.505,7	42.303,00	8,3%	18.472,00	19,0%
2007	4.519,5	55.226,00	8,2%	24.134,00	18,7%
2008	5.848,6	69.268,00	8,4%	32.877,00	17,8%
2009	6.168,5	75.669,00	8,2%	39.472,00	15,6%
2010	8.065,4	101.435,00	8,0%	51.148,00	15,8%
2011	10.853,8	143.132,00	7,6%	70.576,00	15,4%
2012	13.179,4	170.235,00	7,7%	91.093,00	14,5%
2013	16.954,4	221.620,00	7,7%	132.624,00	12,8%
2014	23.021,9	303.951,00	7,6%	184.675,00	12,5%
2015	29.243,9	415.408,00	7,0%	238.221,00	12,3%
2016	43.187,5	565.642,29	7,6%	318.339,96	13,6%

Fuente: elaboración propia con datos de AFIP y DNCFP.

Como se observa el monto de recursos resignados llegó a representar hasta un 9,6% de la coparticipación efectivamente recibida por las provincias, porcentaje que ha ido descendiendo hasta ubicarse en el año 2015 en un 7%,

como consecuencia del incremento de la importancia relativa del impuesto a las ganancias en la estructura tributaria nacional, principalmente derivado de la mayor alícuota efectiva del impuesto por la falta de actualización de los tramos de escala y de la imposibilidad de aplicar el ajuste por inflación.

La resignación volvió a tomar empuje relativo en 2016, cuando la restitución de la precoparticipación a las provincias (total para el caso de Santa Fe, San Luis y Córdoba, y de 3 puntos de los 15 para el resto de las provincias) amplió nuevamente la brecha entre la coparticipación parcial actual del impuesto y la que se lograría si se lo participara, por ejemplo, como el IVA.

Este régimen específico de coparticipación del IDCB debe ser considerado en el marco de una propuesta de gradual eliminación de este impuesto toda vez que genera, como se verá oportunamente, importantes diferencias de esfuerzos fiscales entre las alternativas de eliminación directa del impuesto por un lado, o la eliminación indirecta por el otro mediante la posibilidad de computar a cuenta de otros impuestos porcentajes crecientes del IDCB. En esta última alternativa, si no se la acompaña con una modificación en el esquema de coparticipación del IDCB, el mayor esfuerzo fiscal lo realizarán las provincias ya que se verá reducida la recaudación de un tributo (por ejemplo el impuesto a las ganancias) de la cual las jurisdicciones subnacionales participan en un porcentaje muy superior en comparación con su participación en el producido de IDCB. Esta situación es la que se ha verificado en el presente año 2017 como consecuencia de la posibilidad otorgada a las micro y pequeñas empresas de computar el ciento por ciento del IDCB a cuenta del impuesto a las ganancias en el marco de la "Ley Pyme".

### **Estructura actual de los mecanismos de cómputo del IDCB como pago a cuenta de otros tributos**

La posibilidad de cómputo del IDCB retenido a los contribuyentes, como pago a cuenta de otras obligaciones tributarias, ha registrado numerosas modificaciones a lo largo de la vida de este impuesto. Debe recordarse que una de las principales justificaciones para su implementación fue la de ser de difícil

elusión, característica que implica que a pesar de no alcanzar una manifestación indubitable de capacidad contributiva, su potencialidad recaudatoria unida a la posibilidad de ser usado como un instrumento de anticipación de la recaudación más que como un impuesto, permitiría disimular sus objeciones en materia de eficiencia.

Sin embargo, más allá de que la posibilidad de su utilización como pago a cuenta está genéricamente contemplada en la ley, el hecho de dejar librada la implementación efectiva de esta medida al Poder Ejecutivo ha generado que la misma sea muy variable, y normalmente restringida a un porcentaje poco significativo del tributo abonado.

En la actualidad, la posibilidad de utilizar lo abonado por este tributo como pago a cuenta de otras obligaciones impositivas reconoce dos casos:

a) El régimen general establece que el 34% del impuesto retenido por las acreditaciones en cuenta, puede ser computado a cuenta del impuesto a las ganancias o el impuesto a la ganancia mínima presunta, es decir que sólo aproximadamente una sexta parte del impuesto total no debe considerarse como *verdadero costo impositivo* para el sujeto pasivo.

b) En la Ley Pyme aprobada en agosto de 2017, se le permite a las micro y pequeñas empresas computar a cuenta del impuesto a las ganancias y de sus anticipos, el ciento por ciento de lo abonado en concepto del IDCB. En el caso de las empresas industriales el beneficio se extiende, reducido al 50%, para aquellas empresas industriales categorizadas como *medianas tramo 1*. Las empresas incluidas en este beneficio lo están conforme el promedio de facturación de los últimos tres ejercicios sea el siguiente, según la actividad:

<b>Cuadro 6. BENEFICIO IDCB PARA PYMES</b>	
<b>PROMEDIO ANUAL DE FACTURACION</b>	
<b>COMPUTO 100%</b>	
<b>Actividad</b>	<b>\$</b>
Agropecuaria	19.000.000
Industria y Minería	64.000.000
Comercio	75.000.000
Servicios	21.000.000
Construcción	30.000.000
<b>COMPUTO 50%</b>	
Industria y Minería	520.000.000

Fuente: elaboración propia con datos de AFIP.

## 4. Propuesta general de reformulación gradual del impuesto a los débitos y créditos

### Lineamientos Generales

Como se discutió en las secciones previas, está casi unánimemente aceptado que el IDCB es un *mal impuesto* por ser altamente distorsivo y desincentivar la bancarización de las transacciones, aspecto de fundamental importancia en la lucha contra la evasión. En consecuencia, su eliminación debería ser un objetivo prioritario en toda reforma tributaria. Sin embargo, la elevada importancia recaudatoria del mismo obliga a actuar con responsabilidad fiscal para evitar incrementar el ya importante déficit fiscal.

La eliminación de un tributo puede plantearse de diversas formas:

a) puede ser inmediata o escalonada en el tiempo. Por lo expuesto en el párrafo anterior se considera conveniente que la eliminación sea gradual, concretamente en un plazo de cuatro años, de manera tal de otorgarle al Estado la posibilidad de reemplazar el ingreso proveniente del IDCB por otras fuentes (reducción de evasión, incremento de recaudación por mayor nivel de actividad, generalización de impuestos existentes, etc.) o por licuación del gasto por un crecimiento del mismo a una velocidad inferior al aumento del PBI.

b) puede ser generalizada o sectorial. Normalmente es conveniente que los impuestos sean lo más neutrales posibles respecto a los diferentes sectores productores de bienes o servicios, salvo casos específicos como ser alguno de los denominados impuestos internos que, además de un fin recaudatorio, persiguen el objetivo de restringir el consumo. En tal sentido, se plantea que la eliminación gradual sea amplia, es decir que abarque a todas las actividades económicas. Lo que sí se considera conveniente es segmentar la eliminación conforme el tamaño de las empresas, priorizando a las Pymes. Este camino ya se ha iniciado a partir de la Ley Pyme, que permitió el cómputo a cuenta del

ciento por ciento del impuesto correspondiente a micro y pequeñas empresas. En el marco de la eliminación gradual propuesta sería conveniente contemplar de forma más favorable al resto de las medianas empresas.

c) puede ser directa o indirecta. En el caso de un impuesto como el que se está estudiando en el presente capítulo, la eliminación puede ser directa, en el sentido que se deja de recaudar el tributo, o indirecta, situación que se verificaría en el caso que el tributo se siga percibiendo pero se incremente su utilización como pago a cuenta de otras obligaciones tributarias. La facilidad de recaudación que caracteriza a este tributo, junto con el objetivo que la reducción de presión tributaria alcance principalmente a los contribuyentes con un apropiado comportamiento fiscal, aconsejan que el proceso de eliminación se instrumente en forma indirecta, mediante incrementos sucesivos de los porcentajes computables como pago a cuenta. Una vez completado el proceso, momento en que el tributo en términos efectivos habrá dejado de existir como tal pasando a ser un mero instrumento de administración fiscal, deberá decidirse si se lo mantiene con ese carácter o se lo hace desaparecer. Para ello habrá que sopesar la facilidad de recaudación que lo caracteriza, con sus efectos negativos sobre la bancarización de las transacciones.

Los lineamientos generales de la propuesta de eliminación son los siguientes:

- Aumentar gradualmente el porcentaje total del impuesto que puede ser computado como pago a cuenta de otros tributos.
- Permitir su cómputo contra el IVA, además del impuesto a las ganancias y ganancia mínima presunta.
- Establecer que la posibilidad de traslado hacia ejercicios futuros del porcentaje que puede ser computado como pago a cuenta no absorbido por la obligación tributaria del período correspondiente, esté relacionado a incrementos en los montos nominales anuales de IVA declarados por cada contribuyente.
- Modificar la forma de coparticipación del impuesto para asimilarla a la vigente para el IVA o el impuesto a las ganancias, o bien considerar la parte computable como pago a cuenta como recaudación de IVA o

Ganancias según corresponda, y coparticiparla según los coeficientes correspondientes a estos impuestos.

### **Aumentar gradualmente el porcentaje de pago a cuenta**

Se considera que el mecanismo más apropiado para avanzar hacia una eliminación del IDCB es el de ampliar la posibilidad de computar los pagos efectuados por este concepto, como ingreso a cuenta de otros impuestos nacionales. Las ventajas de esta solución respecto a una reducción gradual de la alícuota del tributo, que es otra alternativa que permitiría avanzar escalonadamente hacia la eliminación del tributo, son:

a) que financieramente el impacto sobre las arcas fiscales no es tan inmediato, ya que efectivamente no se producirá en el momento en que ocurra el débito o acreditación bancaria, sino recién en el momento en que el impuesto debitado de la cuenta pueda ser utilizado para la cancelación de la obligación tributaria a la que se lo imputa.

b) el diferimiento no implica una disminución de rentabilidad para el sujeto pasivo, toda vez que el IDCB, por la parte computable, dejará de ser un gasto para pasar a representar un crédito. Es decir que si bien los contribuyentes verán diferida la percepción del beneficio, el mismo existe desde el momento en que se abona el IDCB y en consecuencia corresponde ser contemplado en las decisiones de inversión y de formación de precios desde esa instancia, aún cuando se pueda aplicar un cargo financiero por el diferimiento.

c) el hecho que el porcentaje a computar sea un crédito para el contribuyente desde el mismo momento en que se abona el IDCB, implica que dicho monto deba ser activado y, en consecuencia, pierde su carácter de gasto computable, incrementado por consiguiente la base imponible del impuesto a las ganancias. Este efecto debe ser considerado en el momento de calcular los probables efectos que sobre la recaudación fiscal esperada, pudiera conllevar el proceso de eliminación gradual.

d) la reducción directa de la alícuota del IDCB implicaría que gocen de la disminución de presión tributaria la totalidad de los sujetos pasivos del

impuesto. La utilización de la vía indirecta recomendada, mediante la posibilidad de incrementar paulatinamente los porcentajes computables a cuenta de otras obligaciones fiscales, permite que la reducción de carga tributaria impacte en forma efectiva sólo en aquellos contribuyentes que registren saldos a pagar en otros tributos que son de más difícil recaudación (dado que dependen de su exteriorización vía declaración jurada presentada por el sujeto) y que requieren mayor esfuerzo para su fiscalización. De esta manera se iría transformando el impuesto actual en un mero instrumento de administración tributaria destinado a inducir y/o visibilizar el adecuado comportamiento fiscal de los contribuyentes.

En la actualidad, para la generalidad de los contribuyentes, un 34% del impuesto abonado por las acreditaciones en cuentas corrientes puede computarse como pago a cuenta del impuesto a las ganancias o del impuesto a la ganancia mínima presunta. Esto supone que en este momento aproximadamente un 17% del total abonado por IDCB no representa un costo ni una fuente de ingresos fiscales real, ya que permite reducir la obligación fiscal de otros impuestos. Esta afirmación implica que los montos globales de créditos y débitos en cuenta corrientes son similares, supuesto que se va a mantener en el resto del estudio.

Lo que se propone es incrementar paulatinamente en un lapso de cuatro años, el porcentaje que puede ser computado como pago a cuenta, y recién alcanzada esta situación, analizar la posibilidad de o bien eliminar directamente el tributo, ya que en ese momento dicha decisión solamente debería tener un efecto financiero y no económico, o decir mantenerlo como un instrumento de administración tributaria ya que permite anticipar y asegurar la recaudación tributaria.

Los porcentajes de pago a cuenta sobre el total del impuesto (débitos y créditos) propuestos son los siguientes:

<b>Año 1</b>	<b>40%</b>
<b>Año 2</b>	<b>60%</b>
<b>Año 3</b>	<b>80%</b>
<b>Año 4</b>	<b>100%</b>



## Permitir el cómputo de IDCB como pago a cuenta de otros impuestos nacionales

En la actualidad el cómputo como pago a cuenta del IDCB sólo es admitido contra los saldos de DDJJ del Impuesto a las Ganancias, a la Ganancia Mínima Presunta, o sus anticipos. La propuesta es permitir que pueda computarse principalmente contra dichos impuestos, pero supletoriamente pueda aplicarse al saldo a pagar del Impuesto al Valor Agregado, a los efectos de ampliar el monto de la obligación fiscal a la cual se pueda imputar, situación que es recomendable para contemplar la situación de:

- a) sujetos que sean exentos del impuesto a las ganancias.
- b) sujetos que ven anticipado un elevado porcentaje del impuesto a las ganancias por otros mecanismos vigentes de recaudación anticipada.
- c) sujetos que por cuestiones coyunturales tengan baja o nula rentabilidad.
- d) sujetos que realicen primordialmente actividades económicas caracterizadas por bajos márgenes de marcación y elevada rotación, en las cuales el IDCB implica una obligación tributaria normalmente superior a la que surge del impuesto a las ganancias.

La propuesta implica que la afectación primaria del IDCB computable sea como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias o a la Ganancia Mínima Presunta (o sus anticipos) y supletoriamente se pueda imputar a los saldos a favor del fisco provenientes del impuesto al valor agregado, bajo el siguiente esquema:

- a) En primer término la AFIP deberá poner a disposición del contribuyente, en el marco del "sistema de cuentas tributarias", el detalle del impuesto al débito y crédito computable discriminando por mes e institución bancaria de origen. En el caso de que existan discrepancias se debe habilitar un procedimiento de reclamo para el contribuyente.
- b) La utilización del pago a cuenta sólo podrá efectuarse, en todos los casos, mediante el sistema de compensación de los saldos a favor que figuren

en la aplicación mencionada, la cual deberá habilitar la misma conforme la prelación que se detalla en los puntos siguientes.

c) El impuesto abonado podrá ser utilizado en primer término para cancelar mediante compensación los anticipos del impuesto a las ganancias (se recuerda que los anticipos de Ganancia Mínima Presunta han sido recientemente eliminados como obligación tributaria). Para esto podrá utilizarse el porcentaje computable del IDCB retenido al contribuyente hasta el último día del mes anterior al del vencimiento del anticipo.

d) Al momento de presentar la DDJJ anual del impuesto a las ganancias o a la ganancia mínima presunta, el contribuyente podrá compensar el saldo de impuesto determinado en las mismas, con el remanente no utilizado en la compensación de los anticipos. En este caso el pago a cuenta susceptible de utilización será el originado en los períodos mensuales incluidos en el ejercicio fiscal correspondiente a la DDJJ que se está presentando, en consecuencia no se podrá utilizar el generado entre el cierre de ese ejercicio fiscal y la fecha de presentación de la DDJJ correspondiente.

e) En caso de quedar un excedente no utilizado por el período mencionado en el punto d), una vez presenta la DDJJ anual, el aplicativo de AFIP habilitará la posibilidad de ser utilizado contra saldos adeudados del Impuesto al Valor Agregado. Esta posibilidad estará sujeta a la condición de no superar el tope equivalente al incremento nominal registrado en el saldo técnico del contribuyente a favor de AFIP, en la sumatoria de las DDJJ mensuales de IVA incluidas dentro del período fiscal correspondiente a la DDJJ del impuesto a las ganancias. Es decir si el saldo computable de IDCB, una vez aplicado al impuesto a las ganancias o sus anticipos fuera, por ejemplo, de \$ 100.000, el mismo podrá ser computado contra el saldo a pagar de IVA con un tope que se determinaría en base a la comparación de la sumatoria de los saldos técnicos mensuales a pagar de IVA correspondientes a los meses incluidos dentro de la última DDJJ vencida y los del mismo período del ejercicio anterior. En el caso que dicho incremento nominal haya sido de, por ejemplo, \$ 70.000, sólo podrá computarse a cuenta de IVA ese monto, perdiendo el contribuyente en el ejemplo expuesto la posibilidad de computar los restantes \$ 30.000 de pago a cuenta originalmente determinado. El objetivo de esta limitación es inducir a los

contribuyentes a la formalización de sus operaciones para poder hacer efectiva la reducción de presión tributaria.

f) El saldo determinado en el apartado e) no se deberá incluir en la DDJJ del impuesto al valor agregado (es decir que no se transforma en un saldo de libre disponibilidad) sino que podrá ser utilizado para compensar saldos a pagar de IVA correspondientes a los períodos fiscales con vencimiento posterior a la presentación de la DDJJ de ganancias del cual surja la imposibilidad de utilizarlo.

También se contempla, en un apartado particular en las próximas secciones, la situación de los sujetos incluidos en el régimen simplificado para pequeños contribuyentes, habilitando la posibilidad que lo abonado por el IDCB pueda ser computado a cuenta de su impuesto integrado.

### **Limitar la posibilidad de traslado del porcentaje adicional de pago a cuenta.**

La reforma propuesta busca eliminar la inequidad existente en la distribución de la recaudación del IDCB, aspecto que se tratará en un apartado siguiente, y avanzar hacia su eliminación para evitar sus efectos distorsivos. Ambos objetivos deben ser alcanzados en un contexto de responsabilidad fiscal, lo que obliga a efectuar la reforma de manera gradual y dando la posibilidad de realizar los ajustes fiscales necesarios para no desfinanciar al gobierno nacional y a los estados provinciales, que podrían ver reducidos sus ingresos por coparticipación.

Dentro de este marco general se considera oportuno que los porcentajes adicionales de pago a cuenta propuestos puedan ser computados contra el impuesto a las ganancias sin limitaciones, pero la extensión del beneficio a otros impuestos o a otros períodos fiscales quede sujeto a incrementos nominales en los impuestos determinados respecto al año anterior. A los efectos prácticos, se considera conveniente unificar bajo este criterio a la totalidad de los montos susceptibles para cómputo a cuenta, incluyendo el 17% actual, que de hecho sólo puede utilizarse actualmente para el impuesto a las

ganancias. Esto significa que cada contribuyente tendrá un tope para poder utilizar el porcentaje de pago a cuenta autorizado contra el IVA y para trasladarlo hacia ejercicios fiscales posteriores, en el caso que el mismo no haya sido absorbido con el impuesto a las ganancias. Este tope será el incremento interanual de su saldo técnico en IVA, tal como fue expuesto en el inciso e) del apartado anterior.

Por consiguiente los mayores pagos a cuenta podrán significarle al fisco una reducción en los ingresos nominales actuales (previos a la implementación de la reforma propuesta) en el impuesto a las ganancias pero no en el Impuesto al Valor Agregado.

En el siguiente cuadro se expone el mecanismo de cómputo propuesto, la posibilidad de ampliar su utilización al IVA, y la de trasladarlo a futuros ejercicios fiscales.

<b>Cuadro 7. PROPUESTA DE ELIMINACION GRADUAL IDCB (ejercicio de aplicación: año 1)</b>								
<b>ESQUEMA DE UTILIZACION DEL PAGO A CUENTA (cierre ejercicio fiscal diciembre)</b>								
	año 0	año 1	año 2	año 2	año 2	año 2	año 2	año 2
	enero - diciembre	enero - diciembre	enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio
IDCB TOTAL	200.000	225.000	21.000	21.000	21.000	21.000	21.000	21.000
IDCB COMPUTABLE		<b>90.000</b>						
ANTICIPOS IMP.GCIAS		37.500						
SALDO DDJJ IMP.GCIAS.							25.000	
SALDO TECNICO IVA	250.000	275.000						
SALDO A PAGAR IVA								8.000
<b>POSIBILIDAD DE USO IDCB AÑO 1 COMO PAGO A CUENTA</b>								
<b>Anticipo de Impuesto a las Ganancias</b>		<b>37.500</b>						
Saldo		52.500						
<b>Saldo DDJJ Impuesto a las Ganancias Año 1</b>							<b>25.000</b>	
Saldo							27.500	
Impuesto al Valor Agregado								
Tope incremento nominal saldo técnico año 1 vs año 0								25.000
Saldo a usar contra DDJJ IVA junio año 2								<b>8.000</b>
Saldo a usar contra DDJJ IVA julio año 2 en adelante								<b>17.000</b>
Saldo no utilizable								<b>2.500</b>

Fuente: elaboración propia

En el ejemplo desarrollado se supone que a partir del año sindicado como “año 1” se permite el cómputo a cuenta del 40% del impuesto a los débitos y créditos, monto ejemplificado en \$ 90.000, el cual se podría utilizar de la siguiente manera:

a) en el transcurso de dicho año se compensan con los valores mensuales retenidos, los anticipos de impuesto a las ganancias uno a siete que son los que vencen entre enero y diciembre del año 1, monto supuesto en un total de \$ 37.500.

b) se considera que los anticipos de ganancias 8 a 10 del año 1, se compensan con el IDCB compensable correspondiente a los primeros meses del año 2, razón por la cual al momento de la presentación de la DDJJ de ganancias del año 1, queda un excedente a utilizar del IDCB compensable de dicho año de \$ 52.500.

c) Se supone un saldo a pagar de impuesto a las ganancias año 1, luego de computar anticipos y retenciones, de \$ 25.000, el cual se puede cancelar en su totalidad utilizando el saldo computable de IDCB.

d) Luego de presentada la DDJJ de ganancias al contribuyente ejemplificado le queda aún saldo del IDCB correspondiente al año 1) susceptible de ser aplicado a otros tributos de \$ 27.500. Dicho saldo podrá computarse contra los saldos a pagar de impuesto al valor agregado de las DDJJ de junio año 2 en adelante, sujeto al tope dispuesto.

e) El tope propuesto es el incremento nominal registrado en la sumatoria de los saldos técnicos de IVA de las declaraciones juradas mensuales de ese impuesto correspondientes al año 1, en relación a la sumatoria de las del año anterior. En el ejemplo desarrollado ese monto asciende a \$ 25.000.

f) En consecuencia el contribuyente ejemplificado podrá computar contra IVA \$ 25.000 del saldo computable restante conforme lo mencionado en el inciso d), perdiendo definitivamente la posibilidad de ser utilizado contra otros tributos la suma de \$ 2.500, monto que constituirá un gasto tributario.

g) Del monto computable contra IVA de \$ 25.000, podrá utilizar para cancelar el saldo de la DDJJ de IVA de junio año 2, la suma de \$ 8.000

quedando un excedente de \$ 17.000 a ser utilizado para las DDJJ de IVA de julio año 2 en adelante.

### **Modificación en el régimen de coparticipación del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios**

En la actualidad el IDCB se coparticipa a las provincias en un porcentaje sustancialmente menor al de otros impuestos como el IVA o ganancias. Adicionalmente, los montos que se pueden computar como pago a cuenta de otros impuestos (en la actualidad el 34% del impuesto percibido por créditos en cuenta corriente) son considerados recaudación del IDCB y no del impuesto a las ganancias o a la ganancia mínima presunta, y por consiguiente se coparticipan con los porcentajes de aquél. Esta situación implica que modificaciones en los porcentajes de cómputo a cuenta del IDCB, tal como la establecida en la Ley Pyme del año 2016, impacte con mayor importancia relativa en la recaudación final de las Provincias que en la del Gobierno Nacional.

En el siguiente cuadro, construido utilizando la herramienta de simulación desarrollada en el Capítulo 1, se muestra la distribución entre los diferentes niveles de gobierno del costo fiscal estimado para el año 2017, derivado de la posibilidad que tienen las micro y pequeñas empresas de computar el ciento por ciento del IDCB a cuenta del impuesto a las ganancias. La estimación del gasto total se obtiene del Informe de Gastos Tributarios elaborado por la Subsecretaría de Ingresos Públicos, en el cual se exterioriza un valor para el mismo en el año 2017 de \$ 9.812,4 millones. En el cuadro se muestran dos alternativas de distribución del costo por jurisdicción, en primer término la actual, conforme el régimen de coparticipación y en el contexto de posibilitar el uso del IDCB a cuenta; y en segundo lugar la que hubiera correspondido en el caso que se hubiera dispuesto la eliminación directa del IDCB para los contribuyentes alcanzados en el beneficio establecido por la Ley Pyme.

<b>Cuadro 8. IMPUESTO A LOS DEBITOS Y CREDITOS BANCARIOS COMPUTO TOTAL A CUENTA DE GANANCIAS PARA PYMES</b>			
<b>DISTRIBUCION DEL COSTO FISCAL AÑO 2017</b>			
<b>COSTO TOTAL ESTIMADO (en millones de \$)</b>		<b>9.812</b>	<b>100,0%</b>
<b>DISTRIBUCION COSTO POR ELIMINACION INDIRECTA</b>			
Reducción IDCB	recaudación	0	
Reducción I.Gcias.	recaudación	9.812	100,0%
Resignación Nación	Recursos	4.646	47,4%
<i>Anses</i>		2.452	
<i>Tesoro Nacional</i>		2.194	
Resignación Provincias	Recursos	5.166	52,6%
<i>ATN</i>		254	
<i>CABA</i>		217	
<i>23 Provincias</i>		4.695	
<b>DISTRIBUCION COSTO POR ELIMINACION DIRECTA</b>			
Reducción IDCB	recaudación	9.812	100,0%
Reducción I.Gcias.	recaudación	0	
Resignación Nación	Recursos	8.127	82,8%
<i>Anses</i>		229	
<i>Tesoro Nacional</i>		7.898	
Resignación Provincias	Recursos	1.686	17,2%
<i>ATN</i>		27	
<i>CABA</i>		102	
<i>23 Provincias</i>		1.557	

Fuente: elaboración propia en base a la herramienta de simulación desarrollada en el Capítulo 1.

En el cuadro se muestra con claridad que el mecanismo de eliminación indirecta del impuesto (entendiendo por tal el incremento de los porcentajes del IDCB computables como pago a cuenta de otros tributos) sin la modificación del esquema actual de coparticipación del tributo, se traduce en que el costo fiscal es soportado principalmente por las provincias, situación que no guarda



relación con su participación en el recaudado del impuesto que se quiere eliminar. En tal sentido se observa que las Provincias sufrirían, en moneda del año 2017, una reducción estimada en sus ingresos fiscales por un monto equivalente al 52,6% del total del costo fiscal de la reforma (\$ 5.166 millones), cuando el mismo debería ser de solo \$ 1.686 millones (17,2% del total del costo) si la reforma se hubiera diseñado de manera tal que la resignación de ingresos respetara la participación de cada nivel de gobierno en el producido del tributo. De esos \$ 3.480 millones adicionales en que el conjunto de las provincias verán mermados sus ingresos por coparticipación, algo más de \$ 300 millones se traducirán en caída extraordinaria de ingresos fiscales de la Provincia de Córdoba.

Por el contrario si la eliminación del IDCB se efectuara en forma gradual pero directa, es decir reduciendo su alícuota, el impacto sería más significativo sobre el Fisco Federal, lo cual sería lo correcto toda vez que éste es el beneficiario principal del tributo.

En el marco del aconsejado proceso de reducción gradual (pero indirecta) del tributo, debería disponerse simultáneamente una modificación en el esquema de coparticipación para evitar que sean las Provincias, quienes carguen con el principal costo fiscal de la reforma.

Respecto a esta situación existen dos posibilidades de modificación; la primera es directamente cambiar la coparticipación del IDCB para asimilarla a los demás impuestos nacionales, y la segunda consiste en determinar que la recaudación del IDCB computada como pago a cuenta de otros tributos sea considerada como recaudación de éstos últimos, y por ende sea directamente coparticipada conforme los coeficientes vigentes para ese caso.

La primera de las alternativas comprende a su vez dos posibilidades, que serían: que el cambio en la coparticipación del impuesto al cheque sea efectuado en un solo paso, o bien que lo sea en forma gradual acompañando el incremento en la posibilidad de su cómputo a cuenta de otros tributos.

La alternativa de considerar los pagos a cuenta computados como recaudación del impuesto al que se lo asimila es compleja, toda vez que implicaría efectuar ajustes ex-post sobre los valores automáticos de coparticipación que se

debería seguir realizando en base al impuesto ingresado. Esto significa que lo recaudado por IDCB debería continuar distribuyéndose según los coeficientes de coparticipación de éste, y posteriormente, con una determinada periodicidad, debería analizarse lo computado a cuenta del impuesto a las ganancias en un cierto periodo de tiempo, y complementar con envíos extra a las provincias el diferencial entre los montos resultantes de los porcentajes de coparticipación de ambos tributos. Este mecanismo no parece aconsejable porque además de su dificultad, implica dos perjuicios adicionales para las Provincias:

a) Por una parte se producirá un diferimiento en los ingresos fiscales que les corresponden por coparticipación, toda vez que los mismos recién se ajustarán correctamente cuando el contribuyente compute el pago a cuenta, y el Estado nacional efectúe posteriormente el ajuste.

b) En el caso que existan contribuyentes que no puedan utilizar efectivamente el pago a cuenta, porque el/los impuestos contra los cuales se pueda imputar no registren saldo a pagar suficiente, el impuesto a los débitos y créditos bancarios se convertiría en ingreso definitivo y en consecuencia habrá sido coparticipado en base a su esquema (perjudicial para las provincias) y no al vigente para los demás tributos.

Por lo expuesto se considera más apropiado modificar la coparticipación del IDCB para asimilarla a la del principal impuesto contra el que se podría computar, el impuesto a las ganancias. Esta modificación se considera apropiada hacerla de manera gradual, concordante con el incremento en el porcentaje computable, de manera tal que el costo fiscal sea soportado en forma equitativa por Nación y Provincias, entendiendo que será así si el mismo guarda relación al goce actual de los recursos del citado tributo, cuya recaudación ingresa en algo más del 80% a las arcas nacionales y sólo el porcentaje restante a las provincias.

Luego, se efectúa una simulación tendiente a determinar cuál debería ser el rumbo del porcentaje de coparticipación de afectación específica del IDCB (que actualmente es del 70%) en cada uno de los años en que se plantea la eliminación indirecta escalonada, de manera tal que el costo fiscal sea soportado equitativamente por los diferentes niveles de gobierno, y se

compense la inequidad distributiva generada por el porcentaje actual de cómputo a cuenta.

Los resultados obtenidos se exponen en el siguiente cuadro

**Cuadro 9. ELIMINACION INDIRECTA GRADUAL DEL IMPUESTO A LOS DEBITOS Y CREDITOS BANCARIOS  
PROPUESTA DE MODIFICACION EN SU REGIMEN DE COPARTICIPACION PARA UNA REFORMA EQUITATIVA**

En millones de \$ de 2017. Recaudación Estimada año 2017: \$ 170.000 millones.

<b>REFORMA EQUITATIVA</b>	<b>AÑO 1</b>	<b>68.000</b>	<b>AÑO 2</b>	<b>102.000</b>	<b>AÑO 3</b>	<b>136.000</b>	<b>AÑO 4</b>	<b>170.000</b>
Pérdida de Recaudación por Cómputo a Cuenta	Nación	56.318	Nación	84.477	Nación	112.635	Nación	140.783
	Provincias	11.682	Provincias	17.523	Provincias	23.365	Provincias	29.217
Recaudación Neta por IDCB No Computable	<b>Total</b>	<b>102.000</b>	<b>Total</b>	<b>68.000</b>	<b>Total</b>	<b>34.000</b>	<b>Total</b>	<b>0</b>
	Nación	84.465	Nación	56.306	Nación	28.148	Nación	0
	Provincias	17.535	Provincias	11.694	Provincias	5.852	Provincias	0
<b>REFORMA INEQUITATIVA (CON ESQUEMA ACTUAL DE COPARTICIPACION)</b>								
	<b>AÑO 1</b>		<b>AÑO 2</b>		<b>AÑO 3</b>		<b>AÑO 4</b>	
Pérdida de Recaudación por Cómputo a Cuenta de Impuesto a las Gcias.	<b>Total</b>	<b>68.000</b>	<b>Total</b>	<b>102.000</b>	<b>Total</b>	<b>136.000</b>	<b>Total</b>	<b>170.000</b>
	Nación	32.043	Nación	48.143	Nación	64.241	Nación	80.340
	Provincias	35.957	Provincias	53.857	Provincias	71.759	Provincias	89.660
Recaudación por IDCB	<b>Total</b>	<b>170.000</b>	<b>Total</b>	<b>170.000</b>	<b>Total</b>	<b>170.000</b>	<b>Total</b>	<b>170.000</b>
	Nación	140.783	Nación	140.783	Nación	140.783	Nación	140.783
	Provincias	29.217	Provincias	29.217	Provincias	29.217	Provincias	29.217
Recaudación Neta	<b>Total</b>	<b>102.000</b>	<b>Total</b>	<b>68.000</b>	<b>Total</b>	<b>34.000</b>	<b>Total</b>	<b>0</b>
	Nación	108.740	Nación	92.640	Nación	76.542	Nación	60.443
	Provincias	-6.740	Provincias	-24.640	Provincias	-42.542	Provincias	-60.443
Desvío de Ingresos por no Modificar el Esquema de Coparticipación	<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>Total</b>	<b>0</b>
	Nación	24.275	Nación	36.334	Nación	48.394	Nación	60.443
	Provincias	-24.275	Provincias	-36.334	Provincias	-48.394	Provincias	-60.443

**Cuadro 9. ELIMINACION INDIRECTA GRADUAL DEL IMPUESTO A LOS DEBITOS Y CREDITOS BANCARIOS  
PROPUESTA DE MODIFICACION EN SU REGIMEN DE COPARTICIPACION PARA UNA REFORMA EQUITATIVA**

**MODIFICACION EN LA COPARTICIPACION DEL IMPUESTO A LOS DEBITOS Y CREDITOS BANCARIOS PARA UNA REFORMA EQUITATIVA**

Distribución de la Recaudación del IDCB para una Reforma Equitativa	<b>AÑO 1</b>  Nación Provincias	<b>170.000</b>  116.508 53.492	<b>AÑO 2</b>  Nación Provincias	<b>170.000</b>  104.449 65.551	<b>AÑO 3</b>  Nación Provincias	<b>170.000</b>  92.389 77.611	<b>AÑO 4</b>  Nación Provincias	<b>170.000</b>  80.340 89.660
<b>% de Asignación Específica</b>	<b>48%</b>		<b>36%</b>		<b>23%</b>		<b>10%</b>	

Fuente: elaboración propia en base a la herramienta de simulación desarrollada en el Capítulo 1.

En el cuadro se muestra, para cada uno de los años en que se propone la reforma gradual, cuáles serían las consecuencias de la reforma propuesta, primero con la modificación necesaria para que la resignación de recursos fiscales que la misma implica sea proporcional a la distribución del producido del IDCB actual, situación que se denomina "reforma equitativa" y luego para el caso de aplicarse sin modificar el esquema actual de coparticipación del IDCB (situación que se denomina "reforma inequitativa").

Por ejemplo para el primer año de aplicación, en el cual se considera oportuno ajustar el desfasaje derivado de la posibilidad de cómputo a cuenta actual (34% del impuesto por las acreditaciones), la situación sería la siguiente bajo los supuestos de considerar fijos los valores estimados de recaudación para el año 2017, que la totalidad del pago a cuenta posible es efectivamente utilizado, y que su destino es el impuesto a las ganancias:

a) El total de cómputo a cuenta posible para ese primer año (40%) que sumaría \$ 68.000 millones, implicaría una pérdida de ingresos fiscales (por menor recaudación de impuesto a las ganancias) de \$ 32.043 para la Nación y de \$ 35.957 para las Provincias.

b) En una situación equitativa, el costo fiscal que representan esos \$ 68.000 millones, debería ser soportado por la nación en su mayor parte (\$ 56.318 millones) y afectar más levemente a las Provincias (\$ 11.682 millones).

c) En consecuencia si no se modifica el esquema de coparticipación del IDCB, el resultado de la reforma será una pérdida extraordinaria de ingresos fiscales para las Provincias estimada en \$ 24.275 millones, en beneficio de la Nación.

d) Por lo expuesto, el peso principal de la reducción de presión tributaria recaería (injustamente) sobre las provincias, en lugar de afectar más significativamente al tesoro nacional, que ha sido el principal usufructuario del IDCB durante todos sus años de vigencia.

e) Para solucionar esta situación de inequidad, debería modificarse el porcentaje de afectación específica dispuesto para el IDCB actualmente en el

70% de lo recaudado, reduciéndolo en ese primer año a un valor cercano al 48%, que sería el que *equilibraría* la situación para dicho periodo.

Un análisis similar puede realizarse para los siguientes años, a partir del cual se puede concluir que el porcentaje de afectación específica debería reducirse sucesivamente al 36%, 23% y 10%. Este valor final del 10% (que teóricamente debería ser 0%) responde a la existencia de afectaciones específicas también en la distribución actual del impuesto a las ganancias, destinadas para ANSES y otros fondos específicos como el Fondo del Conurbano Bonaerense.

## 5. Conclusión

El impuesto a los débitos y créditos es el impuesto más distorsivo existente en la estructura tributaria vigente a nivel nacional y, en consecuencia su eliminación debería ser considerada prioritariamente en cualquier reforma que se plantee de la misma.

Sin embargo no debe obviarse la importancia recaudatoria que ha adquirido, la simplicidad de su administración tributaria y la facilidad de fiscalización, razones que justifican que su eliminación deba ser implementada en forma gradual para no generar impactos decisivos sobre los fiscos nacionales y provinciales.

Adicionalmente se considera apropiado que el mecanismo a implementar para su eliminación sea indirecto, mediante la ampliación de la posibilidad de su cómputo a cuenta de otras obligaciones fiscales, lo que permitiría mantener su uso como un mecanismo de anticipación de recaudación, que incentive a la formalización de las operaciones sin desalentar significativamente la bancarización.

El esquema específico de coparticipación que ha caracterizado al IDCB desde su creación, implica que la mayor parte del su producido ha ingresado al fisco nacional, siendo este porcentaje de aproximadamente el 83% en la actualidad. En consecuencia por razones evidentes de equidad, el mayor costo fiscal derivado de su eliminación debe ser soportado por el Tesoro Nacional, situación que en el marco de la eliminación indirecta del tributo, hace necesaria una modificación gradual de su régimen de coparticipación para evitar que dicho costo recaiga injustamente sobre los fiscos provinciales, situación que se verificaría en el caso de mantenerse la asignación específica del 70% vigente.

El futuro tratamiento de la extensión temporal de este tributo debería ser una ocasión propicia para implementar su eliminación gradual a partir de las premisas explicitadas en los párrafos anteriores.



## CAPÍTULO IV. REFORMA AL RÉGIMEN DE DERECHOS DE EXPORTACIÓN.

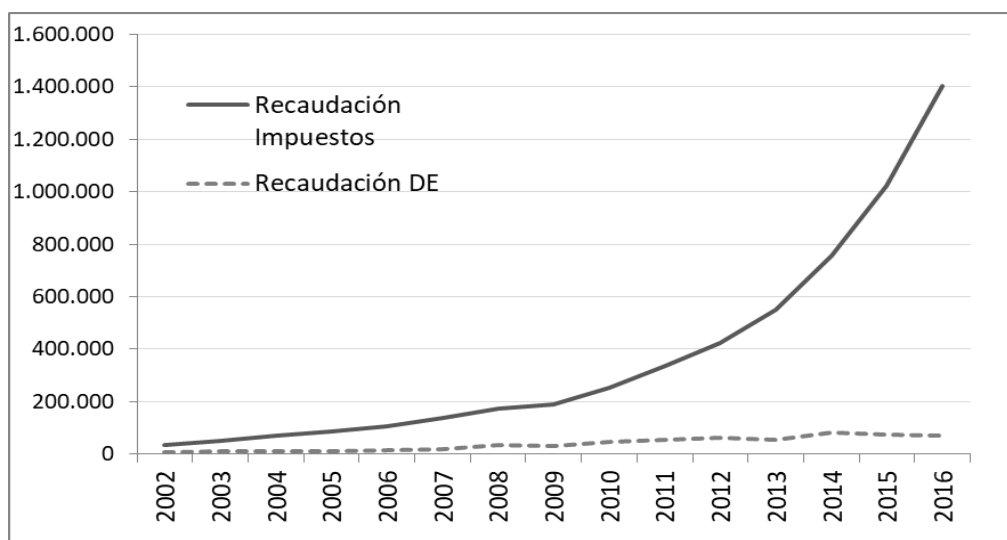
### 1. Marco general

#### Importancia Recaudatoria de los Derechos de Exportación

Los derechos de exportación comienzan a adquirir importancia cuantitativa desde que se generalizan en el año 2002, aunque su significación siguió una tendencia decreciente en relación a los ingresos tributarios hasta el año 2008 momento en que impactó el aumento en las alícuotas de retención del complejo sojero. La tendencia decreciente se ha repetido a partir de ese año dado que los ingresos tributarios han experimentado un crecimiento constante desde ese momento hasta el año 2015 como consecuencia del incremento de presión tributaria derivado principalmente de la falta de actualización de los parámetros de cálculo de los diferentes tributos.

Seguidamente se muestra la evolución de esta fuente de recursos desde el año 2002 hasta la actualidad en términos absolutos y relativos.

**Gráfico 1. Evolución de los ingresos tributarios y derechos de exportación**

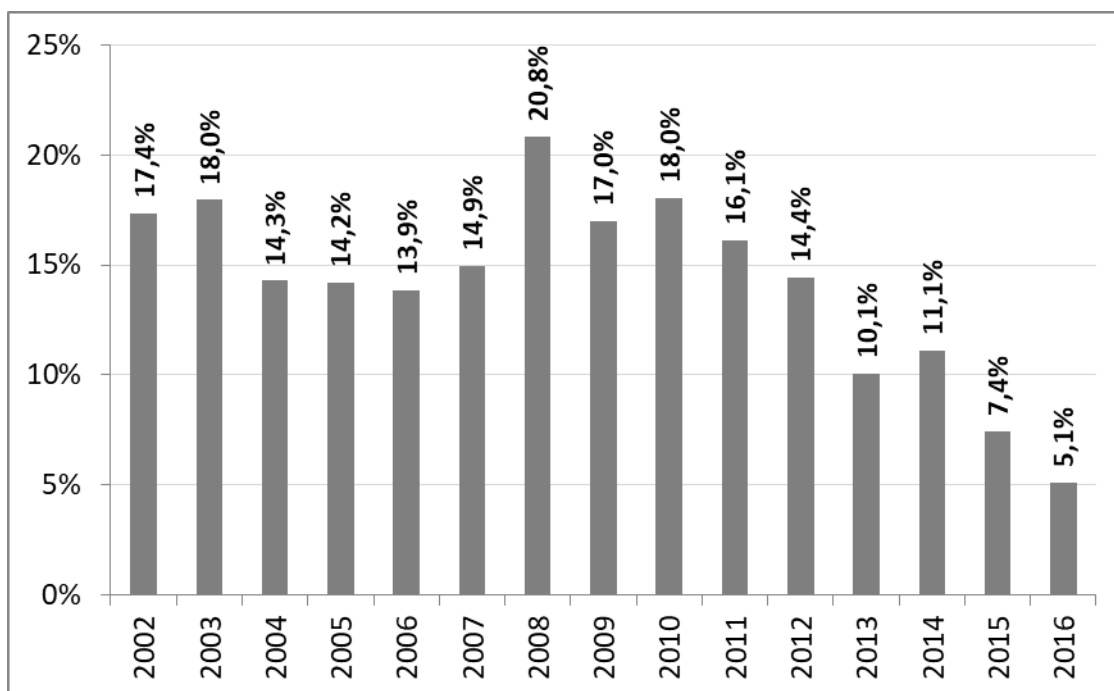


Fuente: elaboración propia en base a datos AFIP

Cuadro 1. RECAUDACION POR DERECHOS DE EXPORTACION. EVOLUCIÓN DE SU IMPORTANCIA ABSOLUTA Y RELATIVA. En millones de \$			
Año	Recaudación por Impuestos	Derechos de Exportación	Der.Exp./ Rec.Imp.
2002	35.928	6.238	17,4%
2003	51.317	9.212	18,0%
2004	71.946	10.272	14,3%
2005	86.704	12.323	14,2%
2006	106.121	14.712	13,9%
2007	137.049	20.450	14,9%
2008	173.076	36.055	20,8%
2009	188.670	32.042	17,0%
2010	252.679	45.547	18,0%
2011	336.520	54.163	16,1%
2012	425.556	61.316	14,4%
2013	551.611	55.465	10,1%
2014	756.913	84.088	11,1%
2015	1.024.570	75.939	7,4%
2016	1.402.679	71.509	5,1%

Fuente: elaboración propia en base a datos AFIP

**Gráfico 2. Derechos de Exportación - Relación con Ingresos Tributarios**



Fuente: elaboración propia en base a datos AFIP

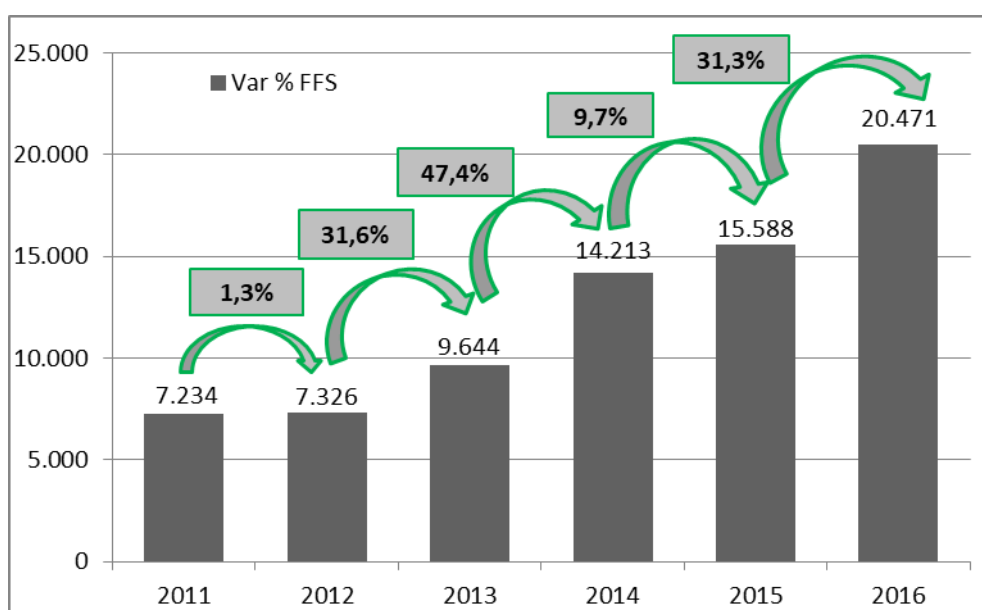
Al momento de su implementación, la recaudación proveniente de los derechos de exportación adquirió inmediatamente una importancia significativa, representando aproximadamente el 17,5% del total de ingresos tributarios. Entre el año 2004 y el año 2007, luego que los niveles de actividad económica se recuperaron y consecuentemente también lo hiciera la recaudación de los principales impuestos nacionales, los ingresos por derechos de exportación se estabilizaron en torno al 14% - 15% del total recaudado por tributos.

El incremento en las alícuotas de retención para el complejo sojero dispuesto en el año 2007 impactó en la recaudación del año 2008, en el cual se alcanzó la mayor importancia de esta fuente de recursos al llegar a representar el equivalente al 20,8% de la obtenida por la vía de los impuestos. A partir de allí, y como consecuencia de la disminución en los precios internacionales de cereales y oleaginosas y del incremento real en la recaudación del impuesto a las ganancias por la falta de actualización de sus parámetros de cálculo, comenzó una tendencia declinante en la importancia de los derechos de exportación hasta llegar a representar solo el 10% de los ingresos tributarios. Evidentemente la eliminación de los derechos para muchos productos y la rebaja para el complejo sojero dispuesta a fines del año 2015, se ha traducido en una nueva caída en la importancia relativa de los recursos provenientes de este origen, los cuales en el año 2016 apenas representaron algo más del 5% de los ingresos tributarios, y en el acumulado hasta junio del 2017 se ubican en el 4,4%, aunque falta la liquidación de la mayor parte de la cosecha gruesa lo cual seguramente incrementará ese porcentaje.

### **La evolución del Fondo Federal Solidario**

Desde su creación en el año 2009 los montos totales del fondo federal solidario han registrado un incremento nominal constante, tal como lo muestra el cuadro que se inserta seguidamente, aunque en términos relativos su importancia en relación a los ingresos provinciales ha ido disminuyendo

**Gráfico 3. Evolución FFS - En millones de \$ y variación % interanual**



Fuente: elaboración propia en base a datos AFIP

Cuadro 2. FONDO FEDERAL SOLIDARIO							
IMPORTANCIA RELATIVA DENTRO DE LOS INGRESOS PROVINCIALES							
AÑO	FFS	INGRESOS PROVINCIALES					
		TOTAL TRIBUTARIOS		DE PROVINCIAL		INGRESOS BRUTOS	
2009	2.941,3	128.651,0	2,3%	52.982,0	5,6%	39.472,0	7,5%
2010	7.457,8	170.157,0	4,4%	68.721,0	10,9%	51.148,0	14,6%
2011	7.234,3	227.035,0	3,2%	92.902,0	7,8%	70.576,0	10,3%
2012	7.326,0	291.448,0	2,5%	121.231,0	6,0%	91.093,0	8,0%
2013	9.644,4	397.089,0	2,4%	175.468,0	5,5%	132.624,0	7,3%
2014	14.212,9	545.027,0	2,6%	241.076,0	5,9%	184.675,0	7,7%
2015	15.588,5	730.074,0	2,1%	314.666,0	5,0%	238.221,0	6,5%
2016	20.471,0	987.626,3	2,1%	424.486,9	4,8%	318.366,8	6,4%

Fuente: elaboración propia en base a datos de ejecuciones provinciales

En el año 2010, primero de vigencia completa del FFS, estos ingresos fueron equivalentes al 4,4% del total de recursos tributarios del conjunto de provincias, al 10,9% de los recursos tributarios propios, es decir sin considerar las transferencias automáticas y discrecionales del gobierno central, y al 14,6% si se lo compara con los ingresos obtenidos a partir del impuesto a los ingresos

brutos. Estos porcentajes fueron decreciendo paulatinamente hasta representar el 2,1%, 4,8% y 6,4% respectivamente en el año 2016.

### **El efecto de la existencia de derechos de exportación sobre la recaudación de otros tributos**

La existencia de derechos de exportación implica una transferencia directa de recursos del sector privado al sector público al igual que un impuesto, con la característica que se percibe en forma automática cuando se producen las liquidaciones de las exportaciones de los bienes alcanzados. La necesidad de trámites aduaneros para el egreso e ingreso de mercaderías hace que esta fuente de recursos estatales sea de muy difícil evasión ya que la misma solo sería factible a través de la subfacturación de exportaciones.

La existencia de este tipos de derechos produce un reducción en los precios internos de compra de los productos exportados en su estado natural o usados como insumos preponderantes para exportaciones de bienes elaborados y, en consecuencia, se traduce en una retracción prácticamente equivalente en el precio que los productores reciben, siendo éstos los principales sujetos impactados económicamente por la medida, principalmente en el caso de "commodities" que tienen un precio internacional fijado. La caída en los ingresos de los productores se traduce en una reducción de su rentabilidad y de sus disponibilidades que impacta negativamente sobre los ingresos fiscales futuros por dos vías:

a) En forma indirecta la reducción en la rentabilidad esperada de las actividades sometidas a derechos de exportación se puede traducir en el futuro en una retracción del nivel de actividad, que impactará negativamente sobre la base imponible potencial de prácticamente la totalidad de los demás tributos del sistema, tanto nacional como sub-nacional. Esta afirmación es especialmente aplicable a la producción agrícola en la cual los efectos se hacen sentir prácticamente en forma inmediata vía reducción de la superficie

implantada de los diversos cultivos, al hacer inviable la explotación de superficies de rendimientos marginales.

b) En forma directa la reducción en la rentabilidad y en la liquidez impacta inmediatamente sobre la base imponible de diversos impuestos, a saber:

1) Los menores precios recibidos por la producción comercializada impactan directamente sobre el resultado de la explotación y en consecuencia reducen la base imponible del impuesto a las ganancias de los productores privados, en una cuantía prácticamente idéntica al monto de los derechos de exportación abonados, toda vez que la mayor parte de los productores son sujetos pasivos de este tributo. Solamente quedaría fuera de esta consideración la producción obtenida por cooperativas o por productores que tengan explotaciones altamente deficitarias, situaciones que a nivel agregado son de muy escasa significancia.

2) Los ingresos adicionales que obtendrían los productores en el caso de no existir derechos de exportación podrían ser consumidos o ahorrados. En este último caso depende en que se hubiera materializado ese ahorro, podría influir sobre la base imponible de un conjunto de impuestos:

i) Puede reducir la base imponible del impuesto sobre los bienes personales en el caso de que se hubieran convertido en bienes alcanzados por este tributo como por ejemplo inmuebles, vehículos, participaciones societarias con o sin cotización (vía acciones y participaciones societarias), tenencias de moneda extranjera, etc.

ii) La reducción en la demanda de inmuebles y vehículos nuevos implicará una menor existencia de estos bienes y en consecuencia una menor recaudación de impuesto inmobiliario y automotor para las provincias y de tasas de alumbrado barrido y limpieza e impuesto automotor para los municipios.

3) La caída en el valor interno de las transacciones de los granos involucrados provoca un impacto directo sobre la recaudación de dos tributos:

i) El menor valor de las transacciones relacionadas a contratos agropecuarios reduce el impuesto a los sellos correspondiente a los mismos

ii) Lo expuesto en el punto anterior también genera una reducción en la base imponible del impuesto a los débitos y créditos bancarios, por ser menor el monto acreditado en la cuenta del productor o menor el monto del cheque con el cual cobra su venta.

4) El efecto de los derechos de exportación sobre otros impuestos indirectos es más incierto toda vez que dependerá de la propensión marginal a consumir (o a invertir en bienes durables) de los productores y del destino que el estado le dé a los recursos adicionales obtenidos vía derechos de exportación. Si el destino es la cancelación de deuda, se producirá una reducción en la demanda agregada de la económica que repercutirá negativamente en la recaudación de IVA, Ingresos Brutos y Tasas Municipales sobre Ventas. En cambio si los recursos excedentes se destinan a la adquisición de bienes de consumo, a la realización de gastos de inversión o incluso a la contratación de personal, el efecto no será significativo toda vez que dichos destinos implican, directa o indirectamente vía gastos de los nuevos empleados, ingresos para empresas que son sujetos de los citados impuestos.

## **2. Estimación de los efectos recaudatorios directos e indirectos de una reducción de los derechos de exportación**

### **Sobre lo Recaudado por Derechos de Exportación y el Fondo Federal Solidario**

El primer y más directo efecto fiscal de una reducción en los derechos de exportación del complejo sojero es evidentemente la caída en la recaudación

proveniente de esta vía, situación que afectará al tesoro nacional pero también a las provincias como consecuencia de la disminución del Fondo Federal Solidario, que se conforma con el 30% de los derechos de exportación recaudados por las exportaciones del mencionado complejo.

Los derechos que se planean reducir son los correspondientes al complejo sojero, cuya importancia ha ido creciendo hasta representar en la actualidad prácticamente casi la totalidad de éstos, tal como se muestra seguidamente

<b>Cuadro 3. DERECHOS DE EXPORTACION IMPORTANCIA DEL COMPLEJO SOJERO. En millones de \$</b>				
	<b>Total Derechos de Exportación</b>	<b>Complejo Sojero</b>		
		<b>\$</b>	<b>%</b>	
2010	45.547	24.859	54,6%	
2011	54.163	24.114	44,5%	
2012	61.316	24.420	39,8%	
2013	55.465	32.148	58,0%	
2014	84.088	47.376	56,3%	
2015	75.939	51.962	68,4%	
2016	71.509	68.237	95,4%	
enero- agosto 2017	49.102	46.468	94,6%	

Fuente: elaboración propia en base a datos de AFIP

La reducción de los derechos de exportación a la soja y sus derivados produciría una caída directa de recursos tanto para la Nación como para el conjunto de Provincias, y para la Provincia de Córdoba en particular, conforme al esquema que se presenta a continuación, construido a partir de las siguientes premisas:

- a) Se supone en base a información del valor monetario de las exportaciones de los últimos años que, en lo referido a la soja, el 20% de las mismas corresponden a granos y semillas, el 20% a aceites y el 60% restante a pellets y otros derivados.



- b) Las exportaciones de granos y semillas quedan sujetas actualmente a derechos del 30%, en tanto que las de subproductos al 27%
- c) Estos porcentajes vigentes de alícuota de derechos y de distribución de los montos importados, implican una alícuota de derechos de exportación promedio ponderado estimada en el 27,6%
- d) En consecuencia una reducción de un punto porcentual de las tasas actuales llevaría este promedio al 26,6%, lo que representaría una retracción en los derechos de exportación provenientes del complejo del 3,6232% de su valor
- e) Se considera que el fondo federal solidario se mantiene en el 30% del total de derechos recaudados y que la participación de Córdoba en la distribución del mismo es del 8,577%
- f) Se parte de un valor de total de derechos recaudado al complejo sojero, estimado para el año 2017 de \$ 70.000 millones
- g) El análisis se plantea en valores actuales por lo cual no se estiman cambios derivados de variaciones en la cotización internacional de la soja, ni en el tipo de cambio de nuestra moneda

<b>Cuadro 4. REDUCCION DE DERECHOS DE EXPORTACION A LA SOJA Y DERIVADOS. ESTIMACION DEL EFECTO DIRECTO SOBRE LA RECAUDACION. En millones de pesos</b>				
<b>Porcentaje de Reducción</b>	<b>Reducción Derechos</b>	<b>Pérdida para la Nación</b>	<b>Pérdida para las Provincias</b>	
			<b>Total</b>	<b>Córdoba</b>
0,5%	1.268,1	887,7	380,4	32,6
1,0%	2.536,2	1.775,4	760,9	65,3
1,5%	3.804,3	2.663,0	1.141,3	97,9
2,0%	5.072,5	3.550,7	1.521,7	130,5
2,5%	6.340,6	4.438,4	1.902,2	163,1
3,0%	7.608,7	5.326,1	2.282,6	195,8
3,5%	8.876,8	6.213,8	2.663,0	228,4
4,0%	10.144,9	7.101,4	3.043,5	261,0
4,5%	11.413,0	7.989,1	3.423,9	293,7
5,0%	12.681,1	8.876,8	3.804,3	326,3
5,5%	13.949,2	9.764,5	4.184,8	358,9
6,0%	15.217,4	10.652,1	4.565,2	391,6
6,5%	16.485,5	11.539,8	4.945,6	424,2
7,0%	17.753,6	12.427,5	5.326,1	456,8
7,5%	19.021,7	13.315,2	5.706,5	489,4
8,0%	20.289,8	14.202,9	6.086,9	522,1
8,5%	21.557,9	15.090,5	6.467,4	554,7
9,0%	22.826,0	15.978,2	6.847,8	587,3
9,5%	24.094,1	16.865,9	7.228,2	620,0
10,0%	25.362,3	17.753,6	7.608,7	652,6
10,5%	26.630,4	18.641,3	7.989,1	685,2
11,0%	27.898,5	19.528,9	8.369,5	717,9
11,5%	29.166,6	20.416,6	8.750,0	750,5
12,0%	30.434,7	21.304,3	9.130,4	783,1

Fuente: elaboración propia

Tal como surge de la estimación efectuada, por cada punto porcentual de reducción de la alícuota actual de derechos de exportación a los productos del complejo sojero, se registraría una reducción de ingresos provenientes de esta vía de \$ 2.536 millones, de los cuales la Nación resignaría \$ 1.775 millones y el conjunto de provincias los \$ 761 millones restantes, siendo la retracción que afectaría en forma directa a las arcas fiscales de la Provincia de Córdoba estimada en \$ 65,3 millones.

Conforme lo establece el decreto 1343/2017, se ha fijado una reducción gradual de los derechos de exportación de la soja y sus derivados en forma

gradual a razón de 0,5 puntos porcentuales por mes entre enero de 2018 y diciembre de 2019, momento en el cual de cumplirse el cronograma las alícuotas habrán caído al 18% para granos y semillas y al 15% para los derivados. Evidentemente la estimación del impacto fiscal anual directo de esta medida para los años 2018 y 2019 dependerá, además de la cotización internacional del grano, del tipo de cambio y de los saldos exportables obtenidos, de la época del año en el cual se produzcan las liquidaciones, toda vez que, además de la estacionalidad propia de la producción, una medida implementada de esta manera genera un fuerte incentivo a retrasar la liquidación de lo producido esperando aprovechar posibles incrementos en la cotización interna, derivados de la menor presión tributaria ya programada.

A los efectos de estimar el posible efecto para el año 2018, en valores actuales, se han considerado los siguientes supuestos:

- a) Que el tipo de cambio, cotización internacional y saldos exportables se mantienen constantes por lo cual la recaudación potencial de los derechos de exportación del complejo sería equivalente a la estimada para el año 2017 de \$ 70.000 millones
- b) Que las liquidaciones de exportaciones se efectúan a un ritmo de un 5% del total por mes, porcentaje que se incrementa por motivos de estacionalidad al 15% en los meses de mayo, junio, julio y agosto.

Bajo los supuestos mencionados puede estimarse que el costo directo de la reducción de derechos de exportación para el año 2018 ascenderá a \$ 8.240 millones, es decir aproximadamente un 12% de lo obtenido por esta vía (solo considerando el complejo sojero) en el año 2017, cifra que puede ser mayor en el caso que se produzca una importante mora en las ventas de los productores o exportadores. De esta pérdida total, el 30% (\$ 2.472 millones) será soportado por las provincias como consecuencia de la reducción del fondo federal solidario, siendo la proporción que impactará sobre la Provincia de Córdoba estimada en aproximadamente \$ 210 millones.

Para el año 2019 el impacto será significativamente mayor estimándose, a partir de la misma metodología, que ascenderá a aproximadamente \$ 23.500 millones, lo que implica una reducción superior a la tercera parte de lo

recaudado actualmente por derechos de exportación del complejo sojero y del 30% del total general de derechos de exportación. A partir del año 2020 la caída de ingresos directos se estabilizaría en un valor algo superior a los \$ 30.000 millones anuales. El impacto sobre las provincias sería de una reducción de recursos de \$ 7.050 millones para 2019 y de \$ 9.000 millones para el año 2020 y siguientes, en tanto que la resignación de ingresos para la Provincia de Córdoba ascendería a \$ 600 millones y \$ 770 millones respectivamente.

### **Recupero Indirecto de Recaudación Fiscal como Consecuencia de la Reducción de Derechos de Exportación**

Si bien la reducción de los derechos de exportación se traduce en forma directa en una retracción de ingresos fiscales para Nación y Provincias, el impacto final no debe esperarse que sea, en cuanto a su magnitud monetaria, el detallado en el apartado anterior, aún en el corto plazo.

A mediano plazo también la reducción en el nivel de los derechos de exportación influirá sobre los recursos fiscales como consecuencia del esperable incremento en los niveles de actividad que normalmente se asocia a mayores tasas de rentabilidad esperada por menor presión tributaria. Esta mejora de rentabilidad se traducirá en mayores inversiones en tecnología que permitirá mejores rindes promedio y en la extensión de la frontera agrícola al transformar en rentables explotaciones situadas en regiones de menor calidad de suelo. El análisis de este efecto excede los objetivos del presente estudio, por lo cual solamente se cuantificaran a continuación los efectos recaudatorios a corto plazo derivados de la mayor rentabilidad y liquidez inmediata que experimentarán los productores. En las estimaciones efectuadas se supone implícitamente que los montos cuantitativos de evasión y elusión fiscal se mantienen inalterados respecto a la situación actual, es decir que la totalidad de los mayores ingresos del sector privado derivados de la reducción de derechos, se traducen completamente en base imponible de los demás tributos vigentes en caso de corresponder.

### ***Incremento en la recaudación del impuesto a las ganancias***

La reducción en los derechos de exportación se debería traducir en un incremento equivalente en el precio interno recibido por el productor por sus productos, el cual al no estar acompañado por un costo operativo adicional, se transforma en un aumento equivalente de la rentabilidad. Esta mayor rentabilidad implica un incremento automático en la base imponible del impuesto a las ganancias, siendo este el principal efecto fiscal positivo a corto plazo derivado de la reducción de los derechos de exportación. Se puede considerar que el incremento de la base imponible del impuesto a las ganancias debería ser prácticamente idéntico a la reducción de ingresos por derechos de exportación ya que los gastos adicionales computables son prácticamente insignificantes y los contribuyentes que no verían aumentada su utilidad gravada (cooperativas o responsables del impuesto que estuvieran sufriendo quebrantos) serían de importancia marginal. Por un criterio de prudencia, y para contemplar las situaciones mencionadas, en la estimación se considerará que el 90% del valor monetario de la reducción de derechos se transforma en base imponible adicional del impuesto a las ganancias.

Para poder estimar el incremento esperado en el impuesto a las ganancias, a la base imponible determinada a partir de los lineamientos definidos en el párrafo anterior, se le debe aplicar la alícuota legal, la cual es fija (35%) para el caso de sociedades pero variable para personas físicas, siendo esta última forma de organización la que asume la mayor parte de los productores.

Para obtener la alícuota promedio se recurrió a los datos del anuario de estadísticas tributarias publicado por AFIP correspondiente al año 2016, que en el caso del impuesto a las ganancias contiene los datos pertenecientes a las DDJJ del período fiscal 2015. En este informe se incluye un cuadro en el cual se especifica la cantidad de contribuyentes, los ingresos y ganancia neta imponible declarados y el impuesto determinado agrupados por actividad principal, conforme los rubros y sub-rubros del Clasificador Nacional de Actividades Económicas (CInAE), dentro del cual el que se ha utilizado es el que agrupa la actividad de "cultivos temporales", por ser ésta la que corresponde a la producción de soja.

El cálculo de la alícuota promedio para el ejercicio fiscal 2015 es el siguiente

<b>Cuadro 5. IMPUESTO A LAS GANANCIAS -ESTIMACION ALICUOTA PROMEDIO</b>				
<b>Sector: Cultivos Temporales (en millones de \$)</b>				
Datos: año 2016 correspondiente a DDJJ 2015				
	Cantidad de DDJJ	Ganancia Neta Imponible	Impuesto Determinado	Alícuota Promedio
Personas Físicas	45.049	17.183	5.514	32,09%
Personas Jurídicas	9.937	8.933	3.127	35,01%
<b>Total Contribuyentes</b>	<b>54.986</b>	<b>26.116</b>	<b>8.641</b>	<b>33,09%</b>

Fuente: elaboración propia en base a anuario de estadísticas tributarias (AFIP)

Esta alícuota promedio es menor en la actualidad como consecuencia del ajuste en los parámetros de cálculo de personas físicas, tanto en lo que respecta a deducciones como a tramos de base imponible. Estudios anteriores nos han permitido estimar que la tasa promedio para personas físicas se reducirá entre 3 y 5 puntos porcentuales conforme cual sea finalmente la tasa anual de inflación del año 2017 y el promedio de ajuste de los ingresos de los contribuyentes. Esta consideración llevó a recalcular la alícuota promedio ponderada obteniendo un valor aproximado del 30%, que es el que se ha considerado para la estimación.

Los valores obtenidos permiten afirmar que aproximadamente el 27% de los recursos fiscales resignados como consecuencia de la rebaja en los derechos de exportación del complejo sojero deberían recuperarse casi inmediatamente (en el año siguiente) vía una mayor recaudación de impuesto a las ganancias. Ese porcentaje se repartiría entre Nación y Provincias dado que el impuesto a las ganancias es un tributo coparticipable.

Por lo expuesto los costos fiscales directos derivados de la aplicación del decreto 1343/2017, que fueron estimados en el apartado anterior, se verían reducidos de la siguiente manera como consecuencia de la mayor recaudación

esperada del impuesto a las ganancias, aún cuando se produciría un dilación de un ejercicio en ese efecto.

Cuadro 6. REDUCCION DE LOS DERECHOS DE EXPORTACION AL COMPLEJO SOJERO				
ESTIMACION DEL COSTO FISCAL NETO (I) en millones de \$ (año 2017)				
		AÑO 2018	AÑO 2019	AÑO 2020
Reducción Exportación	Derechos			
Total		8.242,8	23.460,1	30.434,8
Nación		5.770,0	16.422,1	21.304,3
Provincias		2.472,8	7.038,0	9.130,4
Aumento Recaudación Imp. Ganancias				
Total		2.225,6	6.334,2	8.217,4
Nación		1.090,5	3.103,8	4.026,5
Provincias		1.135,0	3.230,5	4.190,9
Pérdida Neta de Ingresos Fiscales				
Total		6.017,2	17.125,9	22.217,4
Nación		4.679,4	13.318,3	17.277,8
Provincias		1.337,8	3.807,6	4.939,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos AFIP

Como ya se mencionó por la vía de mayores ingresos de impuesto a las ganancias, se estima recuperar un 27% de los ingresos fiscales resignados por la rebaja de retenciones, aunque ese recupero, en el marco de una disminución directa como la estipulada no será uniforme sino que favorecerá netamente a las provincias por el mayor coeficiente de coparticipación que registra el impuesto a las ganancias, en relación al correspondiente al Fondo Federal Solidario. En consecuencia mientras la Nación recuperará por esta vía aproximadamente el 19% de los ingresos resignados, para el conjunto de provincias ese porcentaje ascenderá hasta el casi el 46%.

### ***Efecto sobre la recaudación del impuesto al valor agregado***

La transferencia de recursos desde el sector público al sector privado que implica la reducción en los derechos de exportación podrá tener influencia sobre la recaudación esperada del impuesto al valor agregado, pero la misma

no es tan clara y directa como en el caso del impuesto a las ganancias y dependerá de:

a) cual era el destino que el sector público le daba a los recursos resignados: si dichos recursos se destinaban a financiar gasto público primario o a la realización de gastos de capital, o incluso al pago de remuneraciones a agentes públicos que seguramente destinarían casi la totalidad del mismo a la compra de bienes y servicios, no se debería esperar un aumento de demanda agregada y por consiguiente un aumento en la recaudación de IVA

b) la decisión que el gobierno nacional y los gobiernos provinciales tomen respecto a los gastos que financiaban con los recursos resignados: en el caso que se resuelva reducir el gasto público corriente o el gasto de capital, tampoco se producirá un aumento en la demanda agregada, sino simplemente una traslación parcial de demanda pública a demanda privada, sin que exista causa para esperar aumentos en la recaudación de IVA

c) El posible reemplazo de los recursos fiscales resignados con otros ingresos tributarios: Si los gobiernos disponen la aplicación de nuevos tributos, la eliminación de exenciones en los ya existentes o el incremento en las alícuotas actuales para compensar la pérdida de recursos, por más que el nivel de gasto público se mantenga, la demanda agregada no aumentará, salvo que las nuevas obligaciones fiscales se solventen apelando al ahorro y no resintiendo el consumo.

d) Por el contrario si el nivel de gasto público se mantiene y el mismo se financia mediante un incremento neto en el endeudamiento o mediante emisión monetaria, si se verificará un aumento en la demanda agregada que se traducirá en una mayor base imponible del impuesto al valor agregado y, en consecuencia en un incremento en la recaudación de este tributo.

Evidentemente saber cuál será el comportamiento del estado con respecto a las opciones mencionadas es imposible, por lo cual se ha decidido presentar, a manera de ejemplo, tres alternativas de incremento de demanda agregada: 100%, 50% y 25%, en todos los casos considerando una proporción marginal a consumir "ampliada" de los productores (que serían los destinatarios



principales de la rebaja) del 50%. Se habla de "proporción marginal a consumir ampliada" dado que incluye dentro de la misma ahorros efectuados mediante la adquisición de bienes de uso nuevos (automotores, inmuebles, etc.) y se ejemplifica con una propensión del 50% dado que es un estrato de alta capacidad de ahorro. A los efectos de estimar el impuesto se ha debido recurrir a una alícuota promedio dado que el IVA presenta bienes y servicios exentos, alcanzados a alícuota reducida, a alícuota normal y a alícuota incremental. En base a datos de AFIP relacionados al crédito fiscal sectorial, se utilizó la alícuota promedio del 19,9%.

Los valores obtenidos para sensibilizar los posibles efectos de la reducción de derechos a la exportación del complejo sojero sobre la recaudación futura del impuesto al valor agregado se muestran seguidamente

<b>Cuadro 7. REDUCCION DE LOS DERECHOS DE EXPORTACION AL COMPLEJO SOJERO</b>				
<b>ESTIMACION EFECTO SOBRE RECAUDACION DE IVA. En millones de \$ (año 2017)</b>				
<b>AÑO 2018 REDUCCION DERECHOS EXPORTACION</b>				<b>8.242,8</b>
	<b>AUMENTO ESTIMADO DE DEMANDA AGREGADA</b>			
	<b>100%</b>	<b>50%</b>	<b>25%</b>	
AUMENTO B.I. IVA	4.121	2.061	1.030	
IMPUESTO ESTIMADO	820	410	205	
<b>AÑO 2019 REDUCCION DERECHOS EXPORTACION</b>				<b>23.460,1</b>
	<b>AUMENTO ESTIMADO DE DEMANDA AGREGADA</b>			
	<b>100%</b>	<b>50%</b>	<b>25%</b>	
AUMENTO B.I. IVA	11.730	5.865	2.933	
IMPUESTO ESTIMADO	2.334	1.167	584	
<b>AÑO 2020 REDUCCION DERECHOS EXPORTACION</b>				<b>30.434,8</b>
	<b>AUMENTO ESTIMADO DE DEMANDA AGREGADA</b>			
	<b>100%</b>	<b>50%</b>	<b>25%</b>	
AUMENTO B.I. IVA	15.217	7.609	3.804	
IMPUESTO ESTIMADO	3.028	1.514	757	

Fuente: elaboración propia a partir de datos AFIP

### ***Efecto sobre la recaudación del impuesto a los débitos y créditos bancarios (IDCB)***

A diferencia del impuesto al valor agregado, la recaudación del impuesto a los débitos y créditos bancarios se verá invariablemente afectada, dado que las acreditaciones bancarias de exportadores, intermediarios y productores se verán incrementados porque el valor neto de sus transacciones aumentará en una cuantía similar a los derechos de exportación que deja de percibir el fisco, debiendo remarcar que en este caso el efecto, a diferencia del impuesto a las ganancias, será inmediato. Dada la característica plurifásica y acumulativa del impuesto a los débitos y créditos, el incremento del monto monetario de las transacciones será alcanzado en forma reiterada conforme el nivel de bancarización de cada eslabón de la cadena, siendo pertinente considerar también la posibilidad de su cómputo a cuenta del impuesto a las ganancias, que será parcial (34% del impuesto por los créditos) para la generalidad de los contribuyentes y total para las micro y pequeñas empresas. Para determinar la alícuota efectiva final del impuesto a los débitos y créditos sobre el monto incremental de ingresos de la cadena, consecuencia de la reducción de derechos de exportación, se debió recurrir a una estimación aproximada toda vez que su cálculo específico excede los objetivos del presente estudio.

Para realizar dicha estimación se recurrió a relacionar la recaudación de IVA y del IDCB para un mismo período y vincular sus alícuotas. Así para el año 2016 mientras el IVA (con una tasa legal promedio ponderado del 19,9%) recaudo \$ 583.216,9 millones, el IDCB alcanzó los \$ 131.609,1 millones, lo que equivaldría a una alícuota efectiva del 4,5% sobre una base imponible que fuera idéntica al valor agregado. Dado que los ingresos de la cadena comercial del sector se verían incrementados en un monto similar a los derechos de exportación cuya recaudación resigna el sector público, ese monto puede considerarse el valor agregado adicional que quedaría sujeto al IDCB y sobre el cual se puede aplicar la alícuota estimada.

La alícuota determinada conforme los lineamientos del párrafo anterior, no contempla la reducción indirecta que se produciría en la recaudación del impuesto a las ganancias por la posibilidad de computar a cuenta parte del IDCB sufrido. El efecto del porcentaje general de cómputo es simple de estimar ya que representa aproximadamente una sexta parte del total del IDCB que se espera recaudar. El correspondiente al cómputo total al que tendrían derecho las pequeñas y medianas empresas es más difícil de determinar, habiéndose optado por utilizar el porcentaje que el costo fiscal estimado por el gobierno por esta causa en el presupuesto correspondiente al año 2017 (\$ 9.812,4 millones), representa sobre el total del impuesto a las cuentas corrientes recaudado (estimado para 2017 en \$ 171.000 millones), valor que asciende al 5,74%. Evidentemente esta estimación supone aceptar que la importancia de las pymes en esta cadena comercial es similar al promedio de la economía.

El recupero estimado conforme los lineamientos expuestos es el siguiente

<b>Cuadro 8. REDUCCION DE LOS DERECHOS DE EXPORTACION AL COMPLEJO SOJERO</b> <b>ESTIMACION EFECTO SOBRE RECAUDACION DE IDCB. En millones de \$</b> <b>(año 2017)</b>			
	<b>AÑO 2018</b>	<b>AÑO 2019</b>	<b>AÑO 2020</b>
Incremento del valor agregado de la cadena	8.242,8	23.460,1	30.434,8
IDCB bruto estimado	370,9	1.055,7	1.369,6
Pago a cuenta de ganancias general	-61,8	-176,0	-228,3
Pago a cuenta de Ganancias Pymes	-21,3	-60,6	-78,6
<b>IDCB incremental neto estimado</b>	<b>287,8</b>	<b>819,2</b>	<b>1.062,7</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos AFIP

### ***Efecto sobre los recursos provinciales***

Los recursos de las provincias se verán afectados vía directa e indirecta por posibles incrementos de recaudación derivados de la mayor base imponible,

consecuencia del aumento de ingresos para el sector privado. La vía indirecta es la proveniente de aumentos en la coparticipación de los impuestos nacionales (impuesto a las ganancias y bienes personales) aunque corresponde mencionarse que debe contemplarse la caída en las remesas correspondientes al Fondo Federal Solidario. Estos efectos ya han sido mencionados en general en los apartados anteriores y posteriormente se presentará un resumen del impacto conjunto sobre las finanzas provinciales.

La vía directa de impacto es por las posibles variaciones que esta medida puede provocar en la recaudación de los impuestos propios de las jurisdicciones sub-nacionales, siendo los posiblemente afectados el impuesto de sellos y el impuesto a los ingresos brutos recaudados por las provincias y los impuestos a las ventas municipales. Los efectos sobre los impuestos de recaudación municipal no se van a estimar dado que los alcances del presente estudio no abarcan ese nivel, pero si puede mencionarse que no van a ser significativos toda vez que tanto los ingresos de los productores agrícolas como las exportaciones de granos no quedan normalmente dentro del alcance de estos tributos.

Con respecto a los impuestos propios provinciales, los probables efectos se estimarán en base a las alícuotas vigentes para los mismos en la Provincia de Córdoba a manera de ejemplo, dado que su efecto exacto dependerá de la jurisdicción de ubicación de la explotación y de los tratamientos impositivos y las alícuotas vigentes en cada una de ellas.

a) El impuesto de sellos: En la Provincia de Córdoba los contratos de compra venta de granos en estado natural y las liquidaciones primarias de granos están alcanzadas por este impuesto a una alícuota del 1,2 por mil. El incremento en el precio interno de la producción de soja consecuencia de la reducción de las retenciones, repercutirá directamente en el monto de los contratos y liquidaciones relacionados al sector y aumentará la recaudación de este impuesto de la siguiente manera:

**Cuadro 9. REDUCCION DE LOS DERECHOS DE EXPORTACION AL COMPLEJO SOJERO**  
**ESTIMACION EFECTO SOBRE RECAUDACION DE SELLOS. En millones de \$ (año 2017)**

	<b>AÑO 2018</b>	<b>AÑO 2019</b>	<b>AÑO 2020</b>
Incremento estimado del monto de contratos	8.242,8	23.460,1	30.434,8
Impuesto de Sellos Estimado	9,9	28,2	36,5

Fuente: elaboración propia en base a legislación tributaria de la Pcia. de Córdoba

b) El impuesto a los ingresos brutos: El efecto sobre la recaudación del impuesto a los ingresos brutos es de esperar que sea moderado dado que en alguna de las principales jurisdicciones productoras la actividad esta alcanzada con alícuota cero, entre ellas Córdoba, mientras en las restantes quedan alcanzadas a alícuotas reducidas. Si se verá incrementado el impuesto proveniente de la actividad de intermediación, en tanto los ingresos netos serán superiores. En lo referido a la comercialización definitiva del grano, dado que el principal destino de la producción de soja es la exportación, y que éstas están exentas de este impuesto, no es de esperar que se produzca aumento de la recaudación de ingresos brutos.

Para estimar el recupero de impuesto, conforme la legislación de la Provincia de Córdoba, vía mayor recaudación de parte de los intermediarios se considera una comisión del 5%, siendo la alícuota vigente la del 0,25%, con lo cual se obtienen los siguientes resultados.

**Cuadro 10. REDUCCION DE LOS DERECHOS DE EXPORTACION AL COMPLEJO SOJERO**  
**ESTIMACION EFECTO SOBRE RECAUDACION DE IIBB. En millones de \$ (año 2017)**

	<b>AÑO 2018</b>	<b>AÑO 2019</b>	<b>AÑO 2020</b>
Incremento del valor interno de la producción	8.242,8	23.460,1	30.434,8
Incremento de las comisiones de intermediarios	412,1	1.173,0	1.521,7
Impuesto Estimado	1,0	2,9	3,8

Fuente: Elaboración propia en base a legislación tributaria de la Pcia. de Córdoba

### ***Efecto fiscal combinado de la reducción de los derechos de exportación al complejo sojero***

En los apartados anteriores se han estimado los efectos particulares que la proyectada reducción de las alícuotas de derechos de exportación al complejo sojero produciría en forma directa e indirecta sobre la recaudación tributaria de Nación y Provincias, contemplando los posibles efectos inmediatos que los cambios en los niveles de ingreso, rentabilidad y liquidez de los productores podrían producir sobre las bases imponibles de otros tributos.

A continuación se muestra el efecto combinado de todas las estimaciones debiendo efectuarse las siguientes aclaraciones:

a) Se recuerda que los efectos estimados son los inmediatos, es decir que no se contempla posibles incrementos de recaudación futura derivados de mayores niveles de actividad asociados a mayor rentabilidad.

b) El cuadro muestra los valores de impuesto devengado estimados, es decir no considera el período de recaudación de los mismos que puede variar conforme los períodos fiscales y fechas de vencimiento estipulados, así por ejemplo mientras la reducción de derechos de exportación será inmediata el incremento en la recaudación del impuesto a las ganancias se diferirá un año por las fechas de vencimiento de las declaraciones juradas correspondientes.

c) Todos los valores están expresados en términos de millones de pesos correspondientes al año 2017, es decir no contempla los efectos de la inflación que se produzca en los años analizados.

d) En el caso del Impuesto al Valor Agregado, en el cual se han contemplado tres posibles alternativas de recupero conforme diversos supuestos de comportamiento del sector público, se ha utilizado para ejemplificar la situación intermedia.

<b>Cuadro 11. REDUCCION DE LOS DERECHOS DE EXPORTACION AL COMPLEJO SOJERO</b>			
<b>ESTIMACION DEL COSTO FISCAL NETO (II). En millones de \$ (año 2017)</b>			
	<b>AÑO 2018</b>	<b>AÑO 2019</b>	<b>AÑO 2020</b>
<b>Reducción Derechos de Exportación</b>	<b>-8.242,8</b>	<b>-23.460,1</b>	<b>-30.434,8</b>
Nación	-5.770,0	-16.422,1	-21.304,3
Provincias	-2.472,8	-7.038,0	-9.130,4
<b>Recupero por Impuesto a las Ganancias</b>	<b>2.225,6</b>	<b>6.334,2</b>	<b>8.217,4</b>
Nación	1.090,5	3.103,8	4.026,5
Provincias	1.135,0	3.230,5	4.190,9
<b>Recupero por IVA (opción Intermedia)</b>	<b>410,1</b>	<b>1.167,1</b>	<b>1.514,1</b>
Nación	198,2	564,1	731,8
Provincias	211,9	603,1	782,4
<b>Recupero por Impuesto Débitos y Créditos</b>	<b>287,8</b>	<b>819,2</b>	<b>1.062,7</b>
Nación	259,6	739,0	958,7
Provincias	28,2	80,2	104,0
<b>Recupero por Impuesto de Sellos</b>	<b>9,9</b>	<b>28,2</b>	<b>36,5</b>
Nación	0,0	0,0	0,0
Provincias	9,9	28,2	36,5
<b>Recupero por Ingresos Brutos</b>	<b>1,0</b>	<b>2,9</b>	<b>3,8</b>
Nación	0,0	0,0	0,0
Provincias	1,0	2,9	3,8
<b>Resultado Neto Estimado (devengado)</b>	<b>-5.308,4</b>	<b>-15.108,5</b>	<b>-19.600,2</b>
Nación	-4.221,6	-12.015,2	-15.587,4
Provincias	-1.086,8	-3.093,3	-4.012,9
<b>Pérdida Porcentual de Recaudación</b>	<b>64,4%</b>	<b>64,4%</b>	<b>64,4%</b>
Nación	73,2%	73,2%	73,2%
Provincias	44,0%	44,0%	44,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos AFIP

Como surge del cuadro 11, la caída directa e inmediata de recaudación fiscal que sufrirán Nación y Provincias, éstas como consecuencia de la disminución del Fondo Federal Solidario, se verá parcialmente compensada con incrementos en la recaudación de otros tributos del sistema nacional y sub-nacional. La estimación efectuada permite observar que la pérdida real de recaudación a nivel conjunto se aproximaría a solo el 65% del total de derechos resignados. Este porcentaje sería distinto para Nación y Provincias, dado que el Fisco Nacional perdería efectivamente el 73% de la reducción en la recaudación de derechos de exportación, en tanto las Provincias solo resignarían un 44% de las remesas que dejarían de percibir del Fondo Federal

Solidario. La situación más favorable que afrontarán los gobiernos subnacionales se debe a que mientras éstos dejan de percibir parcialmente el Fondo Federal Solidario que se conforma con tan solo el 30% de los derechos de exportación, participarán de incrementos de recaudación de tributos de los cuales coparticipan en un porcentaje superior (en torno al 50% en el caso de ganancias e IVA) o directamente son propios de la jurisdicción.



### **3. Propuesta alternativa de reducción de los derechos de exportación**

#### **Esquema Indirecto de Reducción de Derechos de Exportación**

El esquema establecido por el decreto 1343/2017 implica la reducción directa de los derechos de exportación al complejo sojero mediante la disminución paulatina de las alícuotas aplicables, el mismo método utilizado para reducir cinco puntos porcentuales las mismas desde finales del año 2015.

Los efectos de una reducción implementada de esta manera son los que se han desarrollado en el apartado anterior y solo debe mencionarse adicionalmente los corrimientos que podría producir en los precios internos de los bienes involucrados. La reducción directa de los derechos de exportación provoca indudablemente el incremento en el precio interno de los productos favorecidos por la medida, ya que al ser los cereales y oleaginosas "commodities" con precio de cotización internacional es muy difícil segmentar los mismos conforme el destino de la producción, generando en consecuencia un incremento en el precio de los insumos de aquellas actividades que los utilizan en sus procesos productivos destinados a proveer bienes y servicios al mercado interno.

Este problema, que es importante en el caso de granos como el trigo y el maíz que se destinan en un porcentaje significativo de su producción a la elaboración de productos alimenticios de consumo interno, es de escasa importancia en el caso de la soja ya que aproximadamente el 85% de su producción se destina a la exportación y en consecuencia la influencia sobre el nivel general de precios internos de la reducción de los derechos será totalmente marginal.

La propuesta que se va a desarrollar en este capítulo consiste en una metodología alternativa de reducir los derechos de exportación mediante un

sistema indirecto consistente en mantener las alícuotas actuales, pero permitiendo el cómputo contra el saldo a pagar del impuesto a las ganancias de un pago a cuenta "presunto" relacionado al monto de grano comercializado. Este esquema no es desconocido en la legislación tributaria argentina ya que existen disposiciones similares como la que, a los efectos informativos, se transcribe y que hace referencia al impuesto a los combustibles. Este mecanismo podría tomarse como base para el otorgamiento de un beneficio similar respecto a los derechos de exportación:

*"Los productores agropecuarios, así como los sujetos que presten servicio de laboreo de la tierra, siembra y cosecha, podrán computar como pago a cuenta del impuesto a las ganancias el 100 % del impuesto a los combustibles líquidos contenido en las compras de gas oil efectuadas en el respectivo período fiscal, que se utilicen como combustible en maquinaria agrícola de su propiedad, no pudiendo generar en ningún caso saldo a favor del contribuyente." (art. 15º Ley 23.966)."*

Para el caso bajo análisis los productores de soja al momento de efectuar la venta del grano adquirirían el derecho a computar a cuenta de ganancias un porcentaje de la venta neta efectuada, el cual estará en relación a la disminución progresiva prevista de los derechos de exportación.

Los lineamientos fundamentales del esquema planteado son los siguientes:

a) Legalmente debe habilitarse la posibilidad de vincular un tributo al comercio exterior, como son los derechos de exportación, con un tributo del sistema impositivo general, considerando la influencia que se producirá sobre la masa coparticipable.

b) La AFIP deberá establecer la cuantía del pago a cuenta computable, el cual podrá ser creciente de manera tal que la reducción efectiva de los derechos de exportación sea gradual, tal como en el esquema del decreto 1343/2017. El valor del pago a cuenta será un porcentaje del precio neto de venta comenzando en aquél que asegure la reducción de los derechos en un 0,5% e incrementándose hasta llegar al que eleve la rebaja hasta el 12% en diciembre de 2019.

c) El monto del pago a cuenta deberá ser exteriorizado en la liquidación primaria de granos, formulario mediante el cual se documentan estas transacciones. Como este formulario es electrónico permitiría que la AFIP tuviera la información "on line" sobre el monto computable por cada productor y el mismo pudiera ser incluido en la página web del organismo fiscal como información susceptible de consulta para éste y requisito indispensable para su cómputo.

d) Las ventas que permitirían el cómputo de pago a cuenta serían las efectuadas por productores incluidos y activos en el registro fiscal de operadores de granos (RFOG) y quedarían limitadas a los volúmenes de comercialización declarados por los éstos en los regímenes relacionados a la capacidad productiva (hectáreas sembradas, producción obtenida y stocks).

e) Las ventas efectuadas por intermediarios o por industriales (liquidaciones secundarias) ya no darían derecho al cómputo del pago a cuenta.

f) Evidentemente los montos computables como pago a cuenta por parte de los productores deberán ser considerados en las DDJJ de impuesto a las ganancias como un ingreso computable en la misma, es decir que deberán formar parte de la base imponible de dicho impuesto, de manera tal que se genere un efecto de recuperación de recaudación similar al desarrollado al analizar la reducción directa de la alícuota.

Con respecto a la cuantía del pago a cuenta debe considerarse que el mismo se fijará como un porcentaje del precio neto de venta del productor, el cual ya refleja la existencia de los derechos de exportación y en consecuencia va a estar reducido respecto al precio internacional expresado en pesos, que es sobre el cual se aplican las alícuotas establecidas para los derechos de exportación. En consecuencia al hablar de porcentajes que se aplicarían sobre magnitudes monetarias distintas, los mismos deberían ser diferentes si se quiere obtener el mismo resultado cuantitativo para el productor. Así una reducción del 0,5% de la alícuota de los derechos de exportación (porcentaje que se aplica sobre el precio internacional) se debería corresponder con un porcentaje de pago a cuenta mayor aplicado sobre el precio neto de venta del

productor (que corresponde al precio de cotización interna). En el siguiente cuadro se muestran los valores porcentuales que debería asumir el pago a cuenta si se pretende obtener un resultado para el productor similar al que surge del mecanismo gradual de reducción de alícuotas de derechos de exportación fijado por el decreto 1343/2017

Cuadro 12. REDUCCION DE LOS DERECHOS DE EXPORTACION AL COMPLEJO SOJERO. CALCULO DE LOS PORCENTAJES DE PAGO A CUENTA COMPUTABLES								
Ejemplo a un valor de cotización interno de la Tn de soja de \$ 4,000 Precio Internacional (en \$) \$ 5.714,3 Derechos \$ 1.714,3								
% de Reducción	Esquema de Reducción Directa			Esquema de Reducción Indirecta				
	Precio en \$ internacional	Precio en \$ Interno	Derecho de Exportación	Precio en \$ internacional	Precio en \$ Interno	Pago a Cuenta \$ % s/venta neta		Derecho de Export. Neto
0,5%	5.714,3	4.028,6	1.685,7	5.714,3	4.000,0	28,6	0,71%	1.685,7
1,0%	5.714,3	4.057,1	1.657,1	5.714,3	4.000,0	57,1	1,43%	1.657,1
1,5%	5.714,3	4.085,7	1.628,6	5.714,3	4.000,0	85,7	2,14%	1.628,6
2,0%	5.714,3	4.114,3	1.600,0	5.714,3	4.000,0	114,3	2,86%	1.600,0
1,5%	5.714,3	4.085,7	1.628,6	5.714,3	4.000,0	85,7	2,14%	1.628,6
3,0%	5.714,3	4.171,4	1.542,9	5.714,3	4.000,0	171,4	4,29%	1.542,9
3,5%	5.714,3	4.200,0	1.514,3	5.714,3	4.000,0	200,0	5,00%	1.514,3
4,0%	5.714,3	4.228,6	1.485,7	5.714,3	4.000,0	228,6	5,71%	1.485,7
4,5%	5.714,3	4.257,1	1.457,1	5.714,3	4.000,0	257,1	6,43%	1.457,1
5,0%	5.714,3	4.285,7	1.428,6	5.714,3	4.000,0	285,7	7,14%	1.428,6
5,5%	5.714,3	4.314,3	1.400,0	5.714,3	4.000,0	314,3	7,86%	1.400,0
6,0%	5.714,3	4.342,9	1.371,4	5.714,3	4.000,0	342,9	8,57%	1.371,4
6,5%	5.714,3	4.371,4	1.342,9	5.714,3	4.000,0	371,4	9,29%	1.342,9
7,0%	5.714,3	4.400,0	1.314,3	5.714,3	4.000,0	400,0	10,00%	1.314,3
7,5%	5.714,3	4.428,6	1.285,7	5.714,3	4.000,0	428,6	10,71%	1.285,7
8,0%	5.714,3	4.457,1	1.257,1	5.714,3	4.000,0	457,1	11,43%	1.257,1
8,5%	5.714,3	4.485,7	1.228,6	5.714,3	4.000,0	485,7	12,14%	1.228,6
9,0%	5.714,3	4.514,3	1.200,0	5.714,3	4.000,0	514,3	12,86%	1.200,0
9,5%	5.714,3	4.542,9	1.171,4	5.714,3	4.000,0	542,9	13,57%	1.171,4
10,0%	5.714,3	4.571,4	1.142,9	5.714,3	4.000,0	571,4	14,29%	1.142,9
10,5%	5.714,3	4.600,0	1.114,3	5.714,3	4.000,0	600,0	15,00%	1.114,3
11,0%	5.714,3	4.628,6	1.085,7	5.714,3	4.000,0	628,6	15,71%	1.085,7
11,5%	5.714,3	4.657,1	1.057,1	5.714,3	4.000,0	657,1	16,43%	1.057,1
12,0%	5.714,3	4.685,7	1.028,6	5.714,3	4.000,0	685,7	17,14%	1.028,6

Fuente: elaboración propia

## **Ventajas del Esquema Alternativo Propuesto**

Las ventajas que se observan en el esquema alternativo planteado son las siguientes:

### ***Fomento a la formalización de las operaciones***

Cuando se analizó el esquema que se aplicará desde el año 2018 se observó que el costo fiscal de la reducción de los derechos se reduce significativamente (en aproximadamente una tercera parte) si, como corresponde, esos mayores ingresos de los productores se convierten en base imponible incremental del impuesto a las ganancias y demás tributos del sistema vigente. La reducción directa de las alícuotas de derechos impacta por igual sobre la totalidad de los productores, independientemente de su comportamiento fiscal y de la formalidad con que se documenten sus operaciones, con lo cual el sistema no genera un incentivo a que se logre el objetivo de trasladar los mayores ingresos netos a la ganancia imponible.

El esquema alternativo propuesto, por el contrario solo implica un incremento efectivo de la rentabilidad para productores formales ya que:

a) Solo podrán computar el pago a cuenta los productores inscriptos y activos en el registro fiscal de operadores de granos, de manera tal que el beneficio queda así limitado a aquéllos que cumplan con los requisitos exigidos en el mismo, los cuales hacen referencia principalmente a justificación de predios explotados y al comportamiento fiscal.

b) Aún dentro de los productores activos en el registro, para que el beneficio sea efectivo, el contribuyente deberá determinar un saldo del impuesto a las ganancias a favor de AFIP superior al monto de los pagos a cuenta computables. Esta situación es un fuerte incentivo a la formalización de las operaciones y a que los ingresos fiscales efectivamente resignados se conviertan en mayor base imponible del impuesto a las ganancias, ya que un mismo costo fiscal se

correspondería a una mayor volumen de ingresos formalizados, permitiendo de esa manera justificar variaciones patrimoniales.

c) Implica una fuerte pérdida de rentabilidad en la operatoria de los "productores apócrifos", mecanismo a través del cual se reintegra la producción, originalmente comercializada sin la correspondiente documentación, al circuito formal valiéndose de productores ficticios. Estos "supuestos productores" evidentemente no tributan el impuesto a las ganancias por lo cual no tendrán la posibilidad de darle un uso efectivo a los pagos a cuenta correspondientes a sus ventas. En consecuencia cuando se venda el grano a intermediarios o exportadores mediante un productor simulado, el precio que se percibirá por la operación va a corresponder al de cotización, que se encontrará disminuido por la existencia de los derechos de exportación. Si bien ese productor simulado será acreedor a un pago a cuenta computable contra el impuesto a las ganancias, como en la práctica no declara (o no abona el impuesto declarado) en términos efectivos estará recibiendo un precio inferior al del productor formal. Esta situación implica un fuerte desaliento a esta operatoria ya que el productor que elija esta vía para comercializar parte de su cosecha además de tener que abonar la "comisión" que quienes montan estas operaciones ilegales le cobran (vía un precio fijado en un determinado porcentaje por debajo del precio de cotización), perderá la posibilidad de computar el pago a cuenta estipulado.

### ***Fomento a la rápida comercialización de la cosecha***

La demora en comercializar la cosecha por parte de los productores es negativa para la economía en general toda vez que resta divisas al país, retrasa los ingresos fiscales y constituye una forma de ahorro que no genera efecto multiplicador, ya que no permite incrementar la masa prestable de las instituciones bancarias.

El mecanismo propuesto genera un fuerte incentivo a la rápida comercialización de la producción dado que la rebaja en los derechos de exportación recién quedará firme al momento de la venta del grano y se hará efectiva al poder ser imputado el pago cuenta contra la erogación necesaria para cancelar la obligación fiscal derivada del saldo a favor de AFIP del impuesto a las ganancias del productor. En

consecuencia, y suponiendo que el productor es una persona física, si la producción es comercializada antes del final del año de cosecha, la rebaja operará de hecho en junio del año siguiente, mientras que si la comercialización se traslada hacia enero o meses sucesivos del siguiente ejercicio fiscal, deberá esperar doce meses más para que la reducción impacte financieramente.

El método directo elegido, por el contrario implica una mayor liquidez para el productor desde el mismo momento que cobra el producido de la venta, es decir que si la misma se produce por ejemplo en el mes de enero del año siguiente al de cosecha, el beneficio se materializará en ese momento y no en junio del año subsiguiente como en el sistema propuesto. Sin dudas esta realidad es un poderoso incentivo a acelerar los ritmos de comercialización con el objetivo de no afrontar una erogación en concepto de saldo de impuesto a las ganancias superior.

### ***Neutralidad respecto a los precios internos***

Si bien se manifestó que el efecto de una reducción de derechos de exportación para los productos del complejo sojero no tendrá un impacto significativo sobre los precios internos dado que la mayor parte de la producción se destina a la exportación, no puede obviarse que puede generar algún deslizamiento en productos de consumo interno que utilicen estos granos como insumo, tales como comestibles en base a soja, aceite, etc.

El mecanismo indirecto presentado en este apartado permite neutralizar completamente este posible efecto dado que en la práctica funciona como un subsidio fiscal que el estado entrega a los productores por una cuantía agregada equivalente (o muy similar) a los ingresos fiscales que percibe al materializarse las exportaciones del complejo bajo estudio. De esta manera el precio que los industriales pagan por la mercadería utilizada como insumo para sus producciones (tanto exportables como destinadas al consumo interno) sería similar al vigente con anterioridad a la reducción de derechos, desapareciendo así toda presión alcista sobre los precios internos. Por el contrario en el caso de la reducción directa, los precios de toda la producción de poroto de soja se elevarían incluyendo la del pequeño porcentaje que se destina a elaboración de productos de consumo



fronteras adentro, los cuales podrían experimentar un alza de precios por mayores costos de producción.

Evidentemente la operatoria propuesta puede llegar a generar un costo fiscal dado que el total de pagos a cuenta susceptibles de cómputo por parte de los productores (correspondientes al ciento por ciento del producto comercializado) será superior a los derechos finalmente cobrados (que estarán en relación a la mercadería finalmente exportada, aproximadamente un 85% del total), pero el mismo será reducido dada la escasa producción destinada al mercado interno y el mayor valor de la producción exportada luego de un proceso de elaboración. Adicionalmente debe remarcarse que además es baja la probabilidad que la totalidad de los pagos a cuenta computables puedan ser realmente utilizados dado que quedan sujetos a que el productor este activo en el RFOG y declare un saldo de impuesto a las ganancias a pagar superior a los mismos.

***El beneficio de la rebaja de los derechos de exportación es percibido directamente por el productor***

La reducción directa de los derechos de exportación implica que para que el beneficio llegue efectivamente a los productores agropecuarios debe ser trasladado por los diferentes eslabones de la cadena comercial, esto es así toda vez que el sujeto pasivo de los mismos es una persona diferente del productor. En consecuencia el mecanismo de reducción directa implica que el exportador percibirá un monto de dinero mayor por cada tonelada de producto exportado, el cual en su totalidad o al menos por una parte altamente significativa, debe ser trasladado hacia el productor mediante el reconocimiento de mayores precios de compra del grano. Si bien es esperable que esto sea así, dada la desigualdad económica entre compradores (exportadores y grandes industriales altamente concentrados) y vendedores (los productores directamente o a través de corredores o acopiadores, altamente atomizados) es probable que la reducción de derechos no termine traduciéndose en una mejora del mismo porcentaje en el precio de cotización interna del grano.

El mecanismo alternativo propuesto permite que el beneficio de la reducción recaiga directamente sobre el productor dado que los precios de cotización de la oleaginosa no deberían alterarse por la reducción instrumentada vía la posibilidad de computo de un pago a cuenta del impuesto a las ganancias. Dado que la cotización interna de la soja es una resultante directa de su cotización internacional y del valor del dólar, fácilmente podría detectarse y publicitarse para evitar que se convaliden, modificaciones injustificadas de la misma, tendientes a captar parte del beneficio que le correspondería al productor.

### ***Posibilidad de segmentación del beneficio***

Una de las principales ventajas que presenta el mecanismo indirecto propuesto es que permite explorar la posibilidad de segmentar el beneficio conforme las características de los productores, privilegiando a los pequeños y medianos u otorgando un tratamiento más conveniente a productores que tengan la mayor parte de su explotación ubicada en zonas de menores rendimientos.

Cuando la reducción se aplica mediante la disminución directa de la alícuota, la misma impacta necesariamente de similar manera a la totalidad de los productores dado que implica una modificación en los precios de pizarra en base a los cuales se realizan las transacciones. Por el contrario la aplicación de un método indirecto mediante un "pago a cuenta presunto" relacionado porcentualmente al monto de cada venta y que se exterioriza en cada uno de los comprobantes electrónicos de liquidación de granos del productor, permite la posibilidad de asignarle un valor diferente en cada operación segmentando así la cuantía del beneficio según ciertas características del beneficiario.

Lo detallado de la información que la AFIP posee de cada productor a partir de los regímenes de información de superficie sembrada, predios explotados, producción obtenida, stocks, movimiento de mercaderías y liquidación de ventas, conjuntamente con la disponibilidad "on line" de dichos datos, permite segmentar apropiadamente a los productores para poder otorgar beneficios diferenciales.

Los criterios de segmentación factibles de utilización, entre otros pueden ser:

a) Un primer criterio de segmentación que podría utilizarse es el tamaño con el objetivo de otorgarle un tratamiento preferencial a los pequeños y medianos productores. Los parámetros susceptibles de utilización, en forma individual o combinada, para esta clasificación son las ventas del ejercicio anterior, la superficie explotada o las toneladas producidas declaradas en los regímenes de información, los cuales no conviene ser sub-declarados dado que la posibilidad de obtener las cartas de porte para la comercialización formal de la producción depende de lo allí informado. De esta manera podría estipularse que la reducción de derechos sea superior o más rápida para productores que no superen los valores que se determinen. Si bien es cierto que una segmentación de este tipo podría alentar la división de la titularidad de las explotaciones, este procedimiento implicaría la necesidad de inscribir y mantener activos en el registro fiscal de operadores a dos o más productores con las complicaciones administrativas que ello conlleva.

b) Otro criterio de segmentación podría estar en relación a la localización de la superficie de explotación, con el objetivo de otorgar un tratamiento más beneficioso a aquellos productores que se encuentran más alejados de los puertos de embarque, permitiendo de esa manera compensar parcialmente el diferencial de costos de flete que enfrentan. También permitiría contemplar las diferencias de rendimiento promedio asociadas a la calidad de las tierras explotadas, situación que podría contribuir a expandir la frontera agropecuaria sin que se produzca un impacto fiscal significativo. A este respecto podrían determinarse porcentajes diferenciales de reducción de derechos para diferentes zonas productivas y asignar un valor promedio ponderado a cada productor conforme donde tenga declarada su o sus explotaciones, conforme el Registro Fiscal de Tierras Rurales Explotadas establecido por la R.G. AFIP N° 4096/2017 que entra en vigencia en noviembre del corriente año.

Esta posibilidad de segmentación es quizás una de las mayores ventajas de este esquema alternativo planteado, dado que permitiría establecer un mecanismo de reducción diferencial de la presión tributaria que colaboraría en compensar menores niveles de rentabilidad promedio provenientes de:

- a) mayores costos productivos
- b) menor calidad de suelo

- c) imposibilidad de aprovechar economías de escala por el tamaño de la explotación

Esta reducción selectiva de la presión tributaria podría transformarse además en un importante mecanismo para contrarrestar el proceso de concentración de las explotaciones que viene verificándose en las últimas décadas.

### **Situación de los Productores Adheridos al Régimen Simplificado (“monotributo”)**

Existe un pequeño porcentaje de productores que en el esquema alternativo desarrollado no recibirían beneficio alguno y en consecuencia no experimentarían en los hechos una reducción en los derechos de exportación que los afectan. Estos son los productores adheridos al régimen simplificado para pequeños contribuyentes, los cuales son un universo reducido dado que explotaciones superiores a aproximadamente 100 hectáreas ya quedarían, en condiciones normales de rindes y precios, fuera de los parámetros de venta establecidos para su permanencia en el citado régimen.

De cualquier manera no debe dejar de considerarse la situación de éstos, toda vez que de no hacerlo, los productores más pequeños quedarían ajenos a los beneficios de la reducción de derechos de exportación establecida. La opción que se le podría brindar sería que el pago a cuenta correspondiente por sus ventas pueda ser computado contra su obligación de pago del “monotributo” en la parte correspondiente al impuesto unificado, mediante un mecanismo de compensación. Sin embargo la baja incidencia del impuesto unificado sobre el valor tope de cada categoría (inferior al 5%) haría que a partir del primer semestre de la reforma gradual estos productores comenzaran a ser acreedores a un pago a cuenta superior a su obligación tributaria. Ante esta situación se considera que la AFIP debería proceder a reintegrarle en forma periódica, vía acreditación bancaria en la CBU declarada por los contribuyentes, los excedentes que se fueran produciendo.

## **Modificaciones Necesarias en el Funcionamiento del Fondo Federal Solidario**

La reducción de los derechos de exportación mediante la aplicación de alícuotas decrecientes genera un impacto fiscal directo para Nación y Provincias como consecuencia de la resignación de ingresos por esta vía, más allá que luego se recuperan parcialmente ingresos fiscales por el incremento resultante en la base imponible de otros tributos. La distribución del impacto en este caso es directamente proporcional a la participación de cada jurisdicción en el producido de los derechos de exportación, es decir 70% para la Nación y 30% para el conjunto de provincias, situación completamente lógica dado que el reparto del costo fiscal de la reducción debe ser consecuente con la apropiación de los beneficios del sistema vigente.

La aplicación del mecanismo indirecto alternativo propuesto en este apartado genera, sin modificaciones adicionales, una distribución distinta del costo fiscal de la reducción perjudicando a las provincias. Esta situación se produce como consecuencia que la cuantía de los derechos de exportación (de los cuales solo se coparticipan a las provincias el 30% a través del Fondo Federal Solidario) se mantendrá inalterable y la reducción de presión fiscal se materializaría a través de una caída en la recaudación del impuesto a las ganancias, de la cual las provincias participan en un porcentaje algo superior al 52% si se consideran incluidos los fondos destinados a ATN.

La variación que se produciría en la distribución de los costos fiscales de la reducción, para cada uno de los porcentajes de disminución previstos en el decreto 1343/2017 son los siguientes:

<b>Cuadro 13. REDUCCION DE DERECHOS DE EXPORTACION A LA SOJA Y DERIVADOS</b> <b>ESTIMACION DEL EFECTO DIRECTO SOBRE LA RECAUDACION - METODO INDIRECTO</b> En millones de pesos					
<b>Porcentaje de Reducción</b>	<b>Reducción Derechos</b>	<b>Pérdida para la Nación</b>	<b>Pérdida para las Provincias</b>	<b>Variación</b>	
0,5%	1.268,1	600,1	668,0	287,6	-287,6
1,0%	2.536,2	1.200,1	1.336,1	575,2	-575,2
1,5%	3.804,3	1.800,2	2.004,1	862,8	-862,8
2,0%	5.072,5	2.400,3	2.672,2	1.150,5	-1.150,5
2,5%	6.340,6	3.000,3	3.340,2	1.438,1	-1.438,1
3,0%	7.608,7	3.600,4	4.008,3	1.725,7	-1.725,7
3,5%	8.876,8	4.200,4	4.676,3	2.013,3	-2.013,3
4,0%	10.144,9	4.800,5	5.344,4	2.300,9	-2.300,9
4,5%	11.413,0	5.400,6	6.012,4	2.588,5	-2.588,5
5,0%	12.681,1	6.000,6	6.680,5	2.876,2	-2.876,2
5,5%	13.949,2	6.600,7	7.348,5	3.163,8	-3.163,8
6,0%	15.217,4	7.200,8	8.016,6	3.451,4	-3.451,4
6,5%	16.485,5	7.800,8	8.684,6	3.739,0	-3.739,0
7,0%	17.753,6	8.400,9	9.352,7	4.026,6	-4.026,6
7,5%	19.021,7	9.001,0	10.020,7	4.314,2	-4.314,2
8,0%	20.289,8	9.601,0	10.688,8	4.601,9	-4.601,9
8,5%	21.557,9	10.201,1	11.356,8	4.889,5	-4.889,5
9,0%	22.826,0	10.801,1	12.024,9	5.177,1	-5.177,1
9,5%	24.094,1	11.401,2	12.692,9	5.464,7	-5.464,7
10,0%	25.362,3	12.001,3	13.361,0	5.752,3	-5.752,3
10,5%	26.630,4	12.601,3	14.029,0	6.039,9	-6.039,9
11,0%	27.898,5	13.201,4	14.697,1	6.327,5	-6.327,5
11,5%	29.166,6	13.801,5	15.365,1	6.615,2	-6.615,2
12,0%	30.434,7	14.401,5	16.033,2	6.902,8	-6.902,8

Fuente: Elaboración propia

Los resultados obtenidos permiten observar que la aplicación del método indirecto propuesto provocaría un traslado del costo fiscal desde la Nación a las Provincias de aproximadamente un 32% del total. Evidentemente para que el mecanismo alternativo no genere esta situación inequitativa para las provincias debería disponerse alguna metodología que permita compensarlas para evitar un impacto fiscal superior al que a éstas les correspondería afrontar.

La modificación paulatina del porcentaje de derechos de exportación que se destina al Fondo Federal Solidario puede ser el mecanismo que permita subsanar esta

dificultad y compensar por esa vía la pérdida fiscal extra que sufrirían las provincias. En consecuencia deberían incrementarse gradualmente el porcentaje de los derechos de exportación del complejo sojero que pasan al fondo federal solidario para que los mayores recursos que las provincias recibirían por este concepto compensen la reducción que sufrirían en concepto de coparticipación del impuesto a las ganancias. Los porcentajes que sucesivamente deberían corresponder al Fondo Federal Solidario se exponen en el siguiente cuadro

<b>Cuadro 14. REDUCCION INDIRECTA DE LOS DERECHOS DE EXPORTACION AL COMPLEJO SOJERO. MODIFICACION NECESARIA EN EL PORCENTAJE DEL FFS PARA COMPENSAR A LAS PROVINCIA. En millones de pesos correspondientes al año 2017</b>				
<b>Monto estimado de derechos de exportación año 2017 (en millones de \$)</b>				<b>70.000</b>
<b>Porcentaje inicial destinado al FFS</b>		<b>30%</b>	<b>Monto FFS</b>	
			<b>21.000</b>	
<b>Porcentaje de Reducción</b>	<b>Pérdida Provincial</b>	<b>Valor del FFS</b>		<b>Nuevo % FFS</b>
		<b>Original</b>	<b>Modificado</b>	
0,5%	287,6	21.000	21.287,6	30,4%
1,0%	575,2	21.000	21.575,2	30,8%
1,5%	862,8	21.000	21.862,8	31,2%
2,0%	1.150,5	21.000	22.150,5	31,6%
1,5%	1.438,1	21.000	22.438,1	32,1%
3,0%	1.725,7	21.000	22.725,7	32,5%
3,5%	2.013,3	21.000	23.013,3	32,9%
4,0%	2.300,9	21.000	23.300,9	33,3%
4,5%	2.588,5	21.000	23.588,5	33,7%
5,0%	2.876,2	21.000	23.876,2	34,1%
5,5%	3.163,8	21.000	24.163,8	34,5%
6,0%	3.451,4	21.000	24.451,4	34,9%
6,5%	3.739,0	21.000	24.739,0	35,3%
7,0%	4.026,6	21.000	25.026,6	35,8%
7,5%	4.314,2	21.000	25.314,2	36,2%
8,0%	4.601,9	21.000	25.601,9	36,6%
8,5%	4.889,5	21.000	25.889,5	37,0%
9,0%	5.177,1	21.000	26.177,1	37,4%
9,5%	5.464,7	21.000	26.464,7	37,8%
10,0%	5.752,3	21.000	26.752,3	38,2%
10,5%	6.039,9	21.000	27.039,9	38,6%
11,0%	6.327,5	21.000	27.327,5	39,0%
11,5%	6.615,2	21.000	27.615,2	39,5%
12,0%	6.902,8	21.000	27.902,8	39,9%

Fuente: elaboración propia

Los resultados obtenidos permiten concluir que, de aplicarse el método indirecto de reducción de derechos de exportación propuesto, un progresivo incremento del porcentaje de los mismos destinado a conformar el Fondo Federal Solidario podría evitar que las Provincias sufran un costo fiscal superior al que les correspondería, conforme la distribución actual del producido de este recurso fiscal. Cuando el esquema progresivo de reducción esté finalizado, el porcentaje estimado que debería destinarse al FFS sería del 40% de los derechos recaudados, en lugar del 30% actual.

#### **4. CONCLUSIONES**

Mediante el decreto 1343/2017 se ha dispuesto una reducción gradual y progresiva en la alícuota de los derechos de exportación para el complejo sojero a partir de enero del año 2018. Evidentemente esta decisión trae aparejado un costo fiscal compartido entre Nación y Provincias, para estas última vía la disminución de los recursos que conformarán el Fondo Federal Solidario. La disminución de los derechos de exportación implicará una mejora en los precios de la producción del cereal que debería traducirse en un aumento en la base imponible de otros tributos del sistema nacional y sub-nacional que permitiría compensar parcialmente el costo fiscal de la medida.

En el presente capítulo se propone un mecanismo alternativo de reducción de los derechos de exportación, en forma indirecta mediante la posibilidad otorgada a los productores de computar a cuenta del impuesto a las ganancias, un porcentaje del monto neto de las ventas efectuadas. Esta propuesta debe acompañarse con una modificación progresiva en el porcentaje de los derechos de exportación que conforma el Fondo Federal Solidario, de manera tal que se compense a las



provincias evitando que éstas corran con un porcentaje del costo fiscal superior al 30%, que es su participación en los ingresos generados por esta vía.

El mecanismo alternativo propuesto se cree que presenta dos importantes ventajas:

a) Por una parte solo puede ser cabalmente aprovechado por productores formales que declaren un impuesto a las ganancias suficiente como para poder computar el pago a cuenta. De esta manera se logra un mecanismo adicional de lucha contra la evasión al disminuir la rentabilidad de la comercialización informal mediante "productores apócrifos".

b) Permite la segmentación del beneficio según características particulares de cada productor, como ser su tamaño y la ubicación geográfica de la explotación.

## **CAPÍTULO V. IVA PROVINCIAL SIMPLIFICADO - IMPOSICIÓN PROVINCIAL AL PATRIMONIO**

### **1. Introduccion**

Si bien se considera que el arraigado federalismo que caracteriza a nuestro país llevaría a pretender la opción autónoma de un impuesto al valor agregado provincial, las dificultades de aplicación inherentes a éste relacionadas a su implementación a nivel provincial, hacen recomendable analizar la variante de su aplicación en forma simplificada, es decir mediante la utilización de una alícuota uniforme suplementaria a la nacional.

Respecto a esta opción de aplicación del IVA a nivel sub-nacional se definirán las principales características del impuesto, el tratamiento a dispensar a las transacciones intra e inter jurisdiccionales, y se estudiarán especialmente los posibles mecanismos de distribución de la recaudación obtenida.

En el referido estudio se estimó cuál sería la alícuota equivalente de sustitución del impuesto a los ingresos brutos por un impuesto a las ventas finales o un impuesto al valor agregado, entendiendo por tal aquella que aplicada sobre la base imponible estimada del nuevo tributo, permitiría obtener un nivel de recaudación igual al que se logra actualmente del impuesto a reemplazar. El valor estimado fue de aproximadamente el 11%, porcentaje notoriamente elevado, máxime si se considera que conviviría con una alícuota de IVA Nacional del 21%, lo que haría una imposición conjunta sobre el consumo del 32%.

El elevado nivel de la alícuota sustituta equivalente, hace que sea muy difícil de implementar una reforma que pretenda como objetivo que el nuevo tributo, por sí solo, permita obtener la totalidad de la recaudación que proviene actualmente del impuesto a los ingresos brutos y, en consecuencia, es necesario analizar fuentes alternativas de recursos para las provincias, de manera tal que se pueda reducir la alícuota del impuesto sustituto.

En este marco es de destacar que a nivel internacional los gobiernos subnacionales obtienen porcentajes importantes de sus recursos propios a partir de impuestos al patrimonio. En contraposición a esta tendencia, en la Argentina los impuestos provinciales al patrimonio (impuestos inmobiliarios y al automotor) han ido perdiendo importancia relativa en los últimos veinte años. En consecuencia se cree que existe margen para incrementar los recursos provinciales propios obtenidos a partir de esta manifestación de capacidad contributiva.

Para lograr el objetivo manifestado en el párrafo anterior, se analizará la factibilidad, ventajas y desventajas de transferir jurisdiccionalmente el impuesto sobre los bienes personales desde la Nación a las Provincias. En referencia a esta posibilidad se estudiará:

a) La importancia actual de los impuestos al patrimonio a nivel nacional y sub-nacional.

b) Los posibles efectos sobre el impuesto a los bienes personales consecuencia de la ley de sinceramiento fiscal de 2016/2017.

c) Esquema para la transferencia del impuesto a la órbita provincial:

i) Definición de la jurisdicción tributaria

ii) Incorporación de los actuales impuestos inmobiliarios y automotor al esquema de bienes personales sub-nacional

iii) Tratamiento de los bienes situados en el exterior

iv) Posibilidad de darle progresividad a la imposición sub-nacional al patrimonio

## 2. El impuesto al valor agregado sub-nacional – método simplificado

### *El IVA sub-nacional Simplificado*

La alternativa al IVA provincial implementado autónomamente por las provincias es un mecanismo simplificado de aplicación, consistente en que **el gobierno federal le adiciona al impuesto nacional una alícuota extra con destino a las provincias, mecanismo que comúnmente se lo conoce como "IVA mochila"**. Evidentemente los estados sub-nacionales pierden toda su soberanía tributaria dado que, además de no poder modificar las pautas de aplicación del tributo que se regirán plenamente por las disposiciones nacionales, tampoco pueden fijar unilateralmente la alícuota dado que la misma debería surgir de un acuerdo con todas las demás provincias al no admitirse diferencias entre las jurisdicciones que adhieran al sistema.

Este mecanismo es el vigente en algunos de los estados más pequeños de Canadá (Newfoundland, Nova Scotia y New Brunswick), en donde el fisco federal le adiciona un porcentaje a la alícuota del *Goods and Service Tax* (GST), que es el impuesto aplicado en todo el territorio de la nación y procede a recaudar y fiscalizar por cuenta de la provincias ese adicional, que **posteriormente es girado a éstas en base a coeficientes de coparticipación**.

En la República del Perú se encuentra vigente un impuesto destinado a los municipios organizado en base a este esquema denominado Impuesto de Promoción Municipal (IPM), consistente en una alícuota adicional del 2% que se agrega a la alícuota general del 16% del IVA nacional (con lo cual la alícuota total trepa al 18%), destinada a la creación del "Fondo Compensador Municipal" que se distribuye luego entre los municipios mediante un índice de coparticipación que contempla aspectos redistributivos. Los recursos del Fondo se transfieren de manera íntegra a las 1.831 municipalidades del país, considerando los criterios de

distribución que se encuentran determinados en el Decreto Supremo N° 06-94-EF: población, tasa de mortalidad, nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (para el caso de las Provincias de Lima y Callao), y tasa de ruralidad (para el resto del país); información estadística proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que es la institución oficial con competencia en la materia

La principal ventaja de esta forma de imposición provincial está dada porque es **absoluta la coordinación entre Provincias y Nación** en la aplicación del impuesto y el aprovechamiento que la jurisdicción sub-nacional hace de la capacidad legislativa, administrativa y fiscalizadora del Estado Nacional. Evidentemente el aspecto fundamental a definir en este esquema de aplicación de un IVA Provincial, además de la alícuota suplementaria, es el mecanismo a aplicarse para la distribución de la recaudación.

En relación a este último aspecto, debe establecerse si los montos abonados por los contribuyentes serán depositados totalmente a favor del fisco nacional (o de un organismo centralizado de coordinación interprovincial autónomo de la agencia impositiva nacional) que será el encargo de efectuar posteriormente la distribución, o si son asignados directamente por el *software* de liquidación conforme lo estipulado en la declaración jurada correspondiente del sujeto pasivo que efectúa el pago. En este caso, a nivel de contribuyente se debería asignar el destino del impuesto provincial determinado a una o a múltiples jurisdicciones. La alternativa más simplificada consistiría en que la alícuota adicional al IVA nacional sea repartida por el gobierno central entre las diferentes jurisdicciones, mediante coeficientes obtenidos a partir de índices que permitan estimar la demanda agregada de cada provincia. Este mecanismo, similar al de coparticipación de nuestro país, evitaría la necesidad de efectuar declaraciones juradas de IVA por jurisdicción y, por consiguiente la obligación de distinguir geográficamente el origen de las compras y el destino de las ventas, simplificando mucho la reforma en un país con gran cantidad de provincias como la Argentina.

La opción de un IVA simplificado que obligue al contribuyente a distinguir el destino jurisdiccional de sus débitos y créditos y efectuar una liquidación particular para cada jurisdicción en que tenga actividad, implicaría verse en la necesidad de aplicar los complejos mecanismos de administración tributaria inherentes a la aplicación

autónoma del tributo, sin las ventajas derivadas de la posibilidad de aplicar alícuotas diferenciales en cada provincia. En este caso si bien la alícuota sería plana para toda operación, disminuyendo así el riesgo de evasión por maniobras de fraude de destino o *paseo* de facturas, se mantendría la dificultad para poder asignar y fiscalizar la distribución de la recaudación entre las diferentes provincias. Por lo expuesto no se considera lógica ni recomendable una instrumentación del impuesto de este tipo, ya que en tal caso debería seleccionarse algunas de las alternativas de aplicación autónoma del tributo mencionadas en el estudio anterior, oportunamente mencionado, perdiéndose la "simplificación" buscada.

En consecuencia la aplicación simplificada de un IVA provincial debería implementarse mediante una declaración jurada general, adicional a la correspondiente al IVA nacional, sin distinción jurisdiccional del destino de las operaciones, y por consiguiente del débito fiscal sub-nacional. El monto recaudado correspondiente a las Provincias debería destinarse a una cuenta común desde la cual se procedería a girar, automática y constantemente, los fondos a cada una de las jurisdicciones provinciales conforme al mecanismo de distribución que se establezca.

Por lo expuesto, en este tipo de organización del IVA sub-nacional adquiere importancia fundamental la definición del mecanismo en base al cual se distribuirá el producido del mismo, aspecto que se va a desarrollar exhaustivamente en el apartado siguiente.

### **Posibles Mecanismos de Distribución de un IVA Sub-Nacional Simplificado**

La inconveniencia de efectuar una declaración jurada individual por jurisdicción sub-nacional en el caso de aplicación del IVA provincial simplificado o "mochila" obliga a buscar métodos alternativos de distribuir la recaudación proveniente de la alícuota suplementaria común, entre las diferentes provincias.

Estos posibles mecanismos pueden ser divididos en dos grandes grupos, los que privilegian el aspecto distributivo y los que incorporan variables que pueden generar

cierta redistribución jurisdiccional. Los mecanismos distributivos son aquellos que buscan que el producido final del tributo se asigne entre las jurisdicciones respetando lo más posible la distribución de la base imponible entre ellas, en tanto que los denominados redistributivos son los que mediante algún parámetro buscan que alguna o algunas jurisdicciones obtengan una proporción mayor del producido del tributo, en relación a la que le correspondería conforme a la base imponible generada en la misma, obviamente en detrimento de otras que sufrirán el efecto inverso.

### ***Índices de distribución***

La base imponible objetivo de un impuesto al valor agregado es el consumo final, solo que por una cuestión de administración tributaria su percepción se hace en forma no acumulativa en todas las etapas de la cadena. En consecuencia, como corresponde a un impuesto al consumo, la base imponible de cada jurisdicción debiera ser igual al monto de los bienes y servicios a ser consumidos en la misma.

Si la decisión política en el caso de implementación de este impuesto es que su reparto se efectúe conforme a la distribución regional del consumo, no se ha encontrado un índice oficial disponible en nuestro país que mida cabalmente la misma. En consecuencia se han presentado una serie de aproximaciones, dentro de las cuales la más recomendable pareciera ser la distribución en base a un coeficiente obtenido a partir de la información referida a los ingresos totales de los trabajadores del sector privado.

Evidentemente podría construirse un índice específico de medición del consumo por Provincia, aplicarse una combinación de los índices mencionados en el presente estudio, o iniciar la distribución con un índice que asegure un reparto similar al del impuesto a los ingresos brutos y avanzar gradualmente hacia un coeficiente de distribución más basado en el consumo.

A manera de resumen se muestran en el cuadro 1 los diferentes valores de distribución provincial que resultarían de las distintas alternativas estudiadas

**CUADRO 1. IVA PROVINCIAL SIMPLIFICADO. COMPARACIÓN INDICES DE DISTRIBUCIÓN**

Provincia	Población	Coparticipación	Reca. IIBB	VAB Provincial	Ingr.Privados
<b>C.A.B.A.</b>	7,2%	2,4%	21,8%	20,8%	29,2%
<b>BUENOS AIRES</b>	38,6%	20,3%	36,0%	32,0%	30,6%
<b>CATAMARCA</b>	0,9%	2,7%	0,5%	0,9%	0,4%
<b>CÓRDOBA</b>	8,2%	8,7%	7,5%	7,8%	7,0%
<b>CORRIENTES</b>	2,5%	3,7%	1,0%	1,2%	0,9%
<b>CHACO</b>	2,6%	4,9%	1,3%	1,4%	0,9%
<b>CHUBUT</b>	1,3%	1,5%	1,5%	2,3%	2,5%
<b>ENTRE RÍOS</b>	3,1%	4,8%	1,9%	2,5%	1,7%
<b>FORMOSA</b>	1,3%	3,6%	0,4%	0,5%	0,3%
<b>JUJUY</b>	1,7%	2,8%	0,6%	0,9%	0,7%
<b>LA PAMPA</b>	0,8%	1,9%	0,7%	0,9%	0,5%
<b>LA RIOJA</b>	0,8%	2,0%	0,3%	0,6%	0,4%
<b>MENDOZA</b>	4,3%	4,1%	4,0%	4,0%	3,1%
<b>MISIONES</b>	2,7%	3,2%	2,2%	1,3%	1,2%
<b>NEUQUÉN</b>	1,4%	1,6%	3,0%	3,2%	2,9%
<b>RÍO NEGRO</b>	1,6%	2,5%	1,3%	1,4%	1,7%
<b>SALTA</b>	3,0%	3,8%	1,6%	1,8%	1,4%
<b>SAN JUAN</b>	1,7%	3,3%	0,7%	1,2%	1,0%
<b>SAN LUIS</b>	1,1%	2,3%	0,9%	1,2%	0,8%
<b>SANTA CRUZ</b>	0,7%	1,5%	1,4%	1,8%	1,8%
<b>SANTA FE</b>	8,2%	8,7%	7,5%	8,5%	7,4%
<b>SGO. DEL ESTERO</b>	2,2%	4,1%	0,6%	1,3%	0,5%
<b>TUCUMÁN</b>	3,9%	4,7%	2,6%	1,8%	1,0%
<b>TIERRA DEL FUEGO</b>	0,3%	1,2%	0,8%	0,8%	1,9%

Fuente elaboración propia a partir de datos de diversos organismos

Como se advierte en el cuadro 1, la diferencia entre los diferentes índices es significativa, aun cuando se excluye de la comparación a los actuales índices de coparticipación federal de impuestos, el que se considera inaplicable para distribuir un impuesto suplementario sub-nacional común por contemplar aspectos redistributivos.



## **Regímenes de recaudación anticipada en un IVA Sub-nacional simplificado**

En el contexto de aplicación simplificada del IVA provincial, los estados sub-nacionales perderían la potestad de fijar en forma unilateral y en propio beneficio regímenes de recaudación anticipada del impuesto, ya sea retenciones, percepciones o recaudaciones bancarias.

De disponerse este tipo de regímenes, lo cual sería recomendable como medida de administración tributaria de lucha contra la evasión, los mismos deberían ser establecidos en forma conjunta y su producido distribuido por el mismo mecanismo que se elija para la asignación jurisdiccional de la recaudación normal del impuesto.

Un aspecto a determinar sería la potestad que un organismo de coordinación interprovincial tendría para establecer regímenes y agentes. A este respecto existen dos alternativas:

a) impedir que puedan establecerse regímenes o agentes de retención, percepción o recaudación diferentes de los vigentes para el IVA nacional, limitando en consecuencia la potestad a la fijación de alícuotas suplementarias de recaudación anticipada sobre los mismos regímenes y agentes nacionales

b) permitir que las provincias puedan fijar en forma centralizada regímenes específicos de recaudación anticipada y designar los agentes encargados de su materialización.

Se considera que, en tanto los regímenes se establezcan en forma centralizada y se respeten ciertos parámetros mínimos que eviten que el nombramiento de agentes de recaudación anticipada recaiga sobre empresas de escasa envergadura, no habría dificultades en que las provincias mantengan la potestad de fijar en forma conjunta los regímenes que consideren apropiados.

## Conclusiones

La aplicación de un IVA provincial simplificado como fuente principal de financiamiento de los gobiernos provinciales se considera factible en tanto se contemplen una serie de aspectos tales como:

a) que debe ser aplicado en el marco de una reforma integral en la cual parte de la recaudación que se obtiene actualmente del impuesto a los ingresos brutos se reemplace por otras fuentes de financiamiento, de manera tal que la alícuota suplementaria del IVA se ubique en valores en torno al 5% o 6%, la mitad de la actualmente necesaria para asegurar la equivalencia en la recaudación.

b) La recaudación debería distribuirse en forma automática mediante coeficientes predeterminados, de manera tal que el contribuyente no se vea obligado a efectuar una DDJJ para cada jurisdicción en la que opera, ya que en ese caso la pérdida de simplicidad de administración tributaria haría conveniente la aplicación de un IVA sub-nacional autónomo, en el caso que se decida que este sea el impuesto provincial al consumo.

c) Al ser el IVA un impuesto al consumo, es lógico plantear como objetivo que la distribución jurisdiccional del producido se efectúe en base a algún coeficiente que capte la distribución provincial del mismo. En este sentido no se ha encontrado en el sistema oficial de indicadores un índice plenamente satisfactorio, razón por la cual en caso de implementarse este tributo sería conveniente la creación de un índice específico a ser construido y relevado periódicamente por el INDEC, aplicando una metodología consensuada con las Provincias.

d) Dado que es de esperar que la distribución regional del producido de este impuesto, que resulte de un índice de consumo jurisdiccional, sea sustancialmente diferente a la que cada provincia obtiene actualmente del impuesto a los ingresos brutos, sería recomendable comenzar con una distribución mixta que incorpore en el cálculo del coeficiente, junto al índice de consumo provincial, en un porcentaje anualmente decreciente el índice implícito actual de distribución del monto agregado de recaudación de IIBB.

### **3. Impuesto sobre los bienes personales provincial**

#### **Esquema Tentativo para la Transferencia del Impuesto a los Bienes Personales a la Órbita Sub-Nacional**

El actual impuesto sobre los bienes personales, si bien es un tributo nacional contribuye, vía coparticipación, al financiamiento de las provincias. Conforme al régimen actual de distribución primaria aproximadamente un 55% de lo recaudado por esta vía termina siendo derivada las provincias, monto que en el año 2016 ascendió a aproximadamente \$ 10.650 millones, valor equivalente al 1,82% del total de transferencias automáticas de Nación a Provincias, al 2,5% de los ingresos propios consolidados provinciales y al 3,37% de la recaudación total proveniente de ingresos brutos, porcentajes reducidos, aunque si se lo compara con el producido del impuesto inmobiliario su importancia aumenta hasta el 32,5%.

Evidentemente la traslación del total recaudado del actual impuesto sobre los bienes personales a las provincias solamente implicaría un incremento modesto de recursos para éstas, ya que los porcentajes involucrados serían similares en importancia a los mencionados en el párrafo anterior. Sin embargo lo que se propondrá seguidamente en este capítulo, es el traslado de la recaudación y administración de este tributo a la órbita de las Provincias, su reformulación para dotarlo de mayor capacidad recaudatoria y su compatibilización con los actuales impuestos al patrimonio vigentes a nivel provincial (inmobiliario y automotor), para que forme parte de una reforma integral del sistema de financiamiento sub-nacional basado en el reemplazo del impuesto a los ingresos brutos por un impuesto no distorsivo al consumo (Impuesto a las Ventas Finales -IVF- o Impuesto al Valor Agregado Provincial -IVAp-) con una tasa razonable, para lo cual se necesita potenciar otras fuentes de financiamiento propias.

## ***Esquema General de la Propuesta***

El esquema general consistiría en la traslación de la administración y recaudación del impuesto a los bienes personales en su totalidad a las jurisdicciones provinciales, pero manteniendo un esquema de liquidación centralizado y coordinado con el impuesto a las ganancias de personas físicas administrado por AFIP y compatibilizándolo con los impuestos inmobiliario y automotor vigentes. Esta centralización en la declaración jurada es altamente conveniente ya que permite unificar las declaraciones nacionales y provinciales y coordinarlas con los mecanismos de exteriorización de justificación de variaciones patrimoniales anuales, contemplados en el proceso de liquidación del impuesto a las ganancias.

Las ventajas que se advierten en el proceso de declaración jurada complementario son:

a) Se unifica la administración del tributo para el contribuyente sin generarle mayores complicaciones suplementarias a las ya existentes para la confección de las declaraciones juradas anuales de sus impuestos nacionales.

b) Se aprovechan plenamente los mecanismos de administración tributaria e intercambio de datos desarrollados a nivel nacional y también los procesos de fiscalización de contribuyentes que lleve adelante el organismo impositivo nacional, pasando a ser las provincias beneficiarios indirectos de estos.

c) No se pierde soberanía tributaria toda vez que el tratamiento de cada bien, en relación a su *gravabilidad* o no y forma de valuación, y la alícuota aplicable a la base imponible determinada será potestad de las jurisdicciones sub-nacionales.

d) Es un mecanismo muy usado a nivel internacional ya que son muchos los países que estipulan, principalmente en lo referido al impuesto a las ganancias de personas físicas, alícuotas suplementarias a la nacional destinadas a la provincia, estado o región de residencia del contribuyente.

e) La recaudación centralizada no sería mayor inconveniente dado que podría ir a una cuenta especial correspondiente a un organismo de administración interprovincial centralizado, el cual la distribuiría automáticamente a la jurisdicción destinataria conforme el mecanismo de asignación de la misma que se determine.

f) La coordinación interprovincial necesaria no será muy significativa ya que debería comprender solamente:

i) la clara definición de la jurisdicción tributaria que le corresponde a cada contribuyente para evitar fenómenos de doble imposición.

ii) la fijación de supuestos de residencia aceptados por todas las provincias a los efectos de reducir las posibilidades de fraguar la realidad para aprovechar diferenciales de alícuota o tratamiento fiscal.

iii) la coordinación de los posibles mecanismos de recaudación anticipada que pudieran establecerse para evitar que éstos generen pagos en jurisdicciones diferentes a la que corresponde a cada contribuyente. En este sentido será de especial importancia la compatibilización del pago a cuenta derivado del impuesto inmobiliario y automotor, tal como se desarrollará oportunamente.

El tratamiento a dársele a los bienes de la sociedad conyugal debería ser equivalente al que se le da en el impuesto a las ganancias, de manera tal que todos los bienes incorporados a la declaración jurada del impuesto a las ganancias del trabajador dependiente o independiente deban formar parte de la correspondiente al impuesto a los bienes personales

### ***Definición de la Jurisdicción Tributaria***

Un aspecto fundamental, y quizás el que puede dar origen a mayores discusiones al momento de diseñar la implementación de un impuesto de este tipo, es el de la definición de la jurisdicción tributaria de cada contribuyente.

Una primera consideración que debe hacerse en relación al tema, es que no se está frente a una tasa en la cual deba justificarse alguna relación entre la jurisdicción de tributación y el lugar físico en el cual están situados los bienes alcanzados por el tributo. Lo que se busca aplicar es un impuesto que utiliza como manifestación de capacidad contributiva la riqueza (o más precisamente los activos) de las personas físicas y en consecuencia la jurisdicción de tributación debe estar relacionada al sujeto y no a los bienes alcanzados, tal como sucede actualmente con el impuesto

nacional a los bienes personales que incorpora a su base imponible bienes de residentes en el país que están ubicados en el exterior. En este sentido, si bien podría pretenderse alguna otra alternativa (por ejemplo domicilio laboral), se considera que al estar frente a un impuesto de tipo directo aplicado sobre personas físicas, la jurisdicción de tributación debería ser la de residencia del contribuyente, ya que una persona es usuario de los bienes y servicios públicos provistos mayormente por la jurisdicción en la que vive. Indudablemente la presunción debería ser que la jurisdicción de residencia es la que corresponde al domicilio fijado en la documentación nacional de identidad, sin embargo deberían establecerse algunos parámetros que pueden contemplarse para evitar que se busque eludir el tributo, en base al aprovechamiento de diferenciales de alícuotas o tratamiento de exenciones, con el relativamente simple trámite de hacer un cambio de domicilio fijándolo en una jurisdicción diferente a la real de residencia.

A este respecto podrían fijarse disposiciones relacionadas a:

- a) domicilio del grupo familiar primario (cónyuge e hijos).
- b) jurisdicción de expedición del registro de conductor.
- c) jurisdicción de radicación de la vivienda única.
- d) domicilio de radicación del establecimiento escolar al que asisten hijos menores de edad.
- e) domicilio de radicación de las cuentas bancarias de las cuales resulte titular.
- f) domicilio de prestación de servicios en relación de dependencia o domicilio fiscal en el caso de ser contribuyentes autónomos o monotributistas.

La totalidad de estos indicios son derivados de información disponible en diferentes bases de datos ya existentes por lo cual el organismo central de coordinación del impuesto debería resumir la información correspondiente a los contribuyentes de todo el país en una base de datos ad-hoc y establecer un mecanismo automático de validación que origine un alerta cuando detecte inconsistencias que merezcan iniciar un proceso de fiscalización tendiente a dictar una resolución que establezca la jurisdicción de tributación correspondiente. Incluso podría disponerse que dicho organismo asigne la jurisdicción de tributación de cada contribuyente (que servirá de

base para determinar la legislación a aplicar para confeccionar la DDJJ y para distribuir la recaudación) y en caso de disconformidad o necesidad de cambio el contribuyente deba tramitar la modificación ante dicho organismo.

El problema que se derivaría de la convivencia con los impuestos inmobiliario y automotor y la pretensión de cada jurisdicción que estos bienes tributen conforme su ubicación geográfica ha sido contemplada en la propuesta y la posible solución se expone en el apartado siguiente.

### ***Convivencia con los impuestos inmobiliarios y automotor***

Si bien su importancia ha ido disminuyendo en el conjunto de recursos tributarios de propia recaudación de las provincias, el impuesto inmobiliario y el impuesto a los automotores (en aquellas jurisdicciones que lo aplican) siguen teniendo trascendencia y la segura pretensión de las provincias de continuar cobrando estos impuestos a los bienes ubicados o utilizados en su territorio, puede ser una dificultad para la aplicación consensuada de un impuesto a los bienes personales provincial.

Otro aspecto que generaría reticencia a la eliminación de los impuestos inmobiliarios y automotor, reemplazándolo por la incorporación de estos bienes en la base imponible de un Impuesto a los Bienes Personales Provincial (IBPpcial), sería la percepción de que dichos tributos son más sencillos de recaudar y más difíciles de evadir que el posible impuesto sustituto y además el universo de contribuyentes de aquéllos será seguramente más amplio que el del IBPpcial, toda vez que en éste debería contemplarse la existencia de un mínimo exento para evitar que todo ciudadano deba presentar la correspondientes DDJJ, con la consiguiente complicación en materia de administración tributaria del contribuyente y de fiscalización del organismo tributario provincial.

La alternativa de excluir de la base imponible del IBPpcial a inmuebles y automotores que tributen el impuesto específico atenta contra una de las principales ventajas del nuevo impuesto propuesto, que es la posibilidad de otorgarle una importante progresividad a la tributación, aspecto que se desarrollará en un apartado al respecto, razón por la cual no se considera adecuada esta alternativa.

Por lo expuesto se considera conveniente mantener los impuestos inmobiliarios y automotor conforme la legislación de cada provincia y con las adecuaciones acordadas en el reciente acuerdo fiscal firmado entre Nación y Provincias para tratar de coordinar bases imponibles y alícuotas, pero compatibilizar su existencia con el impuesto a los bienes personales provincial.

La propuesta implica la convivencia del IBPpcial con los preexistentes impuestos inmobiliarios y automotor en base al siguiente esquema:

a) Se mantienen los impuestos inmobiliarios y automotor que actualmente cobran las provincias tal como hasta el momento se aplican, es decir que la jurisdicción de tributación es la de ubicación física del inmueble y la de radicación dominial del automotor.

b) Se considera altamente conveniente que se avance en los acuerdos de compatibilización de base imponible y alícuotas suscriptas en el recientemente firmado acuerdo fiscal entre Nación y Provincias y que establece en sus aspectos pertinentes que:

i) La Nación deberá disponer de un organismo federal que cuente con la participación de las provincias y de la CABA, que determine los procedimientos y metodologías de aplicación para todas las jurisdicciones con el objeto de lograr que las valuaciones fiscales de los inmuebles tiendan a reflejar la realidad del mercado y la dinámica territorial.

ii) Las Provincias deberán adoptar para el cálculo y determinación de las valuaciones fiscales de los inmuebles los procedimientos y metodologías de valuación uniformes establecidas por el organismo federal. Para ello, las provincias y la CABA aseguran a este organismo federal acceso a los registros catastrales y demás registros locales.

iii) Las provincias deberán fijar alícuotas del impuesto inmobiliario en un rango entre el 0,5% y el 2% del valor fiscal establecido.

Esta coordinación es fundamental para evitar que las provincias mediante el artilugio de incrementar la alícuota de los impuestos inmobiliarios y automotor, que como se verá van a ser considerados pago a cuenta del IBPpcial, pretendan avanzar



sobre la porción del impuesto que debería direccionarse conforme a la residencia del titular.

c) Los inmuebles y automotores serán bienes gravados en el IBPpcial y en consecuencia formarán parte de la base imponible de este impuesto. La valuación debería ser la establecida para el impuesto inmobiliario o automotor o el valor de escrituración o inscripción, el mayor de los dos.

d) Para evitar la doble imposición los montos efectivamente pagados en concepto de impuesto inmobiliario y automotor podrán ser deducidos del saldo del IBPpcial determinado. Este pago a cuenta debería ser limitado al incremento en la obligación de IBPpcial originado en la inclusión en el mismo de los inmuebles y automotores que lo originan.

e) Para evitar conflictos jurisdiccionales y facilitar la aplicación conjunta y coordinada del impuesto propuesto, para el caso de los bienes registrables (inmuebles y automotores) se considera apropiado abandonar el principio de residencia del contribuyente para la determinación de la jurisdicción de tributación y considerar que en esos casos la jurisdicción es la de ubicación física del inmueble o la de inscripción del automotor.

f) Para lograr el objetivo expresado en el punto e) el pago a cuenta originado en los impuestos inmobiliarios y automotor abonados serán imputables contra el impuesto total determinado, reduciendo así el ingreso tributario de la jurisdicción de residencia del titular, la cual puede no coincidir con la de ubicación del bien.

g) No se prevé la posibilidad de aplicar compensaciones interprovinciales por pagos a cuenta correspondientes a impuestos inmobiliarios o automotor abonados en otras provincias.

En términos prácticos el esquema desarrollado implica que para los inmuebles y automotores, a la ubicación territorial del bien en cuestión se considera como jurisdicción de tributación correspondiente al monto básico de imposición sobre los mismos. En tanto que para el resto de los bienes del contribuyente, como así también del monto de impuesto suplementario que afecte a los inmuebles y automotores, derivado de alícuotas progresivas superiores a la de los impuestos específicos que los afectan resultantes de su incorporación a la base imponible del IBPpcial, la jurisdicción será la de residencia del contribuyente.

El mecanismo propuesto se cree que es preferible a eximir de la base imponible del IBPpcial a inmuebles y automotores que tributen impuesto específico ya que:

a) mantiene el destino jurisdiccional original del producido del los impuesto específicos que gravan a estos bienes, facilitando la aprobación de la reforma propuesta.

b) los incorpora a la base imponible del IBPpcial, pero evita la doble imposición que supondría la existencia de dos impuestos sobre la misma manifestación de capacidad contributiva, algo que existe actualmente en la convivencia del impuesto nacional a los bienes personales y los impuestos inmobiliario y automotor.

c) permite que estos bienes queden alcanzados por las alícuotas del impuesto a los bienes personales que fije cada provincia y que su valor sea considerado para ubicar al contribuyente en el tramo de la escala progresiva que le corresponda.

d) en este caso la recaudación básica, entendiendo por tal la correspondiente al impuesto inmobiliario y automotor, será percibida por la jurisdicción de radicación de esos bienes, pero el diferencial derivado de mayores alícuotas del impuesto a los bienes personales lo usufructuará la provincia de residencia del titular.

### ***Sujetos y Bienes alcanzados y criterios de valuación***

El impuesto debería recaer sobre los bienes existentes al 31 de diciembre de cada año, situados en la provincia, en el resto del país y en el exterior, pertenecientes a los sujetos alcanzados.

En materia de sujetos alcanzados, y siguiendo la legislación actual del impuesto a los bienes personales, deberían definirse como sujetos pasivos del impuesto de cada jurisdicción, a las personas físicas y sucesiones indivisas residentes en la provincia por los bienes de su propiedad enunciados en el párrafo anterior. También deberían incluirse como responsables a las personas físicas y sucesiones indivisas radicadas en el exterior, exclusivamente por los bienes situados en la Provincia.

Con respecto al tratamiento de los bienes de la sociedad conyugal podría seguirse lo reglado en el artículo 18º de la Ley actual del impuesto a los bienes personales que dice:

**"ARTICULO 18** — *En el caso de patrimonios pertenecientes a los componentes de la sociedad conyugal, corresponderá atribuir al marido además de los bienes propios, la totalidad de los que revisten el carácter de gananciales, excepto:*

*a) Que se trate de bienes adquiridos por la mujer con el producto del ejercicio de su profesión, oficio, empleo, comercio o industria.*

*b) Que exista separación judicial de bienes.*

*c) Que la administración de todos los bienes gananciales la tenga la mujer en virtud de una resolución judicial"*

Si bien la definición de los bienes alcanzados y los eximidos del impuesto debería ser potestad de cada jurisdicción, sería altamente recomendable la mayor uniformidad posible en esta materia para evitar que divergencias significativas entre los bienes gravados o no y en los criterios de valuación de los mismos, incentiven la fijación de domicilios de residencia fraguados tendientes a reducir la obligación tributaria, algo que ya va a existir por posibles diferenciales de alícuota entre las provincias.

Un incentivo de este tipo para los contribuyentes también puede generar una tendencia en las Provincias a establecer exenciones diferenciales para lograr "radicaciones de contribuyentes" que, a pesar de menor base imponible individual declarada, permita aumentar la recaudación conjunta del impuesto para la jurisdicción que lo aplique, situación que de ser imitada por una cantidad importante de gobiernos sub-nacionales podría generar una "guerra tributaria" que afecte significativamente la capacidad recaudatoria del impuesto.

En el recientemente firmado acuerdo fiscal entre la Nación y las Provincias se compromete la creación de un mecanismo coordinado de valuación de bienes inmuebles que debería ser aplicado cabalmente en el marco del funcionamiento del impuesto aquí propuesto.

En lo referido a las exenciones, las que están actualmente contempladas en el marco del impuesto a los bienes personales, y que podrían servir como base para la fijación de las mismas en el impuesto a nivel provincial son las siguientes:

**"ARTICULO 21 — Estarán exentos del impuesto:**

*a) Los bienes pertenecientes a los miembros de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras, así como su personal administrativo y técnico y familiares, en la medida y con las limitaciones que establezcan los convenios internacionales aplicables. En su defecto, la exención será procedente, en la misma medida y limitaciones, sólo a condición de reciprocidad;*

*b) Las cuentas de capitalización comprendidas en el régimen de capitalización previsto en el título III de la ley 24.241 y las cuentas individuales correspondientes a los planes de seguro de retiro privados administrados por entidades sujetas al control de la Superintendencia de Seguros de la Nación, dependiente de la Subsecretaría de Bancos y Seguros de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.*

*c) La cuotas sociales de las cooperativas;*

*d) Los bienes inmateriales (llaves, marcas, patentes, derechos de concesión y otros bienes similares).*

*e) Los bienes amparados por las franquicias de la Ley 19.640.*

*f) Los inmuebles rurales a que se refiere el inciso e) del artículo 2º de la Ley de Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta;*

*g) Los títulos, bonos y demás títulos valores emitidos por la Nación, las provincias, las municipalidades y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los certificados de depósitos reprogramados (CEDROS).*

*h) Los depósitos en moneda argentina y extranjera efectuados en las instituciones comprendidas en el régimen de la Ley Nº 21.526, a plazo fijo, en caja de ahorro, en cuentas especiales de ahorro o en otras formas de captación de fondos de acuerdo con lo que determine el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA."*

En materia de exenciones, las mismas deberían ser lo más restringidas posibles porque al ser un impuesto que pretende gravar la riqueza corresponde ser aplicado con una base lo más amplia posible, dado que de lo contrario se podrían producir situaciones inequitativas, al quedar contribuyentes con similar nivel total de riqueza alcanzados por diferentes niveles tributarios, según como esté conformada la misma. Con respecto a las exenciones actualmente vigentes en el impuesto nacional se manifiesta lo siguiente:

a) Las establecidas en los incisos a), b), c) y d) se estima que deberían mantenerse.

d) La estipulada en el inciso d) que comprende a los bienes amparados en la ley de Promoción Económica que beneficia a la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud, podría ser materia de discusión toda vez que, si bien constituye un incentivo a invertir en bienes ubicados en la zona promovida, los beneficiarios del producido de dichos bienes pueden ser sujetos no residentes en dicha jurisdicción.

c) Los inmuebles rurales, que estuvieron alcanzados por el impuesto a la ganancia mínima presunta mientras esta mantuvo su vigencia, deberían quedar alcanzados por el IBPpcial de igual manera que otros activos productivos como son los patrimonios de empresas unipersonales o la tenencia de participaciones societarias. Ciertamente es que para evitar doble imposición, si los mismos están incorporados a una explotación desarrollada a nombre del titular y forma parte del patrimonio de ésta, el bien debería ser declarado en el rubro inmuebles pero deducirse del valor de la explotación el monto que en la valuación de la misma le corresponde. En el caso que el inmueble este a nombre de una sociedad, tributaría el impuesto en forma indirecta a partir de la incorporación en la base imponible de la participación societaria, la cual deberá contemplar la corrección del valor contable de los inmuebles conforme a los criterios de valuación de este impuesto.

d) Respecto a las exenciones establecidas en los puntos g) y h), se cree que en el marco del proyecto de reforma tributaria recientemente enviado al Congreso de la Nación, que avanza hacia la *gravabilidad* de la renta financiera, debería contemplarse la incorporación de estos bienes dentro de la base imponible del impuesto, al menos a partir de un valor mínimo que podría quedar exento.

Un aspecto que debería definirse es el relacionado a la forma de incorporar las participaciones societarias en el impuesto, la cual puede ser incluyéndola como bien gravado en la declaración jurada el impuesto de cada contribuyente o, como sucede actualmente, mediante su pago a través de la sociedad tal como establece el siguiente artículo de la Ley del impuesto a los bienes personales nacional vigente

*"El gravamen correspondiente a las acciones o participaciones en el capital de las sociedades regidas por la Ley 19.550 de Sociedades Comerciales (t.o. 1984) y sus*

*modificaciones, cuyos titulares sean personas físicas y/o sucesiones indivisas domiciliadas en el país o en el exterior, y/o sociedades y/o cualquier otro tipo de persona de existencia ideal, domiciliada en el exterior, será liquidado o ingresado por las sociedades regidas por esa ley y la alícuota a aplicar será de veinticinco centésimos por ciento (0,25%) sobre el valor determinado de acuerdo con lo establecido por el inciso h) del artículo 22 de la presente norma. El impuesto así ingresado tendrá el carácter de pago único y definitivo"*

A los efectos de aprovechar la ventaja de administración tributaria derivada de centralizar la recaudación de las participaciones societarias en cabeza de éstas, pero sin lesionar la característica de marcada progresividad que se le quiere dar al tributo, se propone que la sociedad deba liquidar y abonar un anticipo del gravamen por los socios personas humanas, a ser distribuido en los fiscos conforme al domicilio de los titulares, monto que podrá ser computado posteriormente como pago a cuenta por los contribuyentes que deberán incluir este activo dentro de los conceptos gravados por el impuesto.

En lo que respecta a los criterios de valuación, los mismos deberían ser similares a los establecidos actualmente para el impuesto a los bienes personales en los artículos 22º y 23º, debiendo remarcarse que se considera apropiado mantener la posibilidad de reducir del valor fiscal de los inmuebles el saldo de capital de créditos hipotecarios correspondientes a vivienda única.

La incorporación dentro del activo gravado de los bienes en el exterior pertenecientes a los contribuyentes se considera conveniente, sobremanera en el marco de los resultados de la "Ley de Sinceramiento Fiscal" que permitió incorporar al circuito legal un gran número de inmuebles y tenencias financieras en el exterior. Esta determinación es de estricta equidad tributaria ya que de lo contrario seguramente los contribuyentes de mayor nivel de riqueza, que son normalmente los que tienen el nivel de sofisticación y recursos necesarios para acceder a inversiones en el exterior, se encontrarían en una situación ventajosa respecto a los demás, al tributar sobre una parte y no el total de su riqueza.

## **El Impuesto a los Bienes Personales Provincial. Un Mecanismo para darle Progresividad a la Imposición Sub-Nacional al Patrimonio**

Una de las principales ventajas que presenta complementar el actual impuesto inmobiliario y automotor con un impuesto provincial sobre los Bienes Personales, es la posibilidad de remarcar la progresividad en esta imposición. Si bien las valuaciones de inmuebles y automotores pueden servir como base para darle una cierta progresividad a estos impuestos a partir de aplicarle una alícuota superior a aquellos que presenten un mayor valor real o estimado impositivamente, la misma es limitada porque ese sistema puede tomar en cuenta ese bien en particular y no el conjunto de riqueza de un contribuyente, de manera tal que una persona propietaria por ejemplo de un auto de gama alta tributará proporcionalmente un porcentaje similar a otra que posea dos o más bienes similares.

Un mecanismo utilizado para darle cierta progresividad al actual impuesto inmobiliario ha sido el de otorgarle categorizaciones de calidad constructiva o de ubicación a los inmuebles para que influyan sobre su valuación, pero las mismas son demasiado estáticas (ya que una vez establecidas normalmente no se modifican) y no dejan de seguir respondiendo a un bien en particular y no al total de la riqueza.

Evidentemente la fijación del nivel de alícuotas como de los mínimos serían potestad de cada provincia, debiendo tener libertad para su fijación, aunque no debe dejar de reconocerse que sería conveniente una coordinación o compatibilización, toda vez que mientras mayor sea el diferencial entre las distintas jurisdicciones, mayor será el incentivo a realizar modificaciones fraudulentas de domicilio tendientes a reducir la obligación fiscal derivada de este tributo.

### ***El mínimo no imponible***

La transformación de los impuestos inmobiliarios y automotor en un impuesto provincial sobre los bienes personales, aun cuando aquellos permanezcan como en

la actualidad pero siendo considerados como pago a cuenta del nuevo tributo, presenta como principal virtud, además de incrementar la base imponible del impuesto, la de permitir darle una verdadera característica de progresividad, al poder contemplar alícuotas crecientes en relación al nivel agregado de riqueza del contribuyente.

Evidentemente esta alícuota creciente debería complementarse con la fijación de un mínimo no imponible que permita que el impuesto no afecte a familias de escaso nivel de riqueza y evite convertir en contribuyentes efectivos en una gran cantidad de sujetos pasivos de escasísima significación recaudatoria, dificultando así la fiscalización, ya sea automática o presencial. La fijación de ese mínimo debería estar en relación a los valores tributarios fijados para una propiedad y un automóvil de niveles medios, de manera tal que sean contribuyentes familias que posean bienes adicionales a los mencionados.

En el impuesto a los bienes personales actual este valor está fijado en el artículo 24º de la ley y funciona como un mínimo exento, ya que cuando se lo supera se tributa por el valor excedente, lo que evita un salto de costo tributario elevado cuando una familia se convierte en contribuyente, situación que desalienta el cumplimiento de la obligación fiscal.

#### *"MINIMO EXENTO*

**ARTICULO 24** — *No estarán alcanzados por el impuesto los bienes gravados —excepto los comprendidos en el artículo sin número incorporado a continuación del artículo 25 de esta ley— pertenecientes a los sujetos indicados en el inciso a) del artículo 17, cuando su valor en conjunto determinado de acuerdo con las normas de esta ley, resulten:*

*a) Para el período fiscal 2016, iguales o inferiores a pesos ochocientos mil (\$ 800.000);*

*b) Para el período fiscal 2017, iguales o inferiores a pesos novecientos cincuenta mil (\$ 950.000);*

*c) A partir del período fiscal 2018 y siguientes, iguales o inferiores a pesos un millón cincuenta mil (\$ 1.050.000)."*

En el contexto de aplicación del mecanismo conjunto de valuación de los inmuebles establecido en el acuerdo fiscal Nación - Provincias, destinado a lograr una



valuación uniforme y aproximada a los verdaderos valores de mercado de los inmuebles, estos valores se consideran reducidos para lograr el objetivo expresado en el párrafo anterior, máxime considerando que aún cuando un contribuyente se encuentre debajo del mínimo habrá abonado el impuesto inmobiliario.

Una alternativa para el tratamiento del mínimo es fijarlo en un nivel bajo pero considerar exento del impuesto a la vivienda única y a la tenencia de un automóvil, en ambos casos hasta un tope de valuación, superado el cual se deberá incluir la diferencia dentro de la base imponible conformada por el resto de bienes gravados.

### **La alícuota**

Conforme el artículo 25º de la ley del impuesto a los bienes personales, la alícuota actualmente es plana, existiendo un cronograma de reducción gradual de la misma, y en consecuencia no se contempla progresividad en la imposición

#### **"ALICUOTAS**

**ARTICULO 25** — *El gravamen a ingresar por los contribuyentes indicados en el inciso a) del artículo 17 surgirá de la aplicación, sobre el valor total de los bienes sujetos al impuesto —excepto los comprendidos en el artículo sin número incorporado a continuación del artículo 25 de esta ley—, sobre el monto que exceda del establecido en el artículo 24, las sumas que para cada caso se fija a continuación:*

- a) Para el período fiscal 2016, setenta y cinco centésimos por ciento (0,75%);*
- b) Para el período fiscal 2017, cincuenta centésimos por ciento (0,50%);*
- c) A partir del período fiscal 2018 y siguientes, veinticinco centésimos por ciento (0,25%).*

*Los sujetos de este impuesto podrán computar como pago a cuenta las sumas efectivamente pagadas en el exterior por gravámenes similares al presente que consideren como base imponible el patrimonio o los bienes en forma global. Este crédito sólo podrá computarse hasta el incremento de la obligación fiscal originado por la incorporación de los bienes situados con carácter permanente en el exterior."*

Sin embargo durante la mayor parte de la vida de este tributo la alícuota ha sido creciente en relación al monto de la base imponible determinada, tal como surge por

ejemplo de analizar la redacción del citado artículo vigente para períodos fiscales 2015 y anteriores que se transcribe seguidamente:

*" El gravamen a ingresar por los contribuyentes indicados en el inciso a) del artículo 17, surgirá de la aplicación, sobre el valor total de los bienes gravados por el impuesto, excluidas las acciones y participaciones en el capital de cualquier tipo de sociedades regidas por la Ley N° 19.550 (t.o. 1984 y sus modificaciones), con excepción de las empresas y explotaciones unipersonales, de la alícuota que para cada caso se fija a continuación:*

<b>Valor total de los bienes gravados</b>	<b>Alícuota aplicable</b>
<b>Más de \$ 305.000 a 750.000</b>	\$ 0.50%
<b>Más de \$ 750.000 a 2.000.000</b>	\$ 0.75%
<b>Más de \$ 2.000.000 a 5.000.000</b>	\$ 1.00%
<b>Más de \$ 5.000.000</b>	1.25%

Si bien se considera que la alícuota debe ser progresiva, se propone un tratamiento diferente al que se utilizaba en el impuesto a los bienes personales nacional conforme el artículo transcrito anteriormente, y más acorde al que se aplica en el impuesto a las ganancias para personas humanas conforme el artículo 90° de la Ley correspondiente. En este caso el cálculo del impuesto se efectúa por tramo de base imponible y no aplicando a la totalidad de la base imponible la alícuota correspondiente al tramo en la que la misma queda comprendida. De esta manera se evitan saltos importantes en el impuesto determinado, que generan un fuerte incentivo a la subvaluación de la base imponible para evitar el cambio de alícuota, situación que se traduce en un incremento mucho más que proporcional en el impuesto determinado, en relación al incremento de la base imponible.

El diseño de la tabla de alícuotas debería seguir un esquema similar al que se ejemplifica a continuación (cuadro 2), y disponerse un mecanismo automático de ajuste a los efectos de evitar su distorsión por el proceso inflacionario:

**CUADRO 2. IMPUESTO A LOS BIENES PERSONALES PROVINCIAL. EJEMPLO DE ESCALA PROGRESIVA**

BASE IMPONIBLE NETA TOTAL		PAGARAN	MAS EL	SOBRE EL
DESDE	HASTA	\$		EXCEDENTE DE \$
<b>0</b>	1.000.000	0	0,30%	0
<b>1.000.000</b>	5.000.000	2.500	0,50%	1.000.000
<b>5.000.000</b>	10.000.000	22.500	0,70%	5.000.000
<b>10.000.000</b>	20.000.000	57.500	0,80%	10.000.000
<b>20.000.000</b>	50.000.000	137.500	0,90%	20.000.000
<b>50.000.000</b>	100.000.000	407.500	1,00%	50.000.000
<b>100.000.000</b>	EN ADELANTE	907.500	1,25%	100.000.000

Una escala de alícuota de este tipo implica que la alícuota efectiva vaya siendo mayor a medida que el nivel de riqueza del contribuyente aumenta, así por ejemplo en el caso expuesto un contribuyente que tuviera bienes que suponen una base imponible de \$ 3.000.000 tributará una alícuota efectiva del 0,417% anual, en tanto otro cuya base imponible ascienda a \$ 75.000.000 lo hará a una alícuota efectiva del 0,877%.

## Conclusiones

La posibilidad de reemplazar un impuesto fuertemente distorsivo como es Ingresos Brutos por una forma más eficiente de imposición al consumo sub-nacional, tal como un impuesto a las ventas finales o un impuesto al valor agregado provincial, implica la necesidad de buscar fuentes alternativas de financiamiento de las provincias que permitan reducir la alícuota equivalente del impuesto sustituto.

En este contexto una manifestación de capacidad contributiva que podría ser gravada en forma más eficiente por las provincias, y que permitiría darle una mayor progresividad a la imposición sub-nacional, es la riqueza de los residentes. Si bien ya se abonan a nivel provincial impuestos sobre los inmuebles y sobre los

automotores, la incorporación en la base imponible de la totalidad de la riqueza de los potenciales contribuyentes permitiría una imposición más equitativa e incrementar la captación de ingresos de esta fuente.

El esquema de aplicación de un impuesto provincial sobre los bienes personales que se considera más apropiado es aquel que:

a) se aplique en forma coordinada entre todas las provincias y con la Nación mediante una declaración jurada unificada y complementaria a la que se debe presentar para el impuesto a las ganancias de personas físicas

b) la distribución de la recaudación debería ser automática conforme la residencia del contribuyente

c) la escala de alícuotas debería ser progresiva de manera tal que la tasa efectiva sea superior a medida que el nivel de riqueza aumenta

d) debería mantenerse la actual imposición sobre inmuebles y automotores conforme a la jurisdicción de localización de las mismas, pero dichos pagos se considerarían pago a cuenta del impuesto a los bienes personales de la jurisdicción de residencia del contribuyente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFIP (2010/2012), "Informes sectoriales". Disponibles en: <http://www.afip.gob.ar/genericos/informeSectorial/>
- AFIP (2016), "Anuario de Estadísticas Tributarias 2015". Disponible en: <http://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/default.asp>
- Albi, E.; Contrera, C., González-Páramo, J.; Zuribi, I. (1994), Teoría de la Hacienda Pública, 2º Edición, Editorial Ariel S.A., Barcelona.
- Ambrosanio, M.F. y Bordignon M. (2006); "Normative versus positive theories of revenue assignments in federations" en Brosio, G. y Ahmad E. (2006); "Handbook of fiscal federalism". Edward Elgar Publishing Limited. UK.
- Ávila, Jorge: "Propuesta de Federalismo Fiscal". Consejo Empresario Argentino (2000)
- Bertaza, Humberto J.: "El IVA Provincial". XII Coloquio Tributario Hotelero Gastronómico. Rosario (septiembre 2015)
- Bird, R. y Gendron, P.: "CVAT. VIVAT. AND DUAL VAT: Vertical Sharing and Interstate Trade." International Tax and Public Finance (2000)
- Brennan, G., y Buchanan. J. (1985). "The Reason of Rules: Constitutional Political Economy". Cambridge: Cambridge University Press.
- California State Board of Equalization: "California Use Tax Basics." Publicación 110-S (Mayo 2015)
- Cantarero Prieto D.: "El Federalismo Fiscal Comparado. Impacto de la Aplicación para España del Modelo Canadiense". Departamento de Economía. Universidad de Cantabria (2003)
- Certified General Accountants of Ontario (2009). "Harmonized Sales Tax in Canada. Ontario Edition".
- Cetrángolo, O.; Gómez Sabaini, C. (2009) "La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos". CEPAL. División de desarrollo Económico. Santiago de Chile.
- Código Fiscal de la Provincia de Salta.
- Código Tributario de la Provincia de Tucumán.
- Continuing Legal Education Society of British Columbia (2012). "Overview of the New Provincial Sales Tax".

- Decreto 1065/1996 del Poder Ejecutivo Nacional (21-sep-1996). Convenios. Transferencia Sistema Previsión Social Tucumán.
- Decreto 327/1995 del Poder Ejecutivo Nacional (07-mar-1995). Santiago del Estero – Sistema Provincial Previsión Social.
- Decreto 328/1995 del Poder Ejecutivo Nacional (07-mar-1995). Catamarca – Sistema Provincial de Previsión Social.
- Decreto 345/2016 de la Provincia de Neuquén (2016). Decreto de incremento de aportes previsionales al ISSN.
- Decreto 362/1996 del Poder Ejecutivo Nacional (03-abr-1996). Seguridad Social. Convenio de Transferencia Sistema (Provincia de Mendoza).
- Decreto 363/1996 del Poder Ejecutivo Nacional (03-abr-1996). Seguridad Social. Transferencia del Sistema de Previsión Social de San Juan.
- Decreto 503/1996 del Poder Ejecutivo Nacional (09-may-1996). Seguridad Social. Sistema de Previsión Social de La Rioja.
- Decreto 63/1997 del Poder Ejecutivo Nacional (23-ene-1997). Convenios. Transferencia del Sistema De Previsión Social (San Luis).
- Decreto 649/1997 del Poder Ejecutivo Nacional (11-jul-1997). Impuesto a las ganancias.
- Decreto 71/1996 del Poder Ejecutivo Nacional (24-ene-1996). Sistema de Previsión Social de la Prov. De Salta. Convenio de Transferencia.
- Decreto 721/1996 del Poder Ejecutivo Nacional (03-jul-1996). Convenios. Transferencia del Sistema de Previsión (Río Negro).
- Decreto 817/16 de la Provincia de Córdoba (30-jun-16). Modificación de las alícuotas de aportes personales y contribuciones patronales aplicables a los afiliados al régimen previsional de la Provincia de Córdoba.
- Decreto 868/1996 del Poder Ejecutivo Nacional (26-jul-1996). Convenio de Transferencia. Sistema de Previsión (Provincia de Jujuy).
- Decreto DNU 82/1994 del Poder Ejecutivo Nacional (24-ene-1994). Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Trabajadores de la Municipalidad de Buenos Aires.
- Decreto Ley 3475/59 de la Provincia de Misiones (1949). Creación del Instituto de previsión social.
- Decreto Ley 9650/94 de la Provincia de Buenos Aires (1994). Régimen previsional de la Provincia de Buenos Aires.

- Diéguez, Gonzalo y José Gasparin (2016). El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado? Área de Estado y Gobierno. Programa de gestión pública. Análisis 162.
- Durán Cabré, José María: "La descentralización del IVA: Una propuesta para España." Conserjería de Economía y Finanzas de la Generalitat de Cataluña. (2003)
- Espírito Santo de Brito, Márcio Renato (2010). "A diferenciação da alíquota de ICMS e a guerra fiscal entre os estados". Âmbito Jurídico, XIII, n. 72
- FIEL: "La Reforma Tributaria en Argentina". Buenos Aires (1998)
- Gómez Sabaíni, J.C. y Jiménez, J.P. (2011). El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos. Santiago: CEPAL. Serie Macroeconomía del desarrollo N° 111.
- Gray, Cheryl, Tracey Lane y Aristomene Varoudakis, eds. (2007). Fiscal policy and economic growth. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Hall, R. y Rabushka A.: "The Flax Tax", Hoover Institution Press (1995)
- Keen, M. y Smith, S.: "The Future of Value-Added Tax in European Union". Economic Policy (1996)
- Legislative Analyst's Office (2015). "Understanding California's Sales Tax". *Disponible en* <http://www.lao.ca.gov/reports/2015/finance/sales-tax/understanding-sales-tax-050615.pdf>
- Ley 0049 de la Provincia de Chaco (1954). Creación de Fondo de Salud Pública.
- Ley 1.076 de la Provincia de Tierra del Fuego (2016). Régimen de jubilaciones y pensiones para el personal de los tres poderes del estado provincial: modificación.
- Ley 1.131 de la Provincia de Neuquén (2003). Régimen especial de retiros y pensiones para el personal policial de la Policía de la Provincia del Neuquén.
- Ley 1.170 de la Provincia de La Pampa (1982). Ley orgánica del instituto de seguridad social de la Provincia de La Pampa.
- Ley 1.303 de la Provincia de La Pampa (1983). Régimen de retiros y pensiones de la policía de la Provincia de La Pampa.
- Ley 1.782 de la Provincia de Santa Cruz (1985). Régimen Provincial de Jubilaciones y Pensiones Provincia de Santa Cruz.
- Ley 1.864 de la Provincia de Santa Cruz (1988). Retiros y Pensiones policiales - Provincia de Santa Cruz.
- Ley 10.323 de la Provincia de Entre Ríos ( 2014). Alícuota aplicable para el Aporte Patronal para la integración del Fondo de Asistencia Social.

- Ley 11.530 de la Provincia de Santa Fe (1997). Retiros y pensiones del personal policial y Penitenciario de la Provincia de Santa Fe.  
Ley 561 de la Provincia de Tierra del Fuego (2002). Régimen de jubilaciones y pensiones para el personal de los tres poderes del estado provincial.
- Ley 13.201 de la Provincia de Santa Fe (2011). Jubilación Ordinaria– Régimen Opcional Docente.
- Ley 13.236 (y modif. 13.381) de la Provincia de Buenos Aires (2004). Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley 187 de la Provincia de Misiones (1964). Modificatoria de la Ley 3.475.
- Ley 19.032 del Poder Ejecutivo Nacional (13-may-1971) Instituto Nacional De Servicios Sociales Jubilaciones y Pensiones.
- Ley 21.981 del Poder Ejecutivo Nacional (19-abr-1979). Presupuesto general de la administración.
- Ley 21865 del Poder Ejecutivo Nacional (31-ago-1978). Previsión social. Caja de retiros, jubilaciones y pensiones de la policía federal.
- Ley 23.660 del Honorable Congreso De La Nación Argentina (29-dic-1988). Obras sociales. Nuevo régimen – aprobación.
- Ley 23.661 del Honorable Congreso De La Nación Argentina (29-dic-1988). Obras sociales. Sistema nacional de seguro de salud (ANSSAL).
- Ley 24.013 del Honorable Congreso De La Nación Argentina (13-nov-1991). Ley de empleo. Protección del trabajo.
- Ley 24.241 del Honorable Congreso De La Nación Argentina (23-sep-1993). Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.
- Ley 24.557 del Honorable Congreso De La Nación Argentina (13-sep-1995). Ley de riesgos del trabajo. Régimen legal.
- Ley 24.714 del Honorable Congreso De La Nación Argentina (02-oct-1996). Asignaciones familiares.
- Ley 26508 del Honorable Congreso de la Nación argentina (20-ago-2009). Personal docente universitario. Jubilaciones y pensiones – beneficios.
- Ley 3.189 de la Provincia de Santa Cruz (2010). Modificación a la Ley 1782.
- Ley 4.035 (modificada por la Ley 10.323) de la Provincia de Entre Ríos. Fondo de integración de asistencia social.



- Ley 4.044 de la Provincia de Chaco (1994). Régimen de jubilaciones, retiros y pensiones.
- Ley 4.917 de la Provincia de Corrientes (1985). Ley orgánica del instituto de previsión social.
- Ley 482 de la Provincia de Formosa (1984). Creación del Instituto de Pensiones Sociales de la Provincia de Formosa.
- Ley 5.654 de la Provincia de Entre Ríos (1974). Reglamento general de la policía de Entre Ríos.
- Ley 5352 de la Provincia de Santiago del Estero (1982). Restitución del impuesto para fondo de reparación social.
- Ley 6.915 de la Provincia de Santa Fe (1998). Retiros y pensiones del personal policial y penitenciario de la provincia de Santa Fe.
- Ley 611 de la Provincia de Neuquén (2004). Creación del Instituto de Seguridad Social del Neuquén.
- Ley 717 de la Provincia de Formosa (1987). Personal de la Policía de la Provincia de Formosa – Régimen previsional.
- Ley 7517 de la Provincia de Salta (2008). Exención impuesto a cooperadoras asistenciales.
- Ley 8.024 de la Provincia de Córdoba (1991). Régimen general de jubilaciones, pensiones y retiros.
- Ley 8.467 de la Provincia de Tucumán (2011). Ley impositiva. Impuestos sobre los ingresos brutos, de sellos y para la salud pública.
- Ley 8.732 de la Provincia de Entre Ríos (1993). Régimen provincial de jubilaciones y pensiones.
- Ley 834 - Provincia de Tierra del Fuego (2010). Policía provincial: ley previsional para el personal policial provincial, territorial y servicio penitenciario de la provincia.
- Ley X - N° 15 (antes Ley 3270) de la Provincia del Chubut. Creación de la Subsecretaría de Trabajo y del Fondo Especial de Policía del Trabajo y Capacitación Labora
- Ley XIX – N° 6 (Ex Ley N° 471/74) de la Provincia de Misiones. Personal Policial de la Policía de la Provincia de Misiones. Retiros y pensiones.
- Ley XVIII- N° 32 de la Provincia de Chubut (2010). Sistema de Jubilaciones y Pensiones.

- Llach J.: "Un Nuevo Contrato Fiscal Federal. Una Reforma para Mejorar la Competitividad, la Correspondencia Fiscal, el Federalismo y la Democracia Representativa." XXVI Reunión Anual de la Asociación Anual de Economía Política. Buenos Aires (2001)
- Macón, J. (1994) "Argentina: Sustitución del impuesto a los ingresos brutos", trabajo realizado para el CITAF-OEA.
- Mc Lure, Jr. C.: "Electronic Commerce. State Sales Taxation, and Intergovernmental Fiscal Relations". National Tax Journal (1997)
- Mc Lure, Jr. C.: "Impelmenting Subnational Value Added Taxes on Internal Trade: The Compensating VAT (CVAT)". International Tax and Public Finance (2000)
- Ministerio de Economía y Producción (1996). Secretaría De Política Económica. Informe Económico 17.
- Ministry of Finance of British Columbia (2012). "General Transitional Rules for the Re-implementation of the Provincial Sales Tax".
- Ministry of Finance of British Columbia (2015). "Provincial Sales Tax (PST) Guide".
- Mora Beltrán J.: "El Federalismo Fiscal en Canadá". (2009)
- Musgrave, R. (1967); "Classics the theory of public finance". New York.
- Musgrave, R. A., Musgrave, P.B. (1994), Hacienda Pública: Teórica y Aplicada, Quinta Edición, McGraw-Hill/ Interamericana de España S.A., 1994.
- Nuñez Miñana, H. (1994), Finanzas Públicas, Ediciones Machi, 1994.
- Oates, W. (1972); "Fiscal federalism". Harcourt Brace Javanovich, New York.
- OCDE (2014). Taxing wages 2014, OCDE publishing. Paris.
- OCDE (2016). Taxing wages in Latin America and the Caribbean, OCDE publishing. Paris.
- Piffano H.: "Coordinando el IVA Federal con el IVM Provincial". Anales de la XL Reunión Anual de la AAEP. UNLP, La Plata (2005)
- Piffano H.: "Federalismo Fiscal en Argentina. Ideas y Propuestas sobre el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal". Foro de Instituciones Fiscales (1998).
- Piffano, H. (2003) "Reconsiderando la pregunta: ¿Es el IVA Subnacional la alternativa preferible". Departamento de Economía, UNLP, en Proyecto "Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal"
- Piffano, H.: "Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina". Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI). Buenos Aires (1999)
- Piffano, H.: "El IVA Subnacional". Anales de Asociación Argentina de Economía Política, Rosario (1999) y versión ampliada (2005)
- Piffano, Horacio (2005): "Coordinando el IVA Federal con el IVM Provincial", Anales de la XL Reunión Anual de la AAEP, UNLP, La Plata.

- Poddar S.: "Options for a Value-Added at the State Level". Washington (1990)
- Porto, Alberto (2004), Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Universidad Nacional de La Plata.
- Québec Taxation Review Committee (2014). "An overview of the Québec taxation system".
- Québec Taxation Review Committee (2015) "Focusing on Québec's future - Final Report of the Québec Taxation Review Committee".
- Revenue Québec (2010). "General Information Concerning the QST and the GST/HST".
- Rezende F.: "El ICMS, Génesis, Mutaciones, Actualidad y Caminos para su Recuperación". Banco Interamericano de Desarrollo (2012)
- Silvani, C. y dos Santos P.: "Aspectos Administrativos de la Reforma de la Imposición al Consumo en Brasil". FMI, Departamento de Finanzas Públicas. Washington (1996)
- Susan Combs: Control Cuentas Públicas Texas (EEUU). "El impuesto a las Ventas Finales" (2012)
- Varsano Ricardo: "La Reforma Tributaria den Brasil. El largo proceso en curso". Banco Interamericano de Desarrollo (2003)
- Volman, Mario. Impuestos Nacionales. Universidad del CEMA, mimeo.