

3

Instituciones y régimen político fiscal

Las frustraciones recurrentes en encontrar niveles de desempeño adecuados a nivel regional y provincial, señalan a un entramado profundo de restricciones materiales e institucionales que actúan en forma interdependiente. En este capítulo el foco recae sobre el análisis la estructura institucional con énfasis en el régimen político-fiscal regional.

El régimen fiscal y político-institucional contribuyen a moldear las características territoriales y relacionales dentro del régimen regional. El conjunto de incentivos y sesgos funcionales territoriales, deben integrarse en el diagnóstico para evitar errores de aproximaciones parciales. Este capítulo presenta un esfuerzo en ese sentido.

El interés principal es analizar aspectos que contribuyen a racionalizar patrones de desempeño del sistema socioeconómico y de políticas públicas a nivel regional. Para ello se abordan los elementos del régimen fiscal, con foco en los regímenes tributarios, de gasto y presupuesto, y de las transferencias intergubernamentales en el marco del federalismo político-fiscal argentino. En una primera parte, el énfasis recae en las interdependencias entre aspectos del régimen y el funcionamiento general del sistema socioeconómico. La segunda parte del capítulo, se concentra sobre las interdependencias con el sistema político y de políticas públicas.

El régimen argentino presenta una historicidad específica que determina su situación actual. Se manifiestan elevados niveles de asimetría entre regiones y en la distribución de oportunidades por segmentos sociales-geográficos. Las formas de tratamiento de las asimetrías de hecho no han sido eficaces y se han transformado en entramados rígidos y disfuncionales desde la perspectiva del desarrollo territorial. Nuestra preocupación es ilustrar (por razones de espacio) casos en tributos, gastos y transferencias que tensionan con un adecuado tratamiento de las especificidades regionales, generan segmentación productiva, tecnológica, y bajo dinamismo sectorial. También patrones como la informalidad que impiden accesos a servicios (financieros, de apoyo) que refuerzan restricciones a un mayor dinamismo. Por último, se analiza el sistema de políticas públicas para plantear el debate de qué hay detrás de los patrones y disfuncionalidades recurrentes.

Un espacio territorial puede pensarse como un conjunto de unidades que intentan mejorar los desempeños y el bienestar de sus habitantes. En un país federal se asignan facultades y responsabilidades diferenciadas formalmente entre tres niveles de gobierno que coexisten en un espacio territorial dado.

La Constitución Nacional determina las facultades tributarias que corresponden a los distintos niveles de gobierno. A pesar de asignar sobre bases de imposición directas a las provincias, en carácter exclusivo (separación de fuentes), y las bases de imposición directas en concurrencia con el nivel federal, la distribución de facultades de hecho está fuertemente delegada al nivel nacional. En las economías regionales periféricas, el peso de las transferencias es significativo. Estas determinan efectos directos e indirectos del sector público sobre el sistema económico regional que fueron ilustrados en el capítulo anterior.

El régimen tributario está caracterizado por una presión tributaria formal uniforme y elevada, con excepciones puntuales. Esta uniformidad se aplica sobre estructuras heterogéneas y duales, con efectos asimétricos por grupos (tamaño, actividad y localización). Se refuerzan sesgos a favor de centros urbanos y contra la producción e integración territorial competitiva de complejos productivos.

Se mencionan algunos puntos de las reformas tributarias y del consenso fiscal recientes. El propósito es ilustrar el abordaje de aspectos relevantes desde la perspectiva regional. Existen aspectos positivos y negativos que marcan ámbitos de discusión permanentes, incluso para el tratamiento de las fuentes de heterogeneidad relevantes. La permanencia de objetivos debe extenderse a la permanencia de esfuerzos consistentes en materia fiscal. Es el desafío político institucional. Las direcciones del debate están dadas, con conflictos que impiden un ranking simple de prescripciones de políticas en algunos casos.

Las transferencias redistributivas aparecen necesariamente dadas la centralización y las asimetrías. Pero si bien constituyen instrumentos de desarrollo de gran potencial, en la práctica existen efectos no deseados que deben abordarse. Uno de ellos son los sesgos sobre la estructura presupuestaria. Otro sobre características y orientación del sistema de políticas públicas. Detrás de esto, juega un rol central el diseño que desvincula el costo del gasto público de su financiamiento y provisión. Esto afecta el interés del sector público por atender a problemas sustanciales del territorio priorizando esfuerzos y recursos de hecho.

El sector público en sus tres niveles tiene un rol central en el desarrollo regional. La gobernanza multinivel presenta desafíos históricos plagados por horizontes de corto plazo, conflictos y pobres desempeños, lejos de los ideales de coordinación y cooperación. Los problemas centrales que implícitamente atraviesan esta revisión son los del desarrollo armónico del territorio, según lo establece la Constitución Nacional y Provincial. A la luz del conocimiento de hoy, esto implica una serie de consistencias que no se observan. ¿Cuáles son los mecanismos para lograr un desarrollo más armónico sobre el territorio nacional? Existe mucho por corregir y aprender en un proceso organizado y bien orientado.

1. El régimen fiscal federal y la heterogeneidad regional

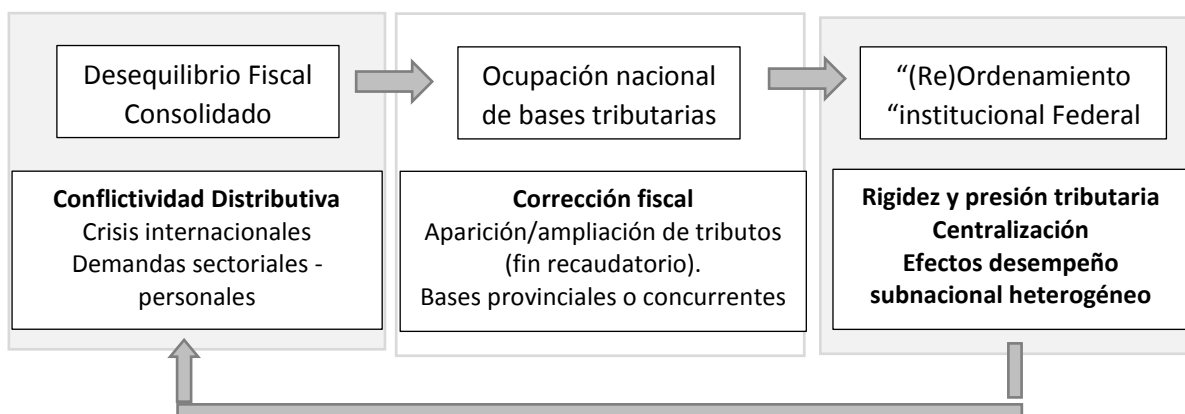
Teniendo en cuenta el peso del sector público en la economía provincial y el elevado grado de centralización tributaria, resulta indispensable repensar qué aspectos del régimen regional son condicionados por su componente fiscal. La necesidad de un abordaje integral y gradual aparecen como inevitables, pero en conflicto con contextos políticos caracterizados por horizontes y urgencias permanentes.

Las dificultades en encontrar un sendero de desarrollo sustentable han constituido un patrón recurrente del funcionamiento macroeconómico argentino. Dentro de ellos, se

destacan dos síntomas principales. Uno se refiere a las dificultades para lograr un sistema de precios relativos estable, que permita suficiente dinamismo y acumulación y un sector externo estable. Otro relacionado se refiere a la incapacidad para lograr resultados fiscales sostenibles (déficit-deuda-nivel y estructura de gastos y recursos públicos).

Parte de la estructura fiscal se ha generado a partir de cambios “urgentes” apilados, en contextos de crisis macro fiscales (ver por ejemplo [Centrángolo y Jiménez, 2004](#)). Las dificultades del sistema político en la resolución y agregación de conflictos distributivos en distintos niveles, sumados a la realidad de correcciones asimétricas a lo largo del ciclo (fácil hacia arriba, difícil hacia abajo), han llevado a la estructura fiscal vigente en nuestro país. Generalmente, la necesidad de corregir problemas de financiamiento aumenta la presión tributaria en fases, priorizando tributos de fácil administración y alto potencial recaudatorio. Las correcciones fiscales por aumentos de tributos, muchas veces “excepcionales”, no son revertidos en las recuperaciones. Siempre al límite de las restricciones financieras, la puja y presiones políticas por más gasto logra eliminar espacios fiscales rápidamente. El esquema 3.1 presenta un resumen de los procesos fiscales iniciados ya desde 1890, pero con más fuerza a partir de 1935.¹

Esquema 3.1. Procesos fiscales a nivel Federal



Fuente. Elaboración propia.

Este proceso recurrente ha ido reduciendo los espacios de los niveles provinciales, y determinando de hecho un elevado nivel de centralización tributaria. La centralización debilita la sensibilidad a realidades regionales, y la dinámica promedio (llevada por variables en las regiones centrales) dicta la sensibilidad y orientación de la política fiscal agregada.

Como resultado, la estructura tributaria argentina presenta al menos tres aspectos diferenciales. En primer lugar, una fuerte centralización de hecho de potestades tributarias en manos del nivel federal de gobierno. Los tributos con mayor potencial recaudatorio fueron delegados y petrificados en un complejo entramado de leyes. Esta

¹ Existe una basta literatura acerca de este proceso. La mayor parte busca fundamentos en las asimetrías regionales, que incluyen presiones distributivas personales y espaciales, las instituciones políticas, las formas de representación política territorial en arenas federales, las características macro, entre otras. Generalmente, esta literatura tiene centro en centros extranjeros, o de la ciudad de Buenos Aires, La Plata o Córdoba. Las referencias se presentan oportunamente.

centralización implica una tendencia hacia la homogeneidad de tratamiento en el territorio sobre una estructura productiva y socioeconómica con marcadas asimetrías y diferencias de estructura.

Un segundo aspecto relacionado es la elevada presión tributaria y, en particular, elevadas alícuotas por tributos, que intentan compensar los niveles de informalidad y las asimetrías en tamaños, sectores y regiones. Esto refuerza una estructura dual que impacta en accesos y restricciones diferenciales por grupos. Un último aspecto para destacar en esta parte, es que la centralización de hecho provocada por emergencias fiscales permanentes y la naturaleza de la negociación política, conllevan a agregaciones inconsistentes, ineficiencias, conflictividad, y, por lo tanto, inestabilidad en los regímenes y en los resultados fiscales asociados.²

El gobierno nacional es responsable de recaudar alrededor del 75% de los ingresos consolidados, abarcando impuestos sobre diferentes bases imponibles. La composición de los recursos tributarios Nacionales para el año 2018 se puede apreciar en el Gráfico 3.2. En [FIEL \(2015\)](#) y [Ministerio de Hacienda \(2018\)](#) se puede encontrar un detalle de la estructura fiscal argentina en su evolución reciente, incluidas reformas de los últimos años. Para una perspectiva regional puede consultarse [Ferrero \(2019\)](#).

A nivel regional, subnacional y local, la heterogeneidad de estructuras de actividades-escalas-productividades-riesgos se encuentra con un régimen fiscal consolidado rígido. Una de las formas de tratar la heterogeneidad es compensar por transferencias desde el nivel central hacia los niveles provinciales.

La Coparticipación Federal es uno de los tantos sistemas de transferencias y relaciones fiscales intergubernamentales posibles. A pesar de sus deficiencias, tiene rango constitucional desde la reforma Constitucional de 1994. Tiene por objeto coordinar la distribución del producido de los tributos impuestos por el Estado Federal, en virtud de una delegación efectuada por las Provincias a la Nación, quien debe recaudar, retener su porción y redistribuir el resto entre las provincias, e incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.³

1.1. Aspectos relevantes del régimen político fiscal regional

Las relaciones intergubernamentales se producen en distintas arenas. Formalmente, por ejemplo, en el Congreso de la Nación se produce la representación territorial de las provincias en la Cámara de Diputados y Senadores—con tres senadores por provincia.

² En términos de conflictividad, por ejemplo, recientemente la Corte Suprema falló contra la Nación por una reducción (de urgencia política) en el IVA. En los últimos años, existieron fallos sobre afectaciones tributarias a regímenes especiales, el fondo del conurbano bonaerense, y varios otros conflictos entre Nación y provincias, que implican directa o indirectamente conflictividad horizontal.

³ La Constitución Nacional, en el artículo 75, inc.2, establece las atribuciones del Congreso de imponer, por un lado, contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias y, por otro, de imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, *proporcionalmente iguales* en todo el territorio de la Nación. Establece que ambas son coparticipables—con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica por Ley del Congreso. El inciso 2 determina que una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de tales contribuciones. Este se complementa con la cláusula transitoria sexta que establece que el régimen de coparticipación y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996.

El presidente a cargo del Poder Ejecutivo se elige de manera proporcional a los votos. Es decir, el peso por jurisdicción es mayor en el Senado de la Nación, mientras que el Ejecutivo depende más de los territorios densamente poblados en nuestro caso. Otros países federales tienen sistemas de elección diferentes para el Gobierno Federal.

En forma paralela, existen arenas informales de negociación con gobernadores, intendentes municipales, y organizaciones territoriales. Para una exposición profunda de estos temas y sus implicancias sobre el funcionamiento político y de las políticas públicas puede consultarse [Spiller y Tommasi \(2007\)](#), [\(Gibbons, 2004\)](#).

Como producto de la interacción en arenas de negociación, se observa un régimen fiscal consolidado. Una estructura de asignación de bases tributarias de hecho y transferencias desde el nivel nacional hacia las provincias. Las transferencias intergubernamentales aparecen como síntoma de desbalances entre capacidades recaudatorias autónomas y responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno (Gráfico 2.4). También existen diferencias horizontales asociadas también a otros factores, como el poder de negociación en el Congreso, los niveles de alineación política y en algunos casos criterios redistributivos con implicancias espaciales.

El régimen consolidado incorpora a su manera heterogeneidades en capacidades fiscales de los niveles subnacionales de gobierno. Las provincias del Norte Grande presentan niveles promedio de desbalance vertical del 13%. En Chaco, por ejemplo, por cada \$100 gastados por el nivel provincial, menos de \$15 son recaudados directamente. En general, estos indicadores se refieren a las transferencias derivadas del núcleo duro resumido en la Ley 23.548, y regímenes complementarios y especiales (Régimen de Coparticipación Federal).

Desde el punto de vista económico es relevante considerar las transferencias discrecionales que no tienen un marco estable, y la efectiva distribución de recursos federales sobre el territorio nacional. En la Tabla 3.1 se resumen participaciones por región y subperíodo, y se relacionan con componentes de participación en población, producto bruto geográfico, trabajo formal, y producto per cápita.⁴

Tabla 3.1. Participación regional. Gasto Nacional y Régimen de Coparticipación⁵

Régimen	Período	Chaco	NEA	CABA-BA
		S/ Total	S/ Total	S/ Total
Presupuesto Nacional	2013-15	1.5%	4.9%	53.2%
	2016-18	1.3%	4.5%	44.5%
Coparticipación Federal(*) (**)	2013-15	5.1%	16.2%	21.2%
	2016-18	4.9%	15.6%	25.3%

⁴ Lamentablemente, no son accesibles datos de la recaudación efectiva por provincia de tributos federales. AFIP presenta información con agregación por provincia, pero no están adecuadamente corregidos por diferencias entre actividad y radicación de las empresas-personas, por lo que la información provista es muy distorsionada para el análisis.

⁵ Nota. (*) Recursos de origen nacional. Se excluye la compensación prevista por Ley 27.429 y el Fondo Federal Solidario. En el primer caso por la distorsión generada por las transferencias compensatorias separadas realizadas a la Provincia de Buenos Aires, previstos en la parte II (d) y (e) de la Ley. En el segundo por la inestabilidad del régimen. Si se incluye, por ejemplo, PBA aumenta en participación a 22,7% desde 21,5%. (**) La participación de CABA y Buenos Aires aumentará en 2019 (ver párrafo abajo).

Promedio Presup. Nac. + Copart.	2013-15	3.3%	10.5%	37.2%
	2016-18	3.1%	10.1%	34.9%
Población	2001	2.7%	9.3%	45.8%
	2010	2.6%	9.2%	46.2%
PBG	2004	1.3%	4.2%	53.6%
Particip. Trabajo Total	2004	1.9%	7.2%	49.9%
PBG pc	2004	2,051.4	1,922.2	4,838.8

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Hacienda de la Nación.

La participación en el producto nacional de la provincia del Chaco para 2004, último dato comparable y agregable, es del 1,3%; aproximadamente el mismo que la participación en el presupuesto Nacional en los últimos tres años. En el régimen de coparticipación es cercano al 5%, apreciándose el contenido redistributivo. Los datos también sugieren la influencia de la alineación política sobre el conjunto de recursos. La participación promedio sobre el presupuesto nacional en Chaco, cae de 1,5% a 1,3% ante un cambio en la relación política entre el gobierno Nacional y el Provincial entre 2015-16. Detrás de esto existe una compleja historia de negociaciones, normas y pujas que se reproducen año a año.⁶

Las transferencias tienen el potencial para reducir brechas y estimular el desarrollo territorial; este rol es ampliamente reconocido en la literatura (por ejemplo, [Muñoz y otros, 2017](#)). Sin embargo, también puede tener efectos perversos. Las diferencias de diseños e incentivos hacen una gran diferencia en su funcionamiento e impactos. La poca claridad, complejidad y rigidez son atributos del régimen que, a su vez, determinan características del funcionamiento político, económico y social regional no deseados.

Dos características adicionales del régimen intergubernamental se deben notar. A nivel consolidado, Argentina tiene indicadores de presión tributaria similares a los de los países desarrollados, pero su provisión de bienes públicos difiere notablemente en cantidad y calidad (Gráfico 2.3). A su vez, el sistema tributario argentino se caracteriza por su complejidad, falta de equidad y elevados niveles de evasión. Por su parte la política fiscal presenta composiciones y comportamientos procíclicos que acentúan sesgos agregados a la inestabilidad macroeconómica ([Centrángolo y otros 2015](#), [CIPPEC 2017a](#) y [2017b](#)).

2. Tributos principales

El interés sobre las interdependencias de la estructura tributaria y los procesos de desarrollo van y vienen. En los últimos años, se despertó un interés renovado. Un problema central del desarrollo radica en la posibilidad de resolver las tensiones

⁶ Solo en el último año reportado, desde enero de 2018, la coparticipación mensual incorpora una compensación a las provincias por un monto equivalente a la disminución efectiva de recursos resultante de la eliminación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias y del destino de la recaudación total del Impuesto al Cheque a la ANSES, de acuerdo al Consenso fiscal firmado entre las provincias y el Estado nacional. Desde enero de 2019, la provincia de Buenos Aires comienza a recibir envíos automáticos por compensación adicionales (pleno), de acuerdo a lo establecido en el inciso II.e del Consenso Fiscal. En agosto de 2019 la misma alcanzó el 58% de la compensación del consolidado de provincias.

asociadas a problemas distributivos y de eficiencia de los procesos de acumulación⁷. Estos requieren, por un lado, movilización de recursos para gastos-políticas y, por otro, preservar rentabilidades y asignaciones a actividades productivas que dinamicen ingresos. Así mismo, existen prácticas y, en algunos casos fundamentos, para la promoción de actividades, formas de organización, accesos, investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), inversión y acumulación, empleo, que demandan tratamientos fiscales y regímenes promocionales sea tributarios o desde programas públicos de gasto (Keen, 2012; Besley and Persson, 2013⁸; BID 2013).

2.1. Tributos principales a nivel federal

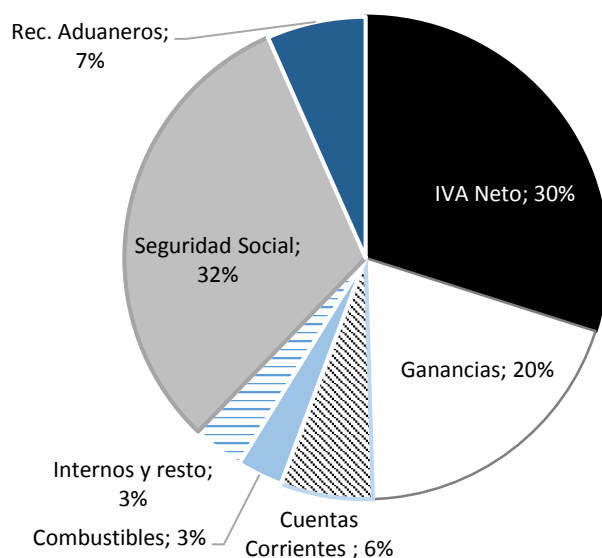
Los tributos nacionales vigentes en nuestro país son 28 en total. Pueden agruparse en seis categorías (clasificación OCDE): a) sobre los ingresos, beneficios y ganancias de capital; b) aportes y contribuciones a la seguridad social; c) sobre la propiedad; d) sobre bienes y servicios; y e) sobre el comercio y las transacciones internacionales. La participación relativa se ilustra para el año 2018 en el gráfico 3.2.

El Impuesto a las Ganancias se aplica sobre las sociedades y las personas (sobre los ingresos del trabajo y del capital). Los ingresos del trabajo en relación de dependencia también están alcanzados por las Contribuciones Patronales y los Aportes Personales destinados al sistema de seguridad social. Las sociedades están alcanzadas por el impuesto a los activos con un 1%, que puede aplicarse como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias; los activos de las personas están alcanzados con el Impuesto a los Bienes Personales con una alícuota de 1,25%. La tributación sobre el consumo se basa en el IVA con un alícuota general de 21%, pero que presenta tratamientos diferenciales en distintos regímenes. También gravan el consumo impuestos especiales sobre ciertos bienes que generan externalidades negativas, como cigarrillos, bebidas alcohólicas y combustibles.

Gráfico 3.1. Composición de los recursos tributarios Nacionales. Año 2018

⁷ Por acumulación nos referimos en sentido amplio a acumulación en capital físico, humano (capacidades), estructuras de innovación y desarrollo tecnológico, pero también acumulación como densificación-diversificación de relaciones humanas, sociales y económicas en el territorio.

⁸ Más enfocado en países en desarrollo puede consultarse Besley, Timothy, and Torsten Persson. 2014. "Why Do Developing Countries Tax So Little?" *Journal of Economic Perspectives*, 28 (4): 99-120.



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP.

El Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios tiene una alícuota general de 0,6%. El 34% de esa tasa puede computarse como pago a cuenta contra el Impuesto a las Ganancias y Ganancia Mínima Presunta y hasta 100% en algunos casos de PyMES. En materia de comercio exterior, las importaciones son gravadas con el régimen arancelario vigente en el Mercosur y las exportaciones, con derechos diferenciales según el tipo de bien.

Parte de la recaudación de impuestos nacionales se distribuye entre la nación y el conjunto de las provincias en el marco de lo dispuesto por la Ley 23.548, de Coparticipación Federal y sus modificatorias (Gráfico A.3 del anexo). Se excluyen de la distribución las contribuciones de la seguridad social, y los derechos y aranceles al comercio exterior—excluyendo las retenciones a exportaciones de Soja y sus derivados durante la vigencia de normas específicas.

Para los tributos que componen la masa coparticipable bruta, el impuesto a las ganancias cobró protagonismo en la estructura de ingresos pasando de representar un 35% de los ingresos tributarios de origen nacional en el año 2004 a un 44% en el año 2015. El impuesto al valor agregado ha mantenido su importancia en la estructura de ingresos de la provincia y junto al impuesto las ganancias explican más del 80% del total de ingresos tributarios de origen nacional. Lamentablemente, el mapeo por provincia de la recaudación de tributos nacionales no es posible.⁹

En Ferrero (2019) se discuten los elementos sustanciales de los tributos principales y sus implicancias con respecto a las fuentes de heterogeneidad mencionadas. Aquí se resumen a modo ilustrativo se mencionan aspectos de tres tributos: impuesto al valor agregado, ganancias y cargas laborales. Los aspectos transversales son los sesgos sectoriales y sobre la inversión, los problemas de los regímenes para atender diferencias de tamaño sin promover la informalidad, el enanismo fiscal, y prácticas elusivas o directamente evasión. Otro tema transversal es la complejidad de los regímenes, sus

⁹ Esto es importante a la hora de determinar componentes netos distributivos del régimen e intentar medir correctamente sus efectos. Para ello deberíamos estimar correctamente la recaudación de tributos nacionales en el territorio provincial, para restarla de las transferencias intergubernamentales más la ejecución presupuestaria del gasto nacional en la provincia.

costos y problemas de acceso, más aún si incorporamos los distintos niveles de gobierno.

- **El Impuesto al Valor Agregado (IVA)**

El impuesto es indirecto, no toma en consideración la capacidad económica del contribuyente en forma directa. Pero presenta ventajas desde el punto de vista recaudatorio. El principal atractivo del IVA se refiere a los controles implícitos en los sistemas de créditos y débitos, que permiten mejorar la eficiencia recaudatoria con menores capacidades administrativas desde el punto de vista de la Administración estatal.

Otra ventaja se refiere a la aparente neutralidad en sistemas de alícuotas generalizados y uniformes, con los ajustes sobre el comercio exterior. Sin embargo, existen importantes desviaciones de esas condiciones. En el caso argentino, existen distintas categorías y alícuotas tributarias, exenciones formales e informalidad variable por segmentos, que debilitan las ventajas de los controles encadenados y el requisito de uniformidad de alícuotas.

De acuerdo a las leyes y a las Resoluciones de la AFIP vigentes, existen distintos tipos o categorías frente al impuesto. El concepto de categorización afecta la posibilidad de tomar créditos fiscales y, por lo tanto, la posición neta a nivel individual, sectorial, y agregada en un nivel geográfico. Para un monotributista, el IVA en compras no constituye un crédito fiscal.¹⁰ Determinadas personas jurídicas están exentas, por lo que además de efectos de incidencia por la no uniformidad de tratamiento, se corta la cadena débito-crédito.

El tratamiento generalizado y uniforme, tanto sectorial como espacial, tiene consecuencias importantes desde el punto de vista de la eficiencia recaudatoria. En este sentido, los bienes y servicios en general tienen una alícuota del 21%, con excepciones y alícuotas diferenciales generalmente a favor de servicios e instituciones asociadas. (Ver Título II de la [Ley 23.349 y sus modificaciones](#).) Nueva Zelanda da argumentos contra tratamientos diferenciados que debilitan la cadena crédito-débito y la uniformidad, cualquiera sea su fundamento. Así con una tasa general del 12.5% Nueva Zelanda, el IVA recauda 9% del PIB, más que el 7% que la Argentina recauda con una tasa general del 21% (datos de FIEL 2015).

Las exenciones y tasas reducidas no son neutrales sectorialmente, sino que se sesgan a favor de servicios y actividades urbanas no orientadas directamente a la producción de bienes. Esto penaliza la competitividad relativa de los complejos productivos y abre incentivos adicionales a la informalidad. Estos canales se discuten en [Feldstein y Krugman \(1989\)](#) en el contexto de propuestas de incorporación del IVA en países centrales.

Adicionalmente, la convivencia de tasas reducidas y generales del impuesto produce generalmente saldos técnicos a favor del contribuyente que se trasladan a períodos futuros, generando un perjuicio. El costo financiero también se presenta por diferencias en los timings de realización de los flujos de débito y crédito. En este sentido, el IVA genera distorsiones de asignación (Ferrero 2019), que es mayor para aquellos

¹⁰ Se recuerda que las categorías vigentes son: Responsables Inscriptos, Monotributistas, Sujetos Exentos y no Alcanzados, Consumidores Finales.

segmentos con dificultades de acceso a mercados financieros y/o de menor escala-rentabilidad.

La inversión es una de las actividades económicas más afectadas por la distorsión financiera del IVA. Los efectos negativos pueden reducirse a través, por ejemplo, de las devoluciones previstas o el sistema de bonos de crédito aplicable al pago de otros tributos, para el régimen MiPyME¹¹. Cuanto más próxima sea la devolución del IVA inversión, menor será el sesgo distorsivo. El problema de las demoras en las devoluciones de los saldos a favor, también afecta negativamente la rentabilidad de las actividades exportadoras.¹²

En la línea de accesos a mercados financieros, las empresas nacionales, respecto de las transnacionales, como las empresas pequeñas y medianas, respecto de las grandes, enfrentan normalmente tasas de interés más altas. Dado que el costo financiero generado por el IVA depende de la tasa de interés, éste es mayor en estos segmentos. Esta distorsión es mayor en presencia de segmentaciones en accesos al crédito por diferencias entre el costo del capital propio y del financiamiento externo (Bernanke y otros 1999), o la informalidad.

Con la sanción de la ley 27.430 de Reforma Tributaria en su Título II se establecen modificaciones marginales en el Impuesto al Valor Agregado. Entre los objetivos se busca otorgar mayor neutralidad al tributo. Se introducen aspectos de reforma orientados a incluir algunos servicios (particularmente los digitales importados), plazos y estatus de reintegros, devoluciones de saldos a favor e inversiones. Por ejemplo, se introduce un mecanismo permanente de devolución de los créditos fiscales originados en formas de inversión tipificadas.

Existe una agenda relevante relacionada a la mejora del régimen IVA. En parte, está alineada con intereses regionales. La resolución de problemas fiscales agregados y las urgencias de corto plazo, atentan contra las mejoras de largo plazo.

- **Impuesto a las Ganancias y régimen complementarios**

El impuesto a las Ganancias se encuadra como un impuesto directo con distintas categorías. El paralelo internacional está dado por el Impuesto a los réditos/ingresos de las sociedades (Corporate Income Tax) y de las personas (Personal Income Tax). En este caso, las preocupaciones sobre eficiencia, costos financieros, informalidad y accesos son centrales, y con fuentes de segmentación relevantes.

Uno de los objetivos de la reforma de 2017 es beneficiar a las empresas que reinviertan las utilidades, alineándose a la tendencia global de reducción de alícuotas a las corporaciones. La norma está vigente desde enero de 2018, y tiene vigencia plena a partir del 2020.

Los incentivos a la reinversión de utilidades intentan afectar aspectos estructurales de la forma de financiamiento de activos y la estructura y costo del capital; particularmente, el uso excesivo de fuentes externas de financiamiento (de terceros). Existen otros

¹¹ www.produccion.gob.ar/pymes/ y Ley N° 27.264.

¹² Existen otras distorsiones como los sesgos de incidencia sobre ciclos largos, con aumentos de activos de trabajo concentrados al inicio, implican un mayor costo financiero. También sobre sectores o insumos con menos alícuotas efectivas (informales, no incorporadas, menores tasas, o exentas).

determinantes complementarios, como los institucionales ([La Porta y otros, 2008](#)) que son parte de un sistema de determinantes.

Tabla 3.2. Alícuotas aplicables a las Ganancias de las Sociedades de Capital. Evolución¹³

Ejercicios iniciados hasta el 31/12/2017	Ejercicios entre 1/01/2018 hasta el 31/12/2019	Ejercicios iniciados a partir del 1/01/2020
35%	30%	25%
Retención sobre dividendos 0%	Retención sobre dividendos 7%	Retención sobre dividendos 13%
Impuestos de Igualación Si	Impuestos de Igualación No	Impuestos de Igualación No

El impuesto a las ganancias es afectado por regímenes especiales de promoción. Estos regímenes van desde exenciones por plazos condicionales en nuevas inversiones o radicaciones, con reducciones efectivas y gastos tributarios asociados, segmentación por tamaño, tipo de gastos (tasas especiales de amortización de bienes de uso), sistemas de créditos fiscales, entre otras. Cada uno de los regímenes tienen fundamentos y racionalidades variables desde un punto de vista técnico, y presentan cierta heterogeneidad en su interno.

Las distorsiones de la competencia internacional por inversiones implican ineficiencias para atraer empresas tales como promedio de alícuotas más bajas. En ausencia de un marco de coordinación fiscal internacional, es un problema. En particular, las tasas corporativas de los países vecinos son más bajas (FIEL 2015). Las promociones difundidas en países más desarrollados se orientan a mejorar vinculaciones internas entre empresas e instituciones. Por ejemplo, existen distintas formas de desgravación sobre los gastos de Investigación, Desarrollo e innovación o “I+D+i” ([OECD 2015](#)).

Existen importantes fuentes de segmentación asociados a aspectos formales de diseño del impuesto a las ganancias, como el tratamiento de sociedades y los regímenes aplicables a las personas físicas (monotributo, responsable inscripto). Esto a su vez conecta con atractivos relativos de otros regímenes complementarios, por ejemplo, IVA, aportes patronales (empleo formal), Ganancia Mínima presunta y las categorías (y cargas) en el esquema de monotributo.

Los tratamientos sobre el impuesto a las ganancias y tributos relacionados por segmento, afectan el atractivo relativo a formas organizacionales y de niveles de formalidad en las actividades. Los sesgos a la informalidad, enanismo fiscal y no transabilidad del sistema productivo interactúan con los componentes tributarios afectando la posibilidad de lograr asociaciones que faciliten escalas y accesos a mercados y tecnologías. Las dificultades para resolver conflictos en contextos de

¹³ Nota: Las sociedades de capital: Sociedades anónimas (S.A.), Sociedades de responsabilidad limitada (S.R.L.), Sociedades por acciones simplificadas (S.A.S.), Sociedades anónimas unipersonales (S.A.U.), las asociaciones, fundaciones, cooperativas y entidades civiles y mutualistas, constituidas en el país, Las sociedades de economía mixta, por la parte de las utilidades no exentas del impuesto, los fideicomisos constituidos en el país conforme a las disposiciones del Código Civil y Comercial de la Nación, excepto aquellos en los que el fiduciante posea la calidad de beneficiario. Los impuestos de igualación se refieren a diferencias eventuales entre resultados y distribución de dividendos.

informalidad y verificabilidad de ingresos, sesga contra estructuras societarias más complejas.

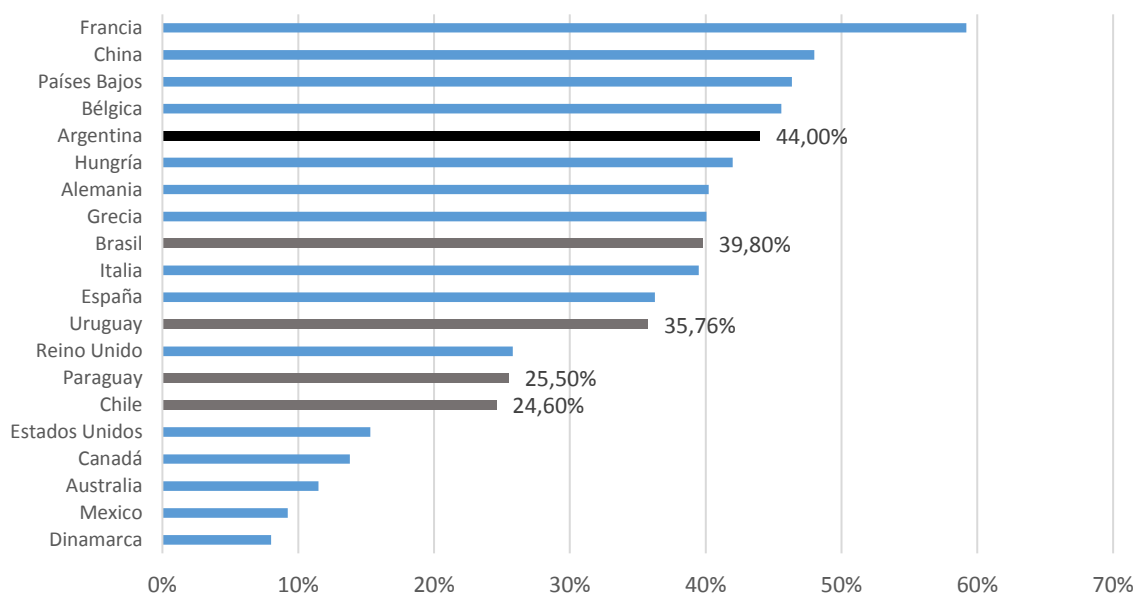
Como veremos más adelante, existen aspectos de diseño tributario que permiten incorporar aspectos de heterogeneidades relevantes, sin generar distorsiones en las decisiones de los agentes económicos. Se prioriza para ejemplificar este tema el ejemplo de la reforma en las contribuciones patronales abajo. La advertencia conveniente es recordar que los temas deben tratarse en profundidad y por separado. El contenido técnico específico de estos aspectos es elevado.

- **Contribuciones y Aportes a la Seguridad Social**

Para los trabajadores en relación de dependencia, el empleador está obligado a retener los aportes (personales) y a realizar contribuciones (patronales) destinadas a la seguridad social. La base de cálculo es el salario por lo que aparece una brecha entre el costo laboral bruto para el empleador y el beneficio salarial inmediato para el trabajador.

En el gráfico 3.2 se presenta las cargas para países como referencia general, advirtiendo las limitaciones en comparabilidad desde dos puntos de vista. Este tipo de tributos no son impuestos, al menos en su totalidad, porque involucran prestaciones relacionadas a la seguridad social (salud, desempleo, políticas sociales, jubilaciones y pensiones). Sin embargo, desde el punto de vista de la incidencia tributaria y de sus efectos sobre las dinámicas de ocupación y empleo, actúan en forma análoga a los impuestos generando una brecha entre beneficio neto percibido por el empleado y el costo total para el empleador.

Gráfico 3.2. Porcentaje de aportes y contribuciones a la Seguridad Social por país (2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de tradingeconomics.

Los tributos al trabajo fueron creciendo en importancia en todo el mundo. En particular, la Argentina muestra un nivel alto en relación a los países de la OCDE y a los países

límites como ser Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile. La carga total de aportes y contribuciones a la Seguridad Social en Argentina es del 44%,¹⁴ superior a la de Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile como puede observarse en el Gráfico 3.3. Además, pocos países de la OCDE superan la carga total de aportes y contribuciones de Argentina.

Hasta la reforma tributaria de 2017, la parte correspondiente a las *contribuciones patronales* para trabajadores en relación de dependencia fueron fijadas por decreto 814/01 en 21% y 17% según criterios de tamaño y sector. Para los trabajadores (a efectos formales) por cuenta propia, se determinan dos especificaciones: monotributistas y autónomos. Los primeros aportan mensualmente una suma fija diferente para cada categoría, que reemplaza al pago del impuesto a las ganancias y del impuesto al valor agregado. Además, abonan otro monto fijo para jubilación y otro para obra social.¹⁵

Bajo el régimen anterior, existieron diversos sistemas de reducción de las contribuciones basados en criterios de segmentación geográficos, por tamaño, por actividad y por contexto económico, como nuevos empleos. El régimen resultante estaba lleno de saltos discretos entre segmentos, era complejo y generaba algunos incentivos inadecuados. El decreto 814/01, las [Leyes 25.723](#), [26.476](#), [26.940](#) conformaban el núcleo del régimen antes de la reforma.¹⁶

La reforma implicó modificaciones en tres aspectos principales. Uno sobre la convergencia de los dos tipos de alícuotas para las contribuciones patronales por tamaño-sector, a una alícuota única del 19,5%. Otro referido a la introducción del mínimo no imponible (exento) de pago de contribuciones patronales. Y, por último, la eliminación del esquema del Decreto 814/2001 de créditos fiscales de acuerdo a la localización y demás regímenes promocionales. Las reformas se van aplicando de manera gradual desde el 01/02/2018 hasta el 31/12/2021.

Existen aspectos del nuevo diseño que son superiores y vale la pena tenerlos presentes. No como ideal, ni circunscripto a la aplicación presentada, pero como tipo de diseño que intenta lidiar con fuentes de heterogeneidad de manera relativamente simple, evitando saltos discretos en regímenes tributarios y promocionales en general.

La introducción de un mínimo no imponible exento para el pago de contribuciones patronales genera un tratamiento continuo sobre ingresos. Esto tiene dos ventajas. Primero, el esquema introduce progresividad a nivel de ingresos personales, dado que a menor ingreso menor carga efectiva. Segundo, dado que los promedios de ingresos por segmento (tamaño, localización) difieren, esto implica diferencias de hecho en

¹⁴ La carga total para el 2022 será del 42.5%. En Ferrero (2019) se muestra la disminución por concepto que las contribuciones patronales y cómo se implementan gradualmente.

¹⁵ Existen cinco categorías de autónomos los cuales aportan a la seguridad social aproximadamente el 27% con destino al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y el 5% con destino al Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados (INSSJP).

¹⁶ Estuvo vigente hasta el año 2018. Bajo el decreto 814/01 una parte de las Contribuciones Patronales efectivamente abonadas podían computarse como crédito fiscal en el IVA. Las reducciones variaban entre un mínimo de 0% para trabajadores de CABA y GBA, y un máximo de 11.80% en Chaco fuera de la capital. Luego se redujeron en un punto y medio porcentual los porcentajes. En los marcos referidos se establecían alícuotas diferenciales y desgravaciones para nuevos empleos, o para empresas con hasta cinco empleados. Más allá de las intenciones, estos esquemas determinan diferencias discretas entre categorías (notches) que son atributos no deseados del sistema tributario por su efecto potencial sobre prácticas elusivas/evasivas (para detalles ver Ferrero 2019).

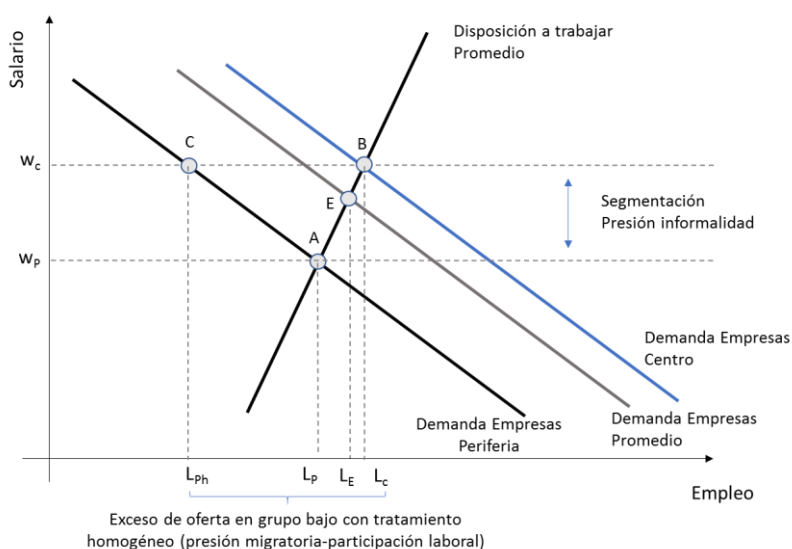
alícuotas efectivas para cada grupo de heterogeneidad relevante. Estrictamente, cada individuo tiene una alícuota efectiva dado su salario.

De acuerdo a la Ley 27.430, de la base imponible sobre la cual se debe aplicar la alícuota corresponde realizar una detracción por trabajador para el cálculo de las contribuciones patronales. Dicha sustracción corresponde a un importe de doce mil pesos (\$12.000) para el período fiscal 2018. La detracción o mínimo no imponible (MNI) se actualiza de acuerdo a las variaciones del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INDEC desde enero de 2019.

El Esquema 3.2 muestra que el nivel de empleo y de salarios de equilibrio desde el punto de vista de la heterogeneidad. La ilustración hace hincapié en diferencias de productividad entre regiones; puede extenderse a otros condicionantes de diferencias promedio salariales: tamaño, sector, nivel educativo. La curva de demanda de trabajo por parte de empresas depende de las posibilidades de la empresa y de cuanto aporta un trabajador adicional a su empresa. La ilustración implica un aporte promedio o una productividad media del trabajo inferior en la periferia con relación al centro. Se ilustran dos curvas, una en el centro que dicta la dinámica agregada por su peso relativo, y una en la periferia.

La heterogeneidad implica que bajo un régimen macro, legal y fiscal común aparecen tensiones. Una de ellas se refiere a la tensión entre salarios de equilibrio diferentes entre regiones. Esto se ilustra en las diferencias verticales entre el punto A y el punto B, con el salario en periferia (Punto A) menor al del centro (Punto B). A su vez, existen presiones a la homogeneización formal de salarios, por regulaciones y prácticas del mercado laboral (salarios mínimos, negociaciones colectivas, políticas empresariales en múltiples jurisdicciones, entre otras), que tienden a establecer estándares comunes. En esta línea, la tensión aparece en la distancia entre el punto C (empleo en periferia con salarios del centro) y el punto B (como referencia central). Esta tensión tiende, por un lado, a reducir el nivel de empleo formal en la periferia, y por otro, a generar empleo informal que tolere la brecha salarial.

Esquema 3.2. Heterogeneidad espacial y mercado de trabajo



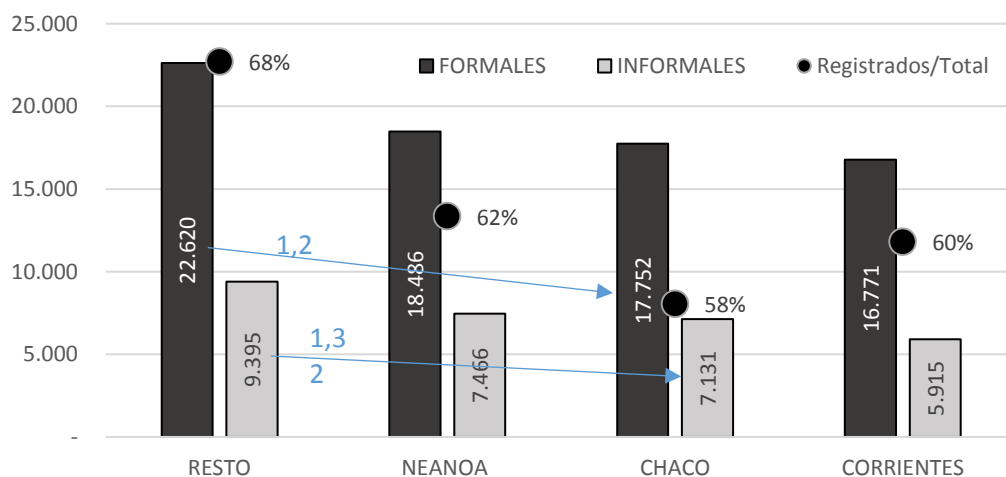
Fuente. Elaboración propia.

Estas tensiones no operan de manera homogénea, afectando la forma de resolución. En promedio, deberíamos observar mayor informalidad, dificultades de empleo y absorción productiva, y menores salarios promedios con respecto a jurisdicciones centrales.¹⁷ A su vez, se esperan diferencias y componentes variables entre categorías de segmentación: zona, tamaño, nivel educativo, etc. También presiones migratorias debido a diferencias sistemáticas en las posibilidades de empleo e ingresos entre regiones. Estos temas se retoman en el capítulo 5. Las regulaciones aparentemente homogéneas, inciden asimétricamente en la superficie heterogénea. Pero la forma de incorporar la heterogeneidad es clave para el desempeño.

En el Gráfico 3.3 se muestran los salarios formales e informales por zona geográfica, más la proporción del empleo registrado (formal) sobre el empleo total para el tercer trimestre de 2018. En el gráfico se aprecian diferencias entre zonas y dentro de cada una. Entre zonas, se observan diferencias salariales en las categorías de empleo formal e informal. Por ejemplo, el empleo formal en el resto del país, sin localidades de las regiones del NEA y NOA, representa el 68% del empleo total, mientras que en Gran Resistencia el 58%. En términos salariales, en el resto del país el salario formal promedio es 1,27 veces el salario en Gran Resistencia, mientras que en el segmento informal es 1,32 veces, superior.

Como se verá en el capítulo 5 existen diferencias sistemáticas en brechas salariales y en tasas de empleo (porcentaje de la población empleada), con aperturas relevantes como nivel de escolaridad, tamaños medios de las empresas, composición sectorial, entre otras. Estas diferencias se observan en todas las categorías, en algunas más marcadamente; por ejemplo, el sector de la construcción presenta niveles más bajos de formalidad, un 40 y un 30% para la zona resto y NEANOA respectivamente.

Gráfico 3.3. Salarios y composición del empleo por región geográfica y formalidad (3T-2018)



Fuente. Elaboración propia en base a EPH.

La reforma tributaria introduce modificaciones relevantes de diseño en el régimen de aportes sobre la nómina salarial. La evaluación del impacto es posible, pero debe esperarse que la transición entre regímenes se complete. Las implicancias de la reforma son que, para enero de 2022, se tendrá un tratamiento homogéneo por escala¹⁸,

¹⁷ Entiéndase jurisdicciones centrales a aquellas que poseen mayor hegemonía en el empleo a nivel nacional como ser CABA, BA, Santa Fé, Córdoba y Mendoza. Naturalmente al interno de las provincias existen fuertes heterogeneidades.

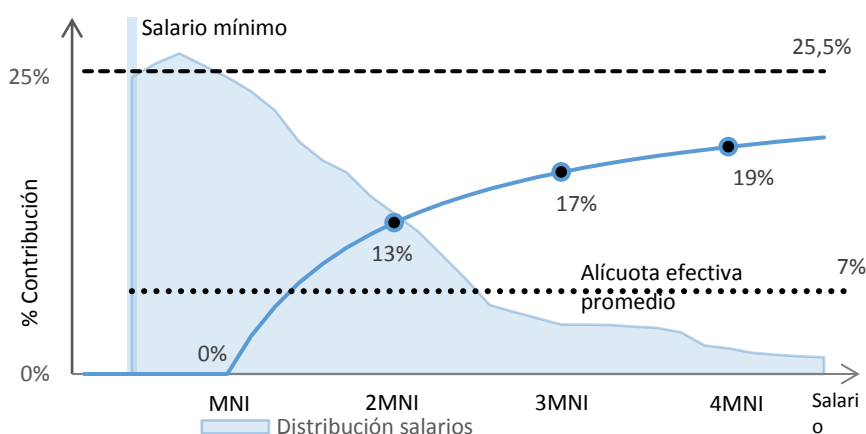
¹⁸ Nivel de facturación de las empresas.

por sector de actividad y por localización geográfica, dada la convergencia de alícuotas planteada en la reforma. Sin embargo, esta homogeneidad de tratamiento formal, no implica un tratamiento homogéneo por subgrupo y/o segmento.

En el gráfico 3.4 se observa el efecto de la introducción del mínimo no imponible (MNI). A pesar de la alícuota común, la proporcionalidad desaparece al introducir el MNI sobre parte de los tributos al trabajo (aportes patronales). Por debajo del MNI, la alícuota efectiva de aportes patronales es cero (0%), por lo que la carga fiscal se minimiza para el empleador; así, los incentivos a la informalidad se reducen¹⁹. En todo caso, el salario mínimo vital y móvil opera como una restricción adicional a la formalización, y los aspectos legales y de litigiosidad que no se consideran. La alícuota efectiva depende del salario del individuo.²⁰ Se acerca al máximo a medida que el salario crece, y se acerca a cero (0%) a medida que el salario se aproxima al MNI, de forma no lineal. La continuidad en el salario ofrece un atractivo adicional: elimina saltos discretos en el tratamiento tributario (tax notches) que promueve distorsiones (evasión, elusión y practicas distorsivas). Esto no solo aplica a la informalidad sino también a la sub-declaración de nóminas.

Al existir diferencias sistemáticas en los salarios entre sectores, tamaños y geografía, existirán diferencias en las alícuotas efectivas entre grupos. Si los salarios promedio son menores en la provincia del Chaco, y dentro de ellos, en el sector industrial, por ejemplo, las alícuotas efectivas serán menores con respecto a otros grupos. Asimismo, el esquema reduce costos de cambios de estados (desempleo a empleo, informal a formal) y la alícuota efectiva en segmentos más precarios. Naturalmente, quedan otros costos de formalizar (aportes personales, legislación y litigiosidad laboral), por lo que sólo se toma como una referencia práctica.

Gráfico 3.4. Mínimo no imponible y tasas efectivas variables por grupo-individuo



Fuente. Elaboración propia en base a la .

¹⁹ Como se describió en la Tabla 4, los aportes patronales alcanzan un 17% sobre el total de 44-42% de aportes y contribuciones totales sobre el trabajo. La brecha sobre determinados segmentos aún sigue siendo importante, aunque se reduce significativamente.

²⁰ . A partir del MNI la alícuota efectiva varía según la relación del salario con respecto al MNI. Es decir, si definimos alícuota efectiva como en la siguiente ecuación, con $\tau = 17\%$, la alícuota general:

$$Alícuota\ efectiva_i = \frac{Contribución_i}{salario_i} = \frac{\tau(salario_i - MNI)}{salario_i} = \tau \left\{ 1 - \frac{MNI}{salario_i} \right\}$$

A nivel individual, el instrumento introduce un esquema progresivo válido. Este permite a su vez ajustes en el margen para mejorar su funcionamiento sin cambios bruscos ni saltos (*notches*) asociados. Los efectos finales por grupo (MiPyME, región, actividad) dependerán de la distribución de salarios de cada uno. Segmentos de bajos salarios se verán más beneficiados.

A nivel geográfico, Capello y Cohen Arazi (2018) realizan un análisis lineal del cambio de régimen que deberá verificarse. Sostienen que las empresas que se encuentran en las provincias más beneficiadas por el régimen del Decreto 814/01 enfrentarán un aumento en la carga tributaria laboral. Por el contrario, aquellas empresas localizadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Gran Buenos Aires (GBA) son las que más se benefician con la reforma. También señalan que las empresas grandes del sector servicios serán más beneficiadas, con PyMES menos favorecidas en función de diferencias de localización. De acuerdo a estos autores la reforma da mayores incentivos al crecimiento del empleo en grandes empresas comerciales y de servicios en jurisdicciones que posean mayor preponderancia en el empleo a nivel nacional (CABA, CBA).

Dentro del conjunto de políticas que afectan la dinámica laboral y empresarial, las cargas administrativas, legales y financieras juegan un rol importante. Nuevamente, las fuentes de heterogeneidad descritas y los niveles de sindicalización afectan su funcionamiento y efectos finales. Muchas veces una normativa diseñada para un grupo con mayor influencia, termina siendo extendido sobre segmentos para los que la regulación resulta inadecuada.

Una forma específica que tiene ventajas y desventajas, pero se ajusta mejor a determinados segmentos, son los conocidos como regímenes de Corresponsabilidad Gremial. Especialmente a nivel rural, donde los costos y accesos a servicios especializados, servicios financieros, sumados a las características de los procesos productivos más ilíquidos de la mayor parte de las actividades, las cargas tributarias pueden ser excesivas. Estas pueden aumentar los sesgos en contra del empleo, la informalidad y las orientaciones-escalas-tecnologías productivas. El Convenio de Corresponsabilidad Gremial constituye un intento de atender a estas diferencias.

Recuadro 3.1. Convenios de Corresponsabilidad Gremial²¹

Los Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG) son acuerdos suscriptos entre asociaciones de trabajadores con personería gremial y empresarios de la actividad rural. Tienen por finalidad el acceso a la cobertura de los diferentes subsistemas de la seguridad social para el trabajador y su familia. El empleador reemplaza el pago mensual de aportes y contribuciones destinados al sistema de la seguridad social por un pago diferido, englobado dentro de la denominada “tarifa sustitutiva”, que se realiza en el momento más adecuado del proceso productivo, a través de un agente de retención definido por las partes en el convenio.²²

²¹ <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/seguridadsocial/gremial>

²² La ley 26.377 (BO 12/6/2008) faculta la celebración de CCG entre las asociaciones profesionales de trabajadores con personería gremial y de empresarios suficientemente representativas, dentro de su ámbito de actuación personal y territorial, y las asociaciones de trabajadores rurales con personería gremial y las entidades empresarias de la actividad, integrantes del Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores. El Decreto 1370/08 (BO 26/08/2008) reglamenta la celebración de convenios de corresponsabilidad gremial en materia de seguridad para el caso de las asociaciones de trabajadores rurales con personería gremial y las entidades empresarias de la actividad rural. La RG AFIP 3834 (BO 10/3/16) reglamenta el Régimen de recaudación de la tarifa sustitutiva de aportes y contribuciones.

Los CCG solo pueden ser firmado en actividades de índole rural, que por la estacionalidad de las relaciones laborales y/o la alta rotación de la mano de obra dificultan la recaudación y el control del cumplimiento de las obligaciones que se generan en concepto de recursos de la seguridad social. Adicionalmente, tiene la ventaja administrativa de reducción de cargas y procedimientos, y financiera, teniendo en cuenta las dificultades de acceso y los costos segmentados en el territorio.

La tarifa sustitutiva es revisada anualmente. Se retiene por un agente de retención determinado en el convenio. Durante su vigencia los empleadores deben cumplir con la obligación de generar y presentar las declaraciones juradas mensuales. Las partes elevan el CCG a la Secretaría de Seguridad Social que, previa intervención de la AFIP y de la ANSES, es homologado.

Existen elementos centrales de discusión en torno a los CCG. Uno se refiere a la relación entre la tarifa sustitutiva (TS) y la población objeto del convenio. Formalmente, los requisitos mínimos para el cálculo de la TS incluyen información respecto a la producción promedio de la actividad de los últimos años y determinación de los productos a incluir, cantidad de trabajadores necesarios por etapas del ciclo productivo, salarios de las distintas actividades y jornales pagados por mes, meses trabajados en el año. De esta forma es posible estimar el costo salarial de la actividad y aplicar sobre el mismo las alícuotas vigentes de cotizaciones a la seguridad social.²³

2.2. Impuestos subnacionales

Por razones de espacio, no se desarrollarán de manera el conjunto de tributos subnacionales. En el gráfico 3.5 se presenta la composición de recursos propios del nivel provincial de gobierno. Predominan los impuestos a los ingresos brutos, a los sellos, e inmobiliario. En algunas provincias otros recursos, como el Fondo de Salud Pública para el Chaco (FSP), aparecen como importantes.²⁴ Se ilustra un aspecto que recurrente: las afectaciones de fondos derivados de tributos y recursos en general, para financiar organismos. Esta práctica por sobre las discusiones de priorización presupuestarias anuales y plurianuales, intentan “asegurar” (rigidizar) participaciones sin criterios de evaluación de desempeño y de necesidades reales.

• Impuesto sobre los Ingresos Brutos

Este tributo es la principal fuente de recursos propios de todos los gobiernos provinciales. Grava el ejercicio de la actividad económica con propósitos de lucro en una determinada jurisdicción.²⁵ A pesar de sus efectos distorsivos, por su relevancia dentro de los recursos propios, los esfuerzos por modificarlo han sido infructuosos al menos desde el [Pacto Federal](#) para el Empleo, la Producción y el Crecimiento celebrado entre las provincias y la Nación en agosto de 1993.²⁶ Como se verá en el capítulo 10, el tributo

²³ Uno de los problemas es la definición de los trabajadores y la relación efectiva con la TS en los ciclos. En la práctica, al definirse una tarifa que se descuenta de la liquidación facturada, no queda clara la correspondencia con las pasividades que surgen de los salarios-trabajadores efectivamente empleados. Así surgen problemas de imputación. Existen errores de percepción sobre rol de los CCG que afectan su sustentabilidad. Esto debe discutirse dado que el régimen presenta virtudes, especialmente en términos de actividades ilíquidas y con problemas de acceso. Otro tema en discusión es la definición del agente de retención.

²⁴ El FSP recae sobre la nómina salarial formal acentuando el problema de brechas salariales discutidos en Aportes y Contribuciones patronales. El Consenso Fiscal 2017 acuerda eliminarlos.

²⁵ Surge a fines de la década del 40 en la Provincia de Buenos Aires, como “*Impuesto a las Actividades Lucrativas*”; tomando el mismo como fuente al “*Impuesto al Comercio e Industrias*”.

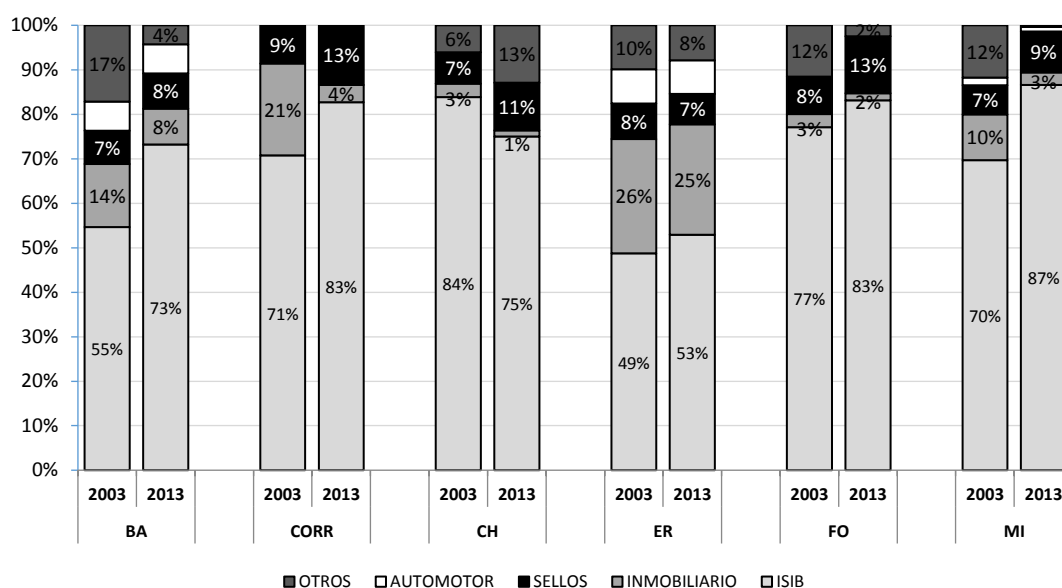
²⁶ Como efectos negativos podemos mencionar los conocidos como “cascada” y “piramidación”. El primero consiste en la traslación acumulativa del monto del tributo a lo largo de los procesos de

es utilizado en algunas provincias como parte de estrategias de promoción de inversiones, de empleo y actividades.

En la discusión del último Compromiso Federal (2017), se establecen modificaciones a aspectos sustanciales del tributo que, nuevamente, tendrán efectos heterogéneos sea en la recaudación provincial como en la incidencia tributaria local y agregada. El marco de reformas propuesto se orienta a mejorar la competitividad desde un punto de vista agregado, proponiendo reducciones graduales en agro e industria, llevando el tributo hacia un esquema de ventas minoristas (ver tabla A.1.). Desde la perspectiva del conflicto vertical y horizontal, la estrategia va hacia una reducción de autonomías fiscales subnacionales.

La distribución espacial de las actividades económicas no es uniforme y, por lo tanto, la incidencia tributaria actual y pos reforma tampoco lo es. Siendo la periferia compensada, menos intensiva en eslabones productivos de agregación de valor, y más orientada a consumos y servicios, la preocupación fiscal de las provincias centrales es que la reforma propuesta reducirá ingresos tributarios en el centro (aumentando en la periferia).²⁷ Por el otro lado, la uniformidad de alícuotas, con cero-alícuota en eslabones primarios e intermedios, implica que los grados de libertad para establecer regímenes diferenciados y de estímulo para orientaciones, serán aún más bajos.

Gráfico 3.5. Estructura de recursos Tributarios Propios. Provincias Seleccionadas (Año 2003 y 2013)



Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

producción y comercialización; la piramidación consiste en el aumento de precio que se carga al consumidor final de un producto en una cuantía superior al impuesto abonado por el vendedor.

²⁷ En el capítulo 6 y en [Alderete y Ferrero \(2018\)](#) se presenta una discusión basada en eslabones por cadena productiva. Se aprecia la falta de integración territorial de las cadenas, la existencia de concentraciones excesivas en pocos actores en eslabones críticos (de escala, pero bajo nivel de agregación) y de agujeros en los eslabones más dinámicos.

Afectaciones El Impuesto a los Ingresos Brutos posee asignaciones específicas que surgen de diversas leyes. Su objetivo formal es potenciar ciertas actividades, financiar mejoras en infraestructura o desarrollo productivo. Generalmente, no financian proyectos específicos sino organizaciones que, en principio, están diseñadas para tales fines. Se desconocen evaluaciones de impacto y de la efectividad de uso de los fondos.

Tabla 3.3. Afectaciones sobre el impuesto a los ingresos brutos. Normativa provincial

Norma	CONCEPTO	RECURSOS
LEY 3565	Consortios camineros	Régimen consorcios camineros, el cual busca mejorar y ejecutar caminos en la red terciaria provincial. Para ello crea un adicional del 10% sobre el tributo a los Ingresos Brutos. El 3% a su vez se afecta al fondo de vialidad provincial.
LEY 6286	Fondo cárnico	Crea un fondo de asistencia destinado al fomento y desarrollo del sector frigorífico chaqueño; para ello incorpora el Inciso D de la Ley tarifaria Provincial gravando la Comercialización de carnes vacunas provenientes de otras jurisdicciones al 3%
Ley 6971	Fondo de vialidad	Se crea este fondo cuyo destino es ejecución de obra vial y otros servicios realizados por la Dirección de Vialidad Provincial tendiente a mejorar los caminos, rutas y pavimento urbano. Para ello determina en su inciso o) del artículo 24 de dicha ley, que los fondos provendrán de los pagos de los consorcios camineros.

• Impuesto Inmobiliario

Es el principal impuesto directo de los niveles subnacionales, ya que gravan una manifestación de riqueza personal. Principalmente presenta dos variantes: Inmobiliario Rural o suburbano, e Inmobiliario Urbano. No todas las provincias mantienen la totalidad del tributo. Como con el automotor, algunas provincias descentralizan el componente urbano a municipios. El impuesto a la propiedad es uno de los impuestos que la literatura sobre federalismo fiscal sugiere delegar en los niveles subcentrales de gobierno.²⁸

El grueso de las jurisdicciones del país se enfoca a una visión limitada del tributo. La baja recaudación actual del impuesto presenta oportunidades para los gobiernos subnacionales, de mejorar la estructura de financiación de servicios públicos e infraestructura con criterios que aumenten la correspondencia y control del producido. Esto incluye infraestructura productiva y de resiliencia climática, mejoras en servicios rurales como conectividad, electrificación, educación y salud. El diseño de esquemas y el gobierno de lo recaudado son importantes para determinar aspectos de orientación territorial y cumplimiento tributario.

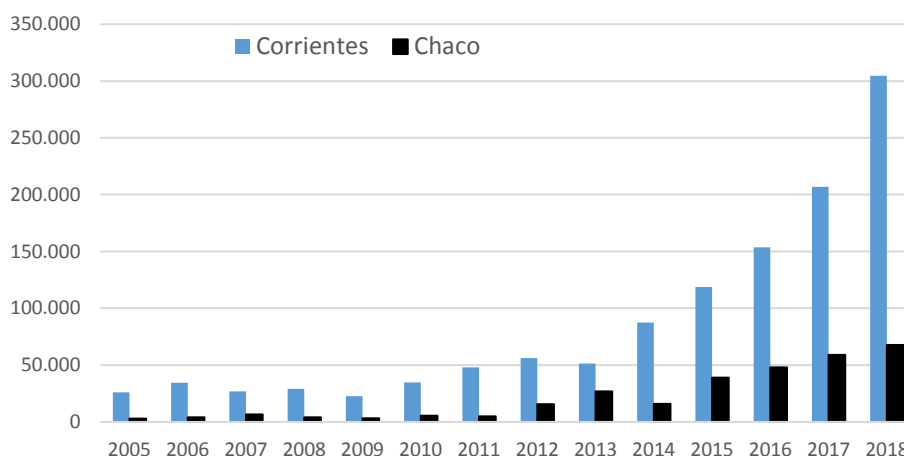
En el gráfico 3.5 se muestra la participación del impuesto inmobiliario como porcentaje de los recursos totales comparados por jurisdicciones. Se puede observar como la participación en la provincia del Chaco es muy baja²⁹. El gráfico 3.6 plantea otra provocación. Se muestra la evolución nominal comparada entre Chaco y Corrientes. Mientras que el modelo de “medios y formas” chaqueño se orienta a financiar organizaciones, el modelo correntino en este segmento se orienta a financiar obras y servicios con criterios devolutivos. Tampoco el modelo correntino es ideal, dado que no

²⁸ Los argumentos más destacados: a) la base imponible no es móvil (a diferencia del automotor), b) el impuesto a la propiedad puede ser asociado por los contribuyentes a los servicios públicos o prestaciones relacionadas con la misma propiedad, c) los costos de administración son más bajos que los del impuesto a las ganancias e ingresos, y d) la recaudación impositiva es relativamente fácil de estimar.

²⁹ También puede consultarse [CIPPEC \(2014\)](#), [BID \(2013\)](#) y [BID \(2014\)](#).

incorpora adecuadamente criterios progresivos y estratégicos de desarrollo integral. Sin embargo, es superior al modelo chaqueño, al menos en desempeño recaudatorio.³⁰ Una advertencia. En el marco actual de incentivos, una mejora en desempeño en recaudación puede ser negativo, por lo que el esquema de “medios” chaqueño puede terminar generando mayores ineficiencias. Se retoman estos puntos en la segunda parte, pero se hace explícito un punto subyacente en varias discusiones hasta aquí: más recursos no implican necesariamente mejores desempeños.

Gráfico 3.6. Recaudación del Impuesto inmobiliario rural. Chaco y Corrientes (miles de \$)



Fuente. Elaboración propia en base a datos de DNCFP, Ministerio de Hacienda de la Nación.

Recuadro 3.2. Fondo de Desarrollo Rural de la Provincia de Corrientes

En agosto de 2010, se crea el Fondo de Desarrollo Rural mediante la sanción de la ley 5.552, Corrientes. Entró en vigencia gradual a partir del año 2011 (ver gráfico). Se constituye un fideicomiso integrado principalmente con la recaudación del impuesto inmobiliario rural de la provincia. Tiene por objeto financiar la realización de obras de infraestructura (viales, hídricas, eléctricas) en las zonas rurales, campañas fitosanitarias y la ejecución de proyectos a fin de incrementar la productividad agropecuaria y la calidad de los productos.

El criterio devolutivo sumado a la gobernanza apunta a resolver problemas de subprovisión de bienes “club” que benefician a grupos y espacios territoriales más allá del productor individual. La definición por proyecto y ejecución es clave, y explican el desempeño de la recaudación. Existe espacio de mejoras, pero se aprecia la diferencia en el gráfico 3.7.

En la provincia del Chaco, la recaudación del impuesto inmobiliario se encuentra afectada por distintas leyes en su totalidad. Formalmente, se destina a los fines

³⁰ Según Bird 2000, la visibilidad del impuesto a la propiedad incentiva la rendición de cuentas por parte del sector público y en consecuencia, la disminución de conductas rentistas, niveles de corrupción, entre otros. Teniendo en cuenta que el régimen de coparticipación federal es más benévolo con el Chaco, al menos los servicios básicos deberían estar cubiertos. Esto deja espacios de diseño en base a criterios devolutivos y cooperativos orientados a la provisión de bienes y servicios por “clubes” territoriales orientados a mejorar la competitividad.

establecidos para beneficiar a los contribuyentes directos. Sin embargo, se financian organizaciones (medios para) y no proyectos específicos. No se cuenta con información para evaluar el impacto de las afectaciones. Pero estas diferencias deben tenerse en cuenta en discusiones puntuales. En la Tabla 3.4 se resume el marco normativo vigente.

El impuesto tiene gran potencial, en base a diseños adecuados. Tanto en términos de eficiencia como distributivos, puede atender a lineamientos estratégicos del desarrollo. Más teniendo en cuenta la reforma sobre el impuesto a los bienes personales, el consenso fiscal (más adelante) y las innovaciones tecnológicas. A nivel urbano e intergubernamental ofrece posibilidades de diseños con mejoras significativas de recaudación y orientación. Las virtudes en el caso del Impuesto inmobiliario urbano son más notorias, dado que el flujo fiscal redistributivo regional recae directamente sobre los nodos urbanos generando rentas con beneficiarios y patrones excluyentes de acumulación.

Tabla 3.4. Afectaciones del Impuesto Inmobiliario en la Provincia del Chaco

FONDO	CONCEPTO	RECURSOS
Ley 2918 Fondo Colonización	Promoción Rural y Fomento Agropecuario Forestal Industrial para pequeños y medianos productores	10% de lo recaudado del Impuesto Inmobiliario Rural Otros.
Ley 6547 Consortios Productivos de Servicios Rurales	Crea el Régimen de Consorcios Productivos de servicios rurales. Su objetivo es lograr contención, desarrollo y fortalecimiento de los pequeños productores chaqueños	El 75% de lo recaudado en concepto de impuesto inmobiliario rural. El 35% de los pagos a cuenta por traslado de la producción primaria que no fueran compensados con impuestos provinciales El 20% del fondo algodonero nacional. Otros
Ley 6971 Fondo de Vialidad Provincial	Crea el Fondo de Vialidad, cuyo destino específico es la ejecución de obras viales, conservación, y pagos de servicios, adquisiciones y gastos administrativos para llevarlas a cabo.	15% Recaudación Impuesto Inmobiliario. El total Producido por las contribuciones de mejoras. El 30% del producido de Impuesto de Sellos. Los derechos de prestaciones de servicios Otros recursos nacionales y provinciales.

En resumen, existen espacios de mejoras asociadas a estrategias de desarrollo en materia tributaria. La orientación de los diseños tributarios y del producido, depende de decisiones políticas con grados dispares de conexión territorial, consenso y contenidos de promoción del desarrollo territorial.

- **Leyes de promoción y moratorias**

En la actualidad en la Provincia del Chaco existen dos regímenes de promoción y/o incentivos fiscales para las empresas del medio. Los mismos se enfocan principalmente en la bonificación del monto a ingresar en concepto del Impuesto a los Ingresos Brutos y/o Fondo para la Salud Pública. La Ley 7512 sobre “Régimen de Incentivos Fiscales” determina que se otorgará una bonificación de 20% sobre el Impuesto a los Ingresos brutos para aquellos contribuyentes que cumplan determinadas condiciones.³¹ Ley 7148

³¹ Estas son: i) Haber mantenido o incrementado el plantel de empleados en relación de dependencia en la Provincia del Chaco. ii) Que demuestren el cumplimiento formal determinativo y pago de las

establece un régimen para pequeñas y medianas empresas, en el mismo se determina que se otorgará una bonificación del 10% a aquellos contribuyentes que cumplan los requisitos establecidos. Además de los efectos discretos (tratamiento de grandes y pequeños, etc.), las leyes vigentes no son claras y presentan espacios abiertos de implementación. Por último, existe un “Régimen de Financiación para Obligaciones Impositivas Provinciales” y regímenes de emergencia recurrentes. Los criterios establecidos en las normativas tampoco respetan las buenas prácticas, y presentan bajo nivel de integralidad y articulación.

Estos temas complejos, nuevamente merecen tratamientos separados. Pero es un área de trabajo importante para modificar incentivos de manera adecuada.

2.3. El Consenso Fiscal 2017 y orientaciones

Al inicio del 2018 entro en vigencia la Ley 27.429 que aprueba el denominado Consenso Fiscal, suscripto entre el Poder Ejecutivo Nacional, los representantes de las Provincias y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El objetivo es, nuevamente, promover el empleo, la inversión, el crecimiento económico y fomentar políticas uniformes a los efectos de equilibrar las estructuras tributarias de todas las jurisdicciones, de manera de acordar una solución a los conflictos judiciales vinculados con el régimen de Coparticipación Federal.

El acuerdo establece tres niveles de compromisos: nacional, provincial y comunes a ambos niveles. Los principales aspectos del acuerdo pueden consultarse en Ferrero (2019) y referencias ahí citadas. Aquí se destacan algunos. En líneas generales, constituye un avance central y del tratamiento uniforme. Se demanda reformas a los niveles subnacionales, sin avances sustanciales sobre el nivel central que determina la mayor parte de los tributos. En este contexto, las provincias adhieren, pero con horizontes y motivaciones variables.

Dentro de los compromisos comunes, se destaca la prórroga en la vigencia del Impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cuentas Corrientes Bancarias. Impuesto distorsivo, pero con asignación específica del 100% al ANSeS. La prórroga mantiene cláusulas habituales: hasta que se sancione una nueva ley de coparticipación federal o hasta el 31/12/2022, lo que ocurra primero. El problema de fondo es el déficit previsional, encuadrando en las dinámicas tributarias federales discutidas al inicio del capítulo.

Con respecto al régimen previsional, en forma independiente establece que se “impulsará” la modificación de la fórmula de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público para que ellas se ajusten trimestralmente en función de los índices de inflación. También incluye cláusulas de movilidad y otros aspectos relativos a regímenes especiales. El nivel de rigidez implica que la prórroga sobre impuestos afectados al déficit va a persistir.

Se anuncia el compromiso de sancionar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos sobre criterios objetivos. Este es un tema tan complejo, que requiere mejorar y coordinar los fundamentos y orientaciones por bloque de provincias del Norte Argentino. También establece la intención de crear un organismo federal con

obligaciones generadas por este tributo y el cumplimiento del Fondo de Salud Pública durante los 3 meses anteriores a la solicitud de incorporación al régimen. Iii) Serán beneficiarios, aquellos contribuyentes y/o responsables del Impuesto Sobre los Ingresos Brutos que hayan obtenido, en el ejercicio fiscal u año calendario anterior, en concepto de ventas netas totales la suma de \$ 100.000.000.

participación provincial que determine los procedimientos y metodologías para lograr que los valores fiscales de los inmuebles reflejen la realidad del mercado inmobiliario— como anticipado en la discusión del impuesto inmobiliario.

En cuanto a los compromisos asumidos por el Estado Nacional, se destaca la compensación para las provincias que adhieran al consenso, por la caída de recursos debida a la derogación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias. Se mite un bono (deuda) en 2019, beneficiando a todas las jurisdicciones que adhieran al Consenso Fiscal, excepto la Provincia de Buenos Aires quien tiene una compensación especial. Se observa acá la compensación transitoria de pérdidas estructurales de recursos y la categoría separada de Provincia de Buenos Aires, por los litigios anteriores (Fondo del Conurbano, diferencialmente).

Los compromisos asumidos por las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se refieren a los tributos provinciales. Como se mencionó, uno se refiere a las reducciones de alícuotas en Ingresos Brutos en fases intermedias con margen para aumentar en las fases de consumo final. También aparece la eliminación de tratamientos diferenciales basados en el lugar de radicación del establecimiento del contribuyente o el lugar de producción del bien, y otros aspectos de armonización tributaria. Con respecto al Impuesto inmobiliario se promueve la adopción de procedimientos y metodologías uniformes para la valuación de acuerdo con las establecidas por el organismo federal (por crearse). Para ello, las Provincias aseguran acceso a los registros catastrales y complementarios. Para impuesto de sellos, sustancialmente se establece un cronograma de reducciones graduales hasta su eliminación a partir del 1 de enero de 2022.

Dentro de los tributos específicos, se establece la derogación de impuestos distorsivos, dentro de los que su ubican aquellos sobre la nómina salarial. (En este caso entraría la Tasa del Fondo de Salud Pública de la Provincia del Chaco.) Esta orientación se extiende al ámbito municipal, al acordar promover la adecuación de las tasas municipales de manera tal “que se correspondan con la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio y sus importes guarden razonabilidad con el costo del mismo”.³² Un último tema por destacar aquí se refiere a crear una base pública, por provincia, en la que consten las tasas aplicables en cada municipalidad, sujetos alcanzados, alícuotas y datos relevantes, así como también la normativa aplicable. Esto es importante a efectos de transparentar tratamientos tributarios consolidados en el territorio, y es un punto de partida para avanzar sobre procesos de armonización, coordinación y simplificación tributaria y administrativa.

Algunas conclusiones preliminares. Más allá de las posibilidades de un nuevo fracaso en términos de cumplimiento, existen puntos positivos y negativos que señalan algunos ámbitos de discusión permanentes, de difícil resolución, y otros novedosos.

A nivel general, existe una presión creciente sobre la autonomía tributaria, como imposición vertical a una mayor centralización. Es el camino de hecho que va tomando la resolución de problemas de coordinación y cooperación intergubernamental. La idea de esquemas centralizados en lo tributario, acerca al modelo federal australiano: mayor

³² Aquí el consenso se refiere a la conocida tasa de comercio, o de Seguridad e Higiene. Más allá del acuerdo, existe una jurisprudencia extensa sobre la viabilidad del uso de la base imponible, aspectos de indivisibilidad de las prestaciones, etc. Sumado a aspectos de autonomía municipal consagrados tanto en la constitución nacional como en la jurisprudencia limitan los alcances del acuerdo a conductas de cooperación y promoción de regímenes dentro del espacio provincial. Esto más allá de la relevancia de estos tributos desde el punto recaudatorio.

centralización y peso de las transferencias intergubernamentales con mayor control e injerencia federal sobre asuntos subnacionales. Sin embargo, deja agujeros sobre aspectos de asignación. Los criterios de reparto, las condicionalidades y criterios de desempeño (evaluación y control) están ausentes a diferencia del caso australiano. Esto tiene implicancias sobre el comportamiento subnacional del lado de la eficiencia del gasto. Se retoma este punto en la siguiente sección.

A nivel de tributos específicos, el sesgo a la homogeneidad formal se acentúa. La uniformidad implica fuertes restricciones para atender diferencias estructurales en las condiciones de base territoriales.

La viabilidad de reducciones de alícuotas está siempre condicionada a las situaciones fiscales consolidadas. Esto vale tanto para el nivel nacional, en el caso de impuesto al cheque, las alícuotas para IVA, Aportes y Contribuciones, como para ingresos brutos por fases productivas, la eliminación potencial de tributos sobre el trabajo (FSP para la provincia del Chaco), el impuesto de sellos, e incluso la tasa de comercio a nivel municipal.

La mejora de diseños sobre la base del impuesto inmobiliario en el caso comparado de la provincia de Corrientes, ofrece un ejemplo de oportunidades de mejoras. A nivel urbano, los argumentos son aún más potentes. La imposición sobre bienes, sistemas promocionales y simplificación tributaria también ofrecen posibilidades. Los diseños que permitan un tratamiento de heterogeneidades sin comprometer marcos normativos y criterios de eficiencia existen.

Las posibilidades de tratamientos integrales a nivel de rentabilidades relativas deben estar en el centro, y coordinados con estrategias multinivel (tres niveles de gobierno) de desarrollo territorial. Pero el sesgo federal es de compensar, no de atender adecuadamente las problemáticas del territorio. Esto, sumado a la rigidez del régimen actual y las dificultades para definir una orientación más estable que sirva de encuadre de largo plazo es un impedimento inicial.

El centro del debate debe darse en la integralidad y en la estabilidad del tratamiento, como condición necesaria. La presión debe adecuarse a las posibilidades de cada segmento, fortaleciendo criterios de eficiencia y progresividad. Los diseños deben articular en forma agregada para mejorar la eficiencia agregada sin desfinanciar el sector público.

3. Gastos, financiamiento y orientación de las políticas públicas

La formulación de políticas no puede entenderse sin hacer referencia a las complejas relaciones existentes entre los actores, y los incentivos que enfrentan. Entender los sesgos sobre los resultados fiscales y sus determinantes es central a la hora de discutir aspectos de programas y su financiamiento. Buscar financiamiento para encuadrarlo en el régimen político y fiscal actual, puede implicar “más de lo mismo”.

El régimen determina un conjunto de incentivos que afectan a los actores y sus orientaciones. En esta parte se resaltan algunos mecanismos de manifestación de sesgos sobre el sistema de políticas públicas. Esto incluye las conductas políticas, la orientación de la burocracia estatal y, por lo tanto, del sistema de políticas públicas. Los

actores, su autoridad y poder de hecho, los ámbitos de negociación y decisión condicionan las características de las políticas públicas observadas (ILPES 2006).

Así mismo, las características del régimen determinan el peso relativo de los actores, su capacidad para visibilizar sus problemáticas y el poder de influencia política. Las estructuras vigentes contribuyen a modelar incentivos de los actores y su selección. ¿Qué tipo de actores encontramos en cada arena de decisión e influencia? ¿Cuál es su grado de competencia o capacidad para ese lugar, su motivación y orientación? Esto aplica no sólo sobre actores políticos; también representantes de organizaciones— incluidos los que aspiran a serlo. Es decir, sobre el conjunto de actores que intervienen de alguna manera en la determinación de las características y los resultados de políticas públicas.³³

3.1. Aspectos de composición

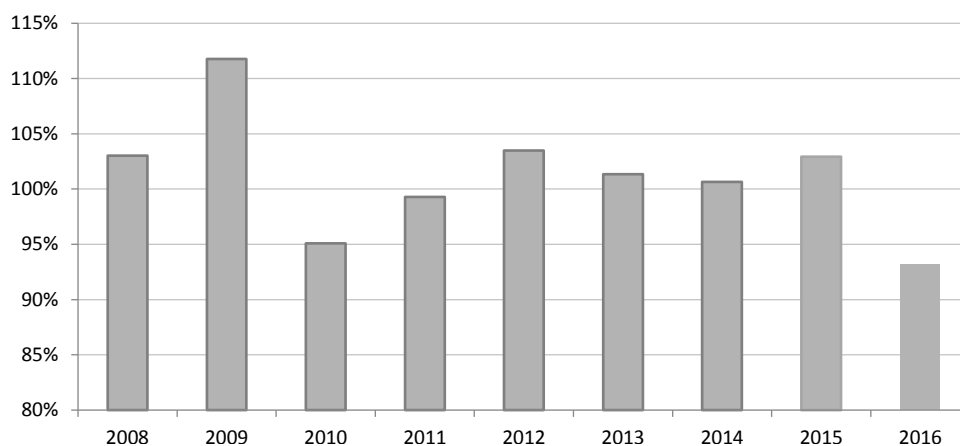
El Gasto en Personal es el principal componente del Gasto Público Total de la Administración Pública Provincial. Su dinámica y la participación en el total del gasto determinan un gran impacto en las finanzas provinciales y su estabilidad. Además, al constituir la principal aplicación de los fondos públicos, su efecto dentro del régimen provincial es significativo (capítulo 6).

En el Gráfico 3.7 se muestra el Indicador de Gastos en Personal sobre Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) más Ley de Financiamiento Educativo (LFE) durante un periodo 2008-18. Este Indicador nos permiten observar el porcentaje de los recursos con régimen estable dedicado a pagos al Personal del Estado Provincial. Complementariamente, muestra cómo evoluciona el espacio que para atender a otras responsabilidades de gasto. El Indicador Gastos en Personal/(CFI+LFE) se ubicó en 103% en 2008 y en a septiembre de 2015 se ubica en 102%.³⁴

Gráfico 3.7. Indicadores de composición sobre el gasto en personal. Provincia del Chaco

³³ Este punto se retoma en el capítulo 8 y 9 por su importancia. Para una revisión más detallada accesible puede consultarse ILPES (2006).

³⁴ El indicador de Gasto en Personal sobre el Gasto Total permite apreciar el comportamiento de los márgenes presupuestarios para la ejecución de las demás políticas públicas, independientemente de su fuente de financiamiento. Es decir, se aprecia el peso dentro de la estructura de gasto pero que puede estar disimulada si las fuentes transitorias son relevantes, y una vez terminadas aparecerán futuras restricciones al desarrollo de políticas integrales. La relación Gastos en Personal/G. Totales fue de 52% en 2008 para descender hasta un 44% en 2010. Manteniéndose en el margen de 50% durante todo el periodo. Para el 2016 el proyecto de presupuesto espera que la misma sea de 49%.



Fuente: Elaboración propia en base Oficina Legislativa de Presupuesto (Chaco) y a la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Es cierto que el gasto público provincial tiene responsabilidades intensivas en empleo. No se cuestiona este aspecto en sí. Pero su peso relativo, la rigidez que imprime a la estructura fiscal determina espacios fiscales exigüos para realizar otras políticas básicas. Además, parte del empleo público adquiere sentido en sí mismo, no solo por tipos de empleo espurio clientelares sin un sentido de prestación pública, también para aquellos afectados a servicios públicos, pero con sensibilidades distorsionadas con respecto a las problemáticas que formalmente fundamentan su ocupación.

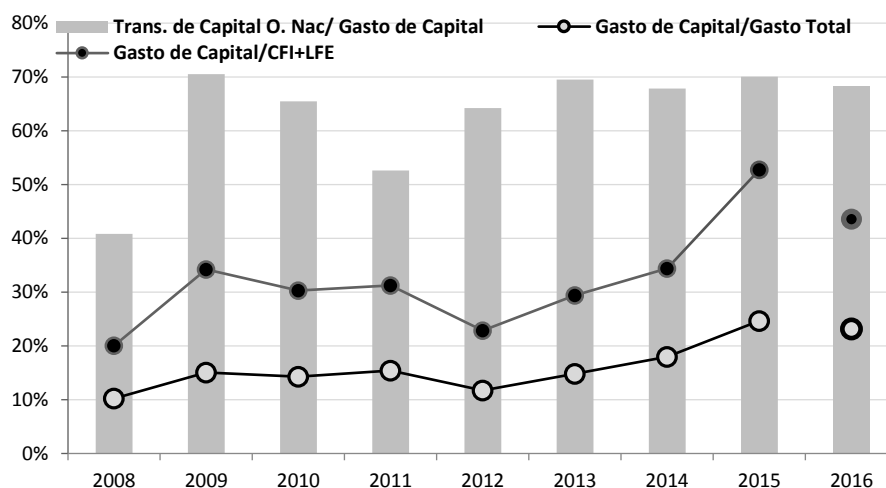
El Gasto de Capital es componente del Gasto Público Total de la Administración Pública Provincial destinado a aumentar las capacidades y calidad del entorno provincial a partir de la realización de obras de infraestructura e inversión en bienes de uso y de capital. La mejora en la infraestructura tiene un gran impacto en el desarrollo social y económico de forma duradera. Se debe aclarar que los indicadores relacionados con el Gasto de Capital son indicadores de espacio y estructura fiscal, no de eficiencia. No miden el efecto sobre la capacidad productiva, la calidad de vida y del entorno comunitario, ni la eficiencia del gasto. ES posible hacerlo con más información que no se dispone. Lo presentado es una aproximación a la efectiva priorización y las características y riesgos sobre su sustentabilidad.

En el Grafico 3.8 se observa como el Gasto de Capital/(CFI+LFE) aumentó en el periodo de 20% en 2003 a 34% en 2009 para disminuir progresivamente hasta 22,8% en 2012. Para el año 2016 según el proyecto de presupuesto esta relación será de 43%. Otro indicador importante para analizar la evolución de los Gastos de Capital es en relación a su financiamiento a partir de recursos con afectación específica—Transferencias de Capital de Origen Nacional. Este indicador permite observar el grado de dependencia y vulnerabilidad de esta partida del gasto a cambios en las relaciones con el nivel nacional de Gobierno. Además de erosionar la disciplina fiscal agregada, los cambios de configuración se encuentran con espacios mínimos por la ocupación voraz de recursos con gastos rígidos. Recomponer niveles de gastos con espacios propios y sustentables se hace muy difícil, una vez que el flujo nacional se interrumpe.

El coeficiente de Transferencias de Capital Origen Nacional sobre Gastos Capital aumentó significativamente en el periodo. En el año 2008, el 40% de los gastos de capital eran financiados por transferencias de capital de origen nacional, aumentando la relación a 70% en el año 2009 constituyendo el uno de los aumentos máximos de la serie. La relación disminuyó hasta 52% en el año 2011, para volver a aumentar hasta

70% en el año 2015. Para el año 2016 se espera que su participación sea de 68% según lo establecido en el proyecto de presupuesto provincial.

Gráfico 3.8. Participación del Gasto en Capital



Fuente: Elaboración propia en base Oficina Legislativa de Presupuesto (Chaco) y a la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

En resumen, la mayor parte de los recursos de libre disponibilidad son afectados a gastos en personal (excluyendo contratos de personas en categoría de locación de obras, becas u otros mecanismos que formalmente no aparecen como de empleo público). Esto determina una gran rigidez en la estructura de gastos, especialmente en un marco de estabilidad nominal donde los descuentos y las inercias de empleo adicional, antigüedades y categorías tienden a aumentar el gasto de manera vegetativa.

Los gastos en infraestructura y de capital son residuales o dependientes de fuentes de financiamiento por fuera del régimen estable (incluidas deudas). Además de distorsionar el control ciudadano, porque desplazan los costos en el tiempo o en el gobierno central, son vulnerables a cambios de entorno. El Fondo Federal Solidario incluso, mantuvo siempre un carácter precario dado que fue creado y luego modificado en varias oportunidades por decreto, y no existe una obligación formal para distribuirlo entre niveles subnacionales. Un encuadre normal y sustentable de las políticas de infraestructura, críticas para la región, requieren una mirada profunda y reformas relacionadas en materia de gastos y fiscales, complementarias.³⁵

Existen otros temas relacionados determinantes para los desempeños observamos. Solo mencionamos algunos por brevedad. El régimen de transferencias a los municipios se instrumenta por un sistema similar al de coparticipación (Régimen de Participación Municipal³⁶), por lo tanto, adolece de los mismos defectos en términos de sesgos de asignación y calidad discutidos. Otro tema relevante se refiere a los riesgos sobre la

³⁵ En este contexto, la “necesidad” de un nivel de nominalidad más elevado es preocupante, y parte de las razones que explican la persistencia y la falta de una condena más contundente a los procesos inflacionarios tan perjudiciales para el desarrollo.

³⁶ Establecido en la Ley 544-P (antes ley 3188) -Fondo de Participación Municipal-, Ley 766-P (antes ley 3898) -Índices de distribución del Fondo de Participación Municipal-, en la Ley 2002-P (antes ley 6959).

sostenibilidad y estabilidad fiscal consolidada, por un lado, del régimen previsional y del sistema de obras sociales (INSSSEP) y, por otro lado, de las empresas de SAMEEP y Secheep. También se agregan sus sesgos de orientación dado rol estratégico, tanto desde un punto de vista distributivo y social, como de accesos y rol en estrategias de desarrollo integral.

3.2. Transferencias, instituciones y orientación de las políticas públicas

La provincia del Chaco pertenece a las economías regionales con características *periférica-compensada* por el esquema de transferencias intergubernamentales denominado *Régimen de Coparticipación Federal* (más regímenes complementarios y transferencias discrecionales). El régimen intergubernamental se inserta en un marco de gobierno representativo, republicano y federal, con tres niveles de gobierno con responsabilidades y facultades tributarias sobre un mismo territorio. Estos pilares del régimen político fiscal son muy potentes, pero más aún cuando se empapan con características geográficas, distributivas, institucionales y culturales.

La potencia se refiere a la fuerza que empuja hacia un determinado patrón recurrente de conductas y desempeños. Por otro lado, la inercia sobre el tamaño del mercado relativo periférico se rompe por las transferencias compensatorias. Los mercados locales de consumo adquieren fortaleza y los servicios, comercios y rentas directa o indirectamente asociados al sesgo urbano. Como se analiza más adelante, aparece un perfil extractivo primario en el comercio interregional, y limitaciones a la creación de empleo genuino en el segmento urbano desvinculado.

Desde el punto de vista del funcionamiento de las instituciones y la gobernanza de políticas, el régimen tiene implicaciones profundas. Se pueden agrupar en dos grupos generales. Uno está relacionado a la menor sensibilidad del sistema de política pública con parte de la estructura productiva. Este mecanismo opera a partir de la menor dependencia de los recursos fiscales provinciales y locales en función del desempeño socioeconómico local, dado el fuerte peso de los recursos (externos) de coparticipación. También en función de la pérdida de peso relativo (en empleo, electorado, poder de lobby e influencia, económico), particularmente en términos de los grupos beneficiados por el régimen rentístico.

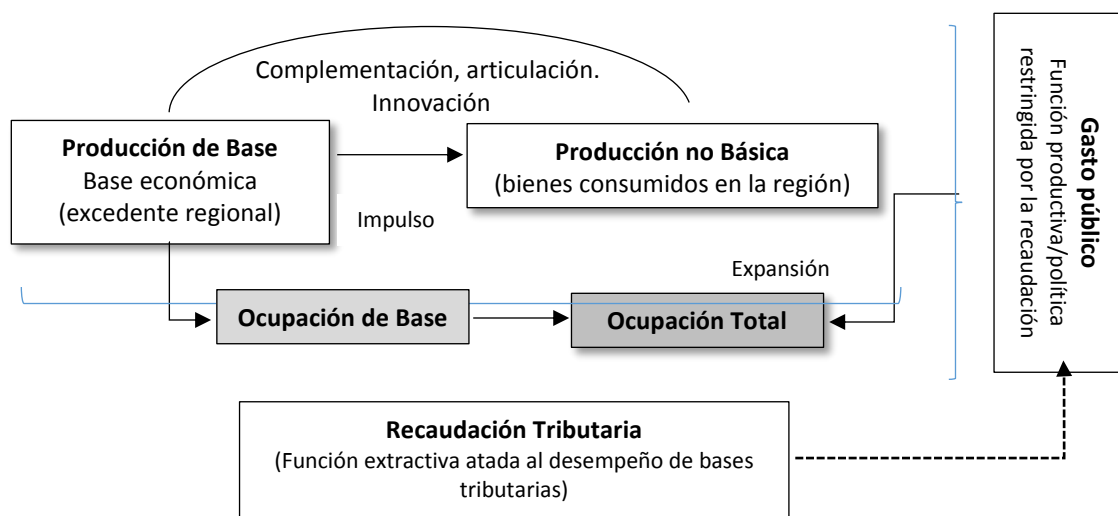
El otro grupo se relaciona con el debilitamiento del mecanismo de internalización de costos de las decisiones públicas, y de los costos políticos asociados. Por el régimen de transferencias, el ciudadano enfrenta un costo tributario menor sobre los gastos provinciales y locales. Estos últimos son vistos como beneficios netos, por lo que se demandan mayores gastos sin que el decisor de política tenga que enfrentar al votante en donde le duele: el bolsillo. El proceso de control ciudadano y político se debilita.

El primer grupo de mecanismos se resume en el Esquema 3.3. En un sistema sin transferencias (o con un peso menor o con otros diseños), el sector público surge endógenamente demandado por los ciudadanos para resolver problemas inicialmente básicos (seguridad, saneamiento, ordenamiento territorial y urbanización, etc.); luego los más complejos, para dar respuestas a las demandas o necesidades de mejorar el funcionamiento del sistema socioeconómico en distintos niveles. El sistema de políticas es estructuralmente dependiente no solo por demanda, pero también por el financiamiento a través de recaudación de tributos sobre las bases tributarias de la estructura económica. Mejor desempeño, más recursos, más gastos. Los gastos son

soportados por el territorio, por lo que controlan, y demandan calidad y oportunidad en su ejecución.

En un sistema regional asimétrico fuertemente dependiente de las transferencias, el rol del sector de base se debilita. La mayor fuente de generación de recursos no es genuinamente impulsada por la estructura productiva de base. Esto implica un debilitamiento general de las interdependencias dentro del sector productivo, entre el sector productivo y el sector urbano, y del sector público en relación al desempeño productivo en sí mismo.

Esquema 3.3. Desempeño socioeconómico y orientación de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2013), Camagni (2006) y Ferrero (2016).

El debilitamiento del segundo vínculo sobre el grado de eficacia del sector público se refiere a la internalización de costos y beneficios de las decisiones de política pública. Al contar con recursos por fuera del sistema, no existe un incentivo fuerte para movilizar recursos locales, con la contracara de mayores presiones hacia la rendición de cuentas y, como contrapartida, se percibe en el cálculo político y del ciudadano al gasto como beneficio. Este tema tiene un tratamiento profundo y desde distintas perspectivas en la literatura del institucionalismo y de la economía política del sector público. A modo de resumen, se resumen algunos conceptos en el siguiente Recuadro 8.3.

Recuadro 3.2. La maldición de los recursos, transferencias y grupos de interés influyentes

La maldición de los recursos, o paradoja de la abundancia, originalmente se refería al caso de los países con recursos naturales abundantes que, a pesar de esa riqueza natural (petróleo o minerales), tendían a mostrar menor nivel de desarrollo, calidad institucional y democrática, que otros países sin esa dotación (Venables, 2016). Existen hipótesis sobre las vías por los que estos “regalos” debilitan desempeños. Una analogía difundida se refiere a los componentes redistributivos en relaciones intergubernamentales, dado que no se generan a partir de esfuerzos del sistema local. En un régimen de descentralización fiscal total, cada peso debe obtenerse desde el sistema económico donde se gastan. Esto impone límites a los malos desempeños en política pública no sólo debido al control institucional y democrático tradicional,

también debido a la sociedad implícita entre el sistema económico privado y público. Los incentivos de diseño de programas tienden también a alinearse (con grado variable de intensidad) en aquellos que promueven mejoras y complementan o potencian al sector privado. Esquemáticamente:

Desempeño → Recaudación → Políticas → Desempeño

Si el vínculo de los recursos públicos con el desempeño del sistema productivo es más débil, la orientación del sector público y del sistema de política pública a fortalecer el funcionamiento del sistema productivo será más confusa. Si esto no es contemplado en forma orgánica, los intentos no estarán asentados en una relación profunda, sino en arrestos individuales precarios desde los incentivos del régimen. Esto no implica falta de interés ni de buenas intenciones, pero los mecanismos concretos de priorización y los grupos de interés beneficiados caminan en otra dirección.

Existen extensiones y aplicaciones del problema de intereses y régimen. Esto determina la sensibilidad del sector público a dimensiones de desempeño regional y local. [Shepsle, Weinghast and Johansen \(1981\)](#) presentan el problema desde el punto de vista del cálculo político: al no ser soportado el costo por los votantes locales, los costos políticos de los proyectos decrecen, y aumenta el poder de direccionar el gasto dada la menor percepción local de perjuicios; parte de los costos pasan a ser vistos como beneficios políticos puros. Una extensión debida a [Brollo, Nanicini, Perotti y Tabellini \(2013\)](#) se refiere al efecto político de los recursos “abundantes” desvinculados del sistema económico. Ellos muestran que para el caso de las municipalidades de Brasil existe un efecto causal entre mayores transferencias mayor corrupción y menor calidad del gasto público y de las instituciones locales.

En resumen, los recursos fiscales pasan a tener una dinámica independiente del desempeño productivo de base. La implicancia sobre las políticas es el debilitamiento de sensibilidad sobre el desempeño de los sectores de base. Los grupos de interés con influencia efectiva no van a estar vinculados a los sectores de base productiva, sino a los que participan directa o indirectamente en la apropiación de rentas por transferencias.

3.3. Grupos de influencia y espacios fiscales

Un ejercicio útil es pensar qué grupos tienen influencia efectiva sobre las políticas públicas y a través de qué mecanismos. Se pueden aproximar algunos puntos a partir de los beneficiarios indirectos del régimen general.³⁷

La estructura fiscal presenta un sesgo predominante el gasto público en zonas urbanas con un sesgo general hacia prestaciones intensivas en empleo público. Le siguen prestaciones en educación, salud, seguridad, empresas, recursos con afectaciones a obra pública y vivienda, servicios públicos, y los sistemas de afectaciones generales de recursos a fines específicos (sección anterior).

Un grupo de actores relevantes es el de los actores políticos partidarios. Parece una obviedad, pero lo distintivo es la autonomía del poder con respecto a las bases productivas. El control de los recursos fiscales exógenos funciona en los hechos como una delegación de poder a las autoridades de turno sobre la distribución de rentas que, viniendo de afuera, no cuentan con mecanismos reguladores ni que vinculen hacia un desempeño productivo. La concentración de poder y el margen de decisiones

³⁷ No se pretende ser exhaustivo, simplemente se plantean a modo ilustrativo algunos de los conflictos implícitos y su forma de resolución, dado el régimen provincial.

discrecionales, particularmente relevantes en épocas de bonanza, es contrario a las prescripciones de buena gobernanza y al funcionamiento orientado hacia la efectividad—más allá de los atributos y defensas personales ocasionales.

Como peso estructural de hecho en las priorizaciones presupuestarias, otro conjunto abarca a los sectores gremiales. Esto es natural dado el perfil de responsabilidades del sector público provincial. Sin embargo, el problema nuevamente surge por la orientación que de hecho adoptan los representantes en las arenas de negociación. En particular, en la internalización de los costos de demandas de mayores gastos, incluido el mayor empleo, la orientación del empleo en la función productiva (si es a fines de acumulación de poder político o a fines productivos y de mejoras en las prestaciones públicas). Esto tiene implicancias directas generales sobre la consistencia y orientación del régimen fiscal y político.

La pelea por espacios fiscales directos en el residuo se da por influencias circunstanciales, con diseños rígidos y en general pobres técnicamente. Por ejemplo, a través de la sanción de leyes que intentan asegurar fondos a través de afectaciones porcentuales de tributos, o a través de la creación de organismos, institutos y hasta empresas orientadas a una problemática que se pretende “enganchar” de la fuente de recursos. Esta proliferación termina siendo inconsistente y asfixiante para el desarrollo efectivo de programas diseñados a mejorar la productividad agregada.³⁸ No están orientados a desempeños, son rígidos y terminan creando un nuevo grupo de interés que defiende el espacio de rentas asignado. Al ser rígidos, la relación entre recursos asignados y necesidades prestacionales efectivas terminan por carecer de lógica. Generalmente, no están sujetos a evaluación y revisión en cuanto a su efectividad.

Dentro de la estructura de afectaciones específicas de recursos a determinados gastos, en parte por necesidades y responsabilidades ineludibles, surgen grupos de interés con debilidad en orientación a desempeños. Asociaciones, prestadores de servicios, constructores, abordan desde la conexión política y la búsqueda de rentas a un sector público que da pocas respuestas y al que no se le reclama desempeño.

Por último, existen grupos beneficiarios indirectos que, al contar con rentas importantes, acumulan poder real y se vuelven aliados de los anteriores, o directamente participan en empresas vinculadas en búsqueda de espacios directos. Todo el sistema comercial, de medios de comunicación audio visual y escrita, y de servicios privados tiene una vinculación marcada con un mercado cautivo de asalariados, que vuelcan muchos recursos dentro de los sectores urbanos. En ese sentido, una parte importante termina yendo sobre rentas de propiedad inmobiliaria sea en forma de alquileres y/o sobre los precios de inmuebles. La ausencia de percepción de costos termina con compensaciones que neutralizan competencias políticas y mecanismos de control formalmente establecidos (sigue en capítulo 9).

4. Heterogeneidad, capacidades fiscales y desarrollo

El espacio fiscal se refiere a los grados de libertad que tienen los gobiernos para controlar tanto sus ingresos como sus gastos. El cumplimiento de los Objetivos de

³⁸ Un sesgo corresponde con la proliferación de proyectos de creación de institutos específicos que terminan albergando empleo público sin posibilidades de desarrollar políticas orientadas a los beneficiarios que pretenden fortalecer. En algunos casos, más allá de la declamación, estos son simplemente retribuciones o recompensas políticas a grupos de apoyo.

Desarrollo del Milenio, y las ambiciones de desarrollo provincial, exigirán que los gobiernos en general hagan el mejor uso posible tanto de sus ingresos propios, los del nivel nacional y los eventuales esquemas de financiamiento externos e internos.

Los estudios sobre generación de espacios fiscales o intentos asociados, muestran que el espacio fiscal se ha convertido en sinónimo de aumento del gasto público y crecimiento del déficit presupuestario. Es decir, que no se ha incluido adecuadamente un proceso de priorización, diseño y resolución de conflictos sea por el lado de los gastos (hacia abajo) como por el lado de los recursos. Esto ignora las diferentes opciones disponibles en materia de políticas y el hecho de que decidir cómo se recaudan los recursos y donde se asignan son decisiones fundamentalmente políticas. La sostenibilidad del espacio fiscal creado o por crearse es crucial para la estabilidad y profundización asociada (en capacidades, información y percepción de los actores). Además, centralmente, reduce riesgos sobre componentes presupuestarios y políticos.

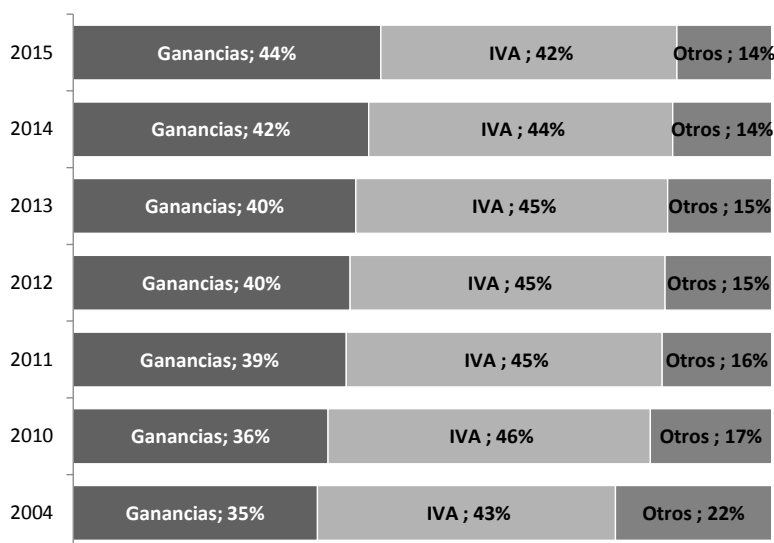
Las transferencias intergubernamentales se caracterizan por un fuerte contenido redistributivo regional, pero que no fue diseñado de hecho en pos de objetivos de promover convergencia en desempeños equilibrados, más allá de los asociados a políticas sociales redistributivas puras. El desarrollo regional (ni agregado) se conseguirá a partir de agotamientos en reclamos distributivos. La generación sustentable de empleos, ingresos y su distribución entra en conflicto con algunos atributos de la orientación del régimen de políticas públicas.

Las transferencias y los gastos derivados afectan las estructuras productivas, de empleo, y la articulación urbana con los sectores productivos. La presión del sistema de transferencias modifica rentabilidades relativas y sostiene un déficit regional en el comercio (consumo) de bienes ([Obstfeld and Perri, 1999](#)).

Además de los efectos del sistema de transferencia, el régimen tributario acentúa sesgos territoriales. Los sesgos a la uniformidad formal, implican incidencias asimétricas y efectos no deseados en función de grupos y segmentos relevantes. Aparecen sesgos acentuados sobre informalidad, actividades y sectores, y territorio. Sesgos contra producción e integración territorial de cadenas. Sesgos contra la acumulación e innovación (mejoras en productividad) en la periferia. Sesgos contra escalas competitivas y accesos a mercados de bienes y factores.

El marco régimen fiscal periférico ofrece atributos distintivos además de los sesgos resumidos. En particular, existe una presión permanente a un tratamiento uniforme en base a “reglas promedio” en una superficie excesivamente heterogénea. De hecho, el último Consenso Fiscal, presenta aspectos positivos, pero a la vez, limita aún más los espacios de maniobra subnacional. Igualmente, existen instrumentos disponibles, sobre mecanismos de ingresos brutos y, especialmente, la imposición directa, que pueden permitir mejoras significativas en los incentivos y orientación del sistema de política pública y de los actores productivos en el territorio.

Gráfico A.3. Evolución de la Composición de los recursos tributarios Nacionales que integran el régimen de coparticipación federal



Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP. Otros tributos incluyen Impuestos internos, Monotributo, Bienes personales.

Tabla A1. Alícuotas de ingresos brutos según compromiso federal

Actividad (1)	2018	2019	2020	2021	2022
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1,50%	0,75%	exento	exento	exento
Pesca	1,50%	0,75%	exento	exento	exento
Explotación de minas y canteras	1,50%	0,75%	exento	exento	exento
Industria manufacturera (2)	2,00%	1,50%	1,00%	0,50%	exento
Industria papelera	7,00%	6,00%	5,00%	4,00%	3,00%
Electricidad gas y agua (2)	5,00%	3,75%	2,50%	1,25%	exento
Construcción	3,00%	2,50%	2,00%	2,00%	2,00%
Comercio mayorista, minorista y reparaciones	sin máximo	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Hoteles y restaurantes	5,00%	4,50%	4,00%	4,00%	4,00%
Transporte	3,00%	2,00%	1,00%	exento	exento
Comunicaciones	5,00%	4,00%	3,00%	3,00%	3,00%
Telefonía celular	7,00%	6,50%	6,00%	5,50%	5,00%
Intermediación financiera	sin máximo	5,50%	5,00%	5,00%	5,00%
Servicios financieros (3)	sin máximo	7,00%	6,00%	5,00%	5,00%
Créditos hipotecarios	exento	exento	exento	exento	exento
Activ. inmobiliarias, empresariales, alquiler	6,00%	5,00%	4,00%	4,00%	4,00%
Servicios sociales y de salud	5,00%	4,75%	4,50%	4,25%	4,00%

Fuente: Ley 27.429.