

RÉGIMEN FISCAL Y DESEMPEÑO REGIONAL

Lucas Ferrero

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA PROVINCIA DEL CHACO Agosto 2019

Régimen fiscal y desempeño regional

Lucas Ferrero

Agosto 2019

1. Introducción

Los fracasos recurrentes en encontrar niveles de desempeño adecuados a nivel regional y provincial, señalan a un entramado de restricciones e instituciones que consolidan regímenes disociados de los declamados objetivos del desarrollo. En este documento el foco recae sobre el análisis la estructura fiscal regional, de su evolución reciente y de las prácticas comparadas para atender a las fuentes de heterogeneidad sectorial-espacial desde la perspectiva del desarrollo regional (periférico).

En contextos de *uniones monetarias* como régimen macro implícito en un país federal, las asimetrías regionales encierran agrupamientos y segmentos sistemáticamente heterogéneos entre regiones. Las diferencias en productividad e ingresos medios encierran, por un lado, diferencias sistemáticas en rentabilidad-riesgos en actividades de base primaria y, por otro lado, diferencias relacionales del tipo centro-periferia (Krugman, Melitz, Helpman, Antras, entre otros¹) que implican grupos diferentes en escala, productividad, orientación, articulación.

Las fuentes de heterogeneidad relevantes afectan las capacidades fiscales autónomas de las jurisdicciones subnacionales que resuelven en el ámbito federal de representación conflictos y criterios político-institucionales de diversa manera. Así observamos una gran variedad de tratamientos de hecho en federaciones y uniones monetarias con mayor o menor integración fiscal.

El caso argentino presenta una historicidad y características específicas que llevan al régimen vigente en la actualidad. Los argumentos y péndulos a favor o en contra de un tratamiento diferencial de las fuentes de heterogeneidad relevantes es permanente. Los regímenes de promoción sectorial, por tamaño y por geografía, generalmente vienen disociados de los regímenes macro-fiscales generales, incluyendo la discusión de las transferencias intergubernamentales y gastos federales en el territorio nacional.

El régimen fiscal determina conjuntamente con el régimen macro e institucional, y las características territoriales y relacionales espaciales, el régimen regional. El conjunto de incentivos y sesgos

¹ Para un tratamiento integral actualizado puede consultarse el libro de Paul Antras “Global Production: Firms, Contracts, and Trade Structure”, 2015, Princeton University Press.

funcionales territoriales, deben integrarse en el diagnóstico para evitar errores de aproximaciones parciales. Este es un esfuerzo en ese sentido.

En este documento se abordan los elementos básicos del régimen fiscal, con foco en los regímenes tributarios, de asignación de potestades y responsabilidades de hecho en el marco del federalismo político-fiscal argentino. En esta primera parte, que se encuadra dentro de un libro en proceso de edición, se concentra en aspectos del régimen fiscal sin esquemas propositivos, relegados a una segunda parte. La separación tampoco es premonitoria de soluciones mágicas. Los regímenes fiscales se construyen en procesos históricos, por lo que existen un complejo de restricciones asociadas a una eventual modificación.

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. El proceso histórico que generó el régimen actual ha sido prolongado y complejo, pero las urgencias fiscales nacionales, ocuparon un rol determinante en episodios de aumento de la presión tributaria, de delegaciones de hecho, de restricciones a las facultades formales de los niveles subnacionales, y de compensaciones posteriores a través de esquemas de transferencias intergubernamentales.

En las economías regionales periféricas, el peso de las transferencias es significativo. Estas determinan efectos directos e indirectos del sector público. Los gastos derivados de los componentes de transferencias intergubernamentales afectan las estructuras productivas, las rentabilidades relativas y la articulación rural-urbana.

La presión del sistema de transferencias inhibe los mecanismos de corrección de precios relativos tradicionales ([Obstfeld and Perri, 1999](#)). La posición de precios relativos es compatible con diferencias de productividades sectoriales que determinan la fortaleza relativa del territorio en las dinámicas de bienes, servicios y rentas. Particularmente, estos precios relativos son consistentes con el esquema de transferencias compensatorias para las economías periféricas; por lo que sostienen un déficit regional en el comercio de bienes.

Además de los efectos del sistema de transferencia, el régimen tributario asociado acentúa sesgos territoriales en un régimen caracterizado por:

- Presión tributaria formal uniforme (elevada)
- Informalidad y sesgos de acceso
- Sesgos urbanos
- 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 muy positivos, pero, a la vez, limita aún más los espacios de maniobra subnacional.

Igualmente, existen instrumentos disponibles que pueden permitir mejoras significativas en los incentivos y orientación del sistema de política pública y de los actores productivos en el territorio.

Dada la complejidad de las restricciones enfrentadas por los gobiernos provinciales y locales periféricos, y los sesgos de gobernanza y desempeño mencionados en trabajos anteriores, entender los efectos parciales de, en este caso, los componentes del régimen fiscal consolidado son críticos para distinguir espacios de mejoras, de control y ámbitos de discusión.

Las transferencias y las estructuras tributarias y de gastos son centrales. Las transferencias deben existir; constituyen instrumentos de desarrollo de gran potencial. La revisión del estado actual del régimen fiscal regional se convierte en un elemento clave para las estrategias de desarrollo. La comprensión agregada del régimen fiscal también es necesaria para analizar instrumentos promocionales alternativos como los créditos fiscales, instrumentos promocionales y de apoyo, financiamiento, entre otros. La interdependencia entre instrumentos, su peso relativo y la capacidad para influir en resultados y conductas individuales, determinan las posibilidades de éxito de un esquema de intervención.

En el marco de la estructura fiscal, las reformas recientes y del consenso fiscal firmado en 2017 pueden extraerse algunas conclusiones preliminares. Más allá de las posibilidades de un nuevo fracaso en términos de cumplimiento, existen aspectos positivos y negativos que marcan ámbitos de discusión permanentes. También espacios limitados para el tratamiento de las fuentes de heterogeneidad relevantes para el desarrollo. La permanencia de objetivos debe extenderse a la permanencia de esfuerzos asociados en materia fiscal. Es el desafío político institucional. Las direcciones del debate están dadas, con conflictos que impiden un ranking lineal de prescripciones de políticas en algunos casos. En otros, las prescripciones son menos controvertidas, por lo que implican espacios importantes de mejoras que deben encararse inmediatamente.

Las deficiencias de competitividad y formalidad, accesos relativos, y problemas asociados (empleo, expulsión, patrones rentísticos) giran como ejes conectores en los tratamientos de los componentes del régimen fiscal.

2. Encuadre

Las justificaciones de intervenciones desde el sector público se fundamentan en fallas de mercado. Estas pueden ser muy variadas y pueden dar un fuerte argumento a favor de intervenciones específicas. La naturaleza del bien, la estructura del mercado, las externalidades, los costos de transacción en sentido amplio, son argumentos tradicionales de la *corriente principal*, más conservadora en políticas públicas.² De ahí en adelante, aparecen argumentos de desarrollo o de planificación estratégica más o menos fundados.

Reconocer la falla que la interacción “libre” de actores genera sobre resultados, la naturaleza y los costos de su ineficiencia, no es suficiente para generar una intervención. Existen sesgos y fallas de intervención. Un breve repaso. En primer lugar, los efectos generales del uso de un determinado

² Estos incluyen problemas de información, problemas contractuales, de coordinación o cooperación, que se complejizan con incertidumbres, mercados incompletos, inercias (path dependences), y otras fuentes de fallas en asignación estática y dinámica de entramados territoriales.

mecanismo o instrumento de intervención pueden diferir sustancialmente de los objetivos deseados. Es decir, el mapeo de política/intervención → efectos, no es lineal. Por ejemplo, intervenir sobre el financiamiento puede implicar sustituciones de intermediarios y lastimar el sistema de comercialización regional; o, apoyar a los pequeños productores con determinados insumos puede generar reacciones adversas respecto a la sustentabilidad del sector. Un patrón de intervención en el sector primario algodonero puede terminar beneficiando otro actor de la cadena, agravando inercias de estancamiento. Estos ejemplos, entre infinitos, apuntan a la complejidad técnica de reconocer efectos directos e indirectos en sistemas complejos. El aprendizaje en políticas públicas a partir de diagnósticos y evaluaciones retroalimentados y permanentes, es un proceso continuo en la formación de capacidades técnicas.

Otros ejemplos de fallas de intervención pueden referirse a falta de capacidades adecuadas. Estas van desde un inadecuado conocimiento (conceptual, del territorio, de los actores, de sus motivaciones), la falta de información objetiva, de sesgos políticos-institucionales en la orientación territorial, captura por intereses específicos. El sector público o la jurisdicción encargada de la intervención no es una caja negra que implementa un programa determinado in abstracto. Las capacidades de diseño, de intervención y de monitoreo son demandantes, y no siempre existen o existen los incentivos e intereses para orientarlos de la forma adecuada.

Desde una perspectiva regional periférica, deben incluirse además los efectos de variables que vinculan actividades en el espacio geográfico. En el caso de nuestra región, disociar fallas de mercado a fallas de intervención resulta inapropiado por la magnitud y el peso del sector público en la economía regional. La perspectiva territorial orienta la inclusión de temas como ambiente de negocios, localización, densidad, escala, costos de transporte, precios relativos y costos fiscales. Estas dimensiones son relevantes en sí mismas, dado que determinan el conjunto de incentivos dentro de los cuales se desarrollarán las fuerzas espontáneas.

Más allá de la conceptualización que pueda utilizarse como fundamento técnico de una demanda de intervención, tanto la Constitución Nacional como la Provincial incluyen lineamientos de desarrollo armónico y de condiciones similares de vida en el territorio.

Régimen regional fiscal y alcances de intervención Para el caso de la región NEA, el marco de análisis para definir espacios y alcances de intervención se refiere a la construcción de “régimen regional” en el que están insertos actores-capacidades-orientación-territorio (Ferrero, 2015). El régimen y las variables asociadas conforman niveles de restricciones adicionales que generan sesgos de desempeño y que, a su vez, condicionan las posibilidades de intervenciones exitosas, más allá de su justificación técnica.

La dimensión *fiscal* constituye un aspecto clave del régimen. Tiene un fuerte contenido histórico-institucional relacionado con la organización y orientación territorial nacional, la estructura federal y política. Esto genera sesgos e inercias relevantes que afectan resultados y limitan el espacio de intervenciones efectivas, a nivel agregado y dentro del propio espacio regional.

Las demás dimensiones que interactúan en la definición de atributos del régimen fueron definidas en Ferrero (2017). La dimensión *política* del régimen se refiere a la estructura de representación de intereses y a la forma de organización y el funcionamiento de los distintos sectores y grupos de

interés, incluido el político partidario.³ La dimensión *macroeconómica* incorpora el conjunto de variables político-económicas que se determinan exógenamente al espacio regional, a nivel federal, nacional e internacional.⁴ La dimensión *territorial-institucional* se refiere a que un determinado espacio geográfico en un momento determinado tiene determinadas condiciones materiales e institucionales. Por materiales se entiende a una determinada estructura física (suelo, clima, infraestructura, espacios urbanos) y biológica que determinan un conjunto de viabilidades y riesgos observados y potenciales.⁵

El enfoque del régimen es adecuado para poner énfasis en aspectos e interdependencias críticas muchas veces soslayados en los marcos referenciales y en las aplicaciones (políticas, lineamientos de reforma).

Competitividad regional y fuentes de heterogeneidad relevantes A nivel intermedio, y habiendo reconocido la relevancia de los niveles de restricciones en las relaciones centro-periferia compensadas (Ferrero, 2015; Alderete y Ferrero, 2018) y de las capacidades públicas para atender las problemáticas territoriales, resta.

Los marcos generales de abordaje de la heterogeneidad pueden agruparse en concentrados en tamaños (régimen MiPyME), en geografía (transferencias y tributos), y sectoriales (bienes/servicios, cadenas, otros). En estos, las políticas alteran perfiles espontáneos de rentabilidad financiera y ofrecen previsibilidades e incentivos de hecho de modo integral. De allí, generan patrones de adaptación dinámicos no siempre adecuados a los fines perseguidos.

Las variables “promedio” como el tipo de cambio real con sus implicancias sectoriales, determinan rentabilidades relativas muy diferentes en el espacio. Sumados los esquemas de impuestos-transferencias intergubernamentales-gastos imprimen sesgos generales de hecho, sin ni siquiera hablar “incentivos/penalizaciones especiales”. Por ejemplo, Felsdstein y Krugman (1989) destacan el sesgo a favor de los bienes no transables (contra la rentabilidad relativa en transables) del impuesto al valor agregado, tradicionalmente considerado neutral en distorsiones de precios relativos.

Los sesgos de hecho del régimen sobre las rentabilidades relativas de los sectores y de las escalas/segmentos deben atenderse en el marco de consolidación macroeconómico y régimen fiscal federal y provincial. Ellos y los aspectos territoriales (transporte, morfologías de complejos, orientaciones) son responsables de perfiles de rentabilidad y volatilidades relativas.

³ Esto abarca, por un lado, la estructura político institucional en sentido estricto, a saber, la forma de elección y representación territorial en los distintos poderes de los distintos de los distintos gobiernos que se superponen en un determinado espacio geográfico. Pero también la definición de arenas informales, con grupos más efectivos en presiones y logros de políticas.

⁴ En interacción con las demás dimensiones del régimen, moldean los márgenes de desempeño y maniobra provinciales. Esto incluye aspectos determinados fuera del ámbito nacional que van desde consideraciones ambientales, niveles de actividad y precios internacionales, aspectos geopolíticos globales en su interacción con sus análogos nacionales y provinciales. En el nivel nacional, se incluyen configuraciones políticas en los poderes federales, régimen y políticas macroeconómicas (monetarias, fiscales, cambiarias), regulaciones nacionales, entre otras.

⁵ Dentro de infraestructura se incluye también las redes de conexión en comunicaciones. Por institucionales se entiende a las estructuras de propiedad, organizativas y administrativas dispuestas en el territorio. También se incluye el conjunto de prácticas, conductas y mecanismos de relación habituales, culturalmente definidos.

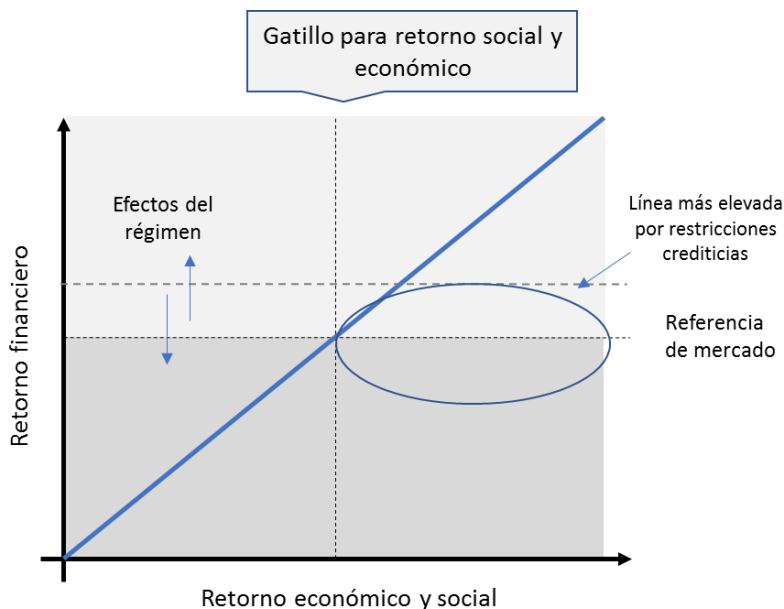
En ese marco, es relevante detectar los sesgos en relación a las fuentes de heterogeneidad relevantes en la producción de bienes. De la misma manera, detectar los mecanismos por los que el régimen fiscal afecta los sesgos de funcionalidad urbanos, y de dinámicas en los sectores comerciales, de servicios y de rentas de tierra urbana, como beneficiados por un régimen que lejos está de ser “natural”, es central. Existen claros ganadores y perdedores, y un perfil orientado a la renta y no a la productividad y sostenibilidad regional.

La idea operativa es cómo mostrar también que las rentabilidades están sujetas a determinantes promedios, determinados en parte por fuera del control individual, sectorial, y para los que las políticas de “alivio financiero” son meros parches. Esto no niega las políticas de financiamiento, simplemente destacan sus limitaciones para atender a deficiencias sistémicas. En el libro, las políticas de financiamiento juegan un rol complementario, en accesos, efectos marginales sobre viabilidades, y en la posibilidad de suavizar shocks adversos durante la vida del proyecto—que de otra forma pueden implicar una caída del emprendimiento. Pero no pueden generar un patrón sistemático de acumulación territorial. En la ecuación (1) y esquema 1, se ilustra la relevancia del concepto de rentabilidad, más allá del financiamiento.

$$VAN = F(\text{régimen fiscal}, \text{productividades}, \text{distancias}, \text{costos}, \text{regulaciones}, \text{otros}) \quad (1)$$

Los alcances de las políticas financieras existen, pero no resuelven el problema de atractivo relativo de actividades, por ejemplo, debidas al sesgo urbano o sectorial del régimen. ¿Dónde conviene invertir un excedente específico a nivel individual? ¿en un comercio, en inmuebles? ¿en obras intraprediales, o en una planta de aceite? ¿Dónde se dan los patrones de acumulación y cuál es su grado de alineación con objetivos de desarrollo? El punto principal es ilustrar qué incentivos se generan dado el régimen fiscal vigente, entendido como el conjunto de tributos, gastos y sistemas de transferencias intergubernamentales. El régimen afecta de manera directa e indirecta el conjunto de precios relativos tomados en cuenta en las decisiones individuales.

Esquema 1. Régimen fiscal, rentabilidades y heterogeneidad



Fuente. Elaboración propia.

El trabajo se enfoca además en detectar espacios potenciales e instrumentos adecuados para corregir asimetrías efectos no deseados del régimen. En particular, el foco recae sobre aspectos de heterogeneidad espacial, por tamaño, y sectorial relativos a densificación de tejidos productivos territoriales.

El tratamiento tributario de la heterogeneidad es costoso y riesgoso. Los costos de las políticas de la heterogeneidad incluyen gastos tributarios (recursos perdidos directamente por regímenes o tratamientos especiales), debilitamiento del sistema y pérdidas indirectas por espacios de elusión y evasión, e ineficiencias generadas por discontinuidades e incentivos indirectos. Es riesgoso, no sólo por la incertidumbre sobre efectos y beneficiarios finales, también por las posibilidades de generar comportamientos rentísticos, lobbies y persistencias que acentúen las ineficiencias agregadas.

Instituciones, relaciones intergubernamentales y aprendizaje La institucionalización de instancias de consenso y control-evaluación de efectividad de políticas para el desarrollo es clave. En el tema fiscal especialmente destacan aspectos intergubernamentales, conflictos distributivos entre jurisdicciones, y de gobernanza multinivel. Las reformas institucionales fiscales federales, tienden a ser desarticuladas, en el mejor de los casos. La desarticulación y el abordaje parcial muchas veces inevitable en las urgencias, pueden implicar rigideces e ineficiencias difíciles de deshacer, y con costos sociales relevantes. Tienden a alejarse de criterios de “buenas políticas” estables y orientadas al interés general, para transformarse en un conflicto y pujas rentísticas, de hecho. Teniendo en cuenta que los diseños no apuntan a mapeos claros entre incentivos → políticas → objetivos, los insumos de políticas (contrataciones, empleo público, etc.) terminan alejadas y poco sensibles a las problemáticas que les dan origen.

La importancia de la priorización articulada y estable de espacios fiscales necesarios para una mejora permanente en la orientación de las políticas es una tarea de largo plazo. Dentro del régimen fiscal, se da de hecho una combinación de gastos, transferencias y tributos que no atienden adecuadamente a las realidades territoriales.

A nivel de la política tributaria, la particular construcción de asignaciones y decisiones de hecho, genera efectos sobre capacidades, orientación y espacios fiscales en los distintos niveles, y una incidencia asimétrica en términos territoriales y sectoriales. La necesidad de un abordaje integral y gradual aparecen como inevitables en contextos políticos caracterizados por horizontes y urgencias fiscales permanentes.

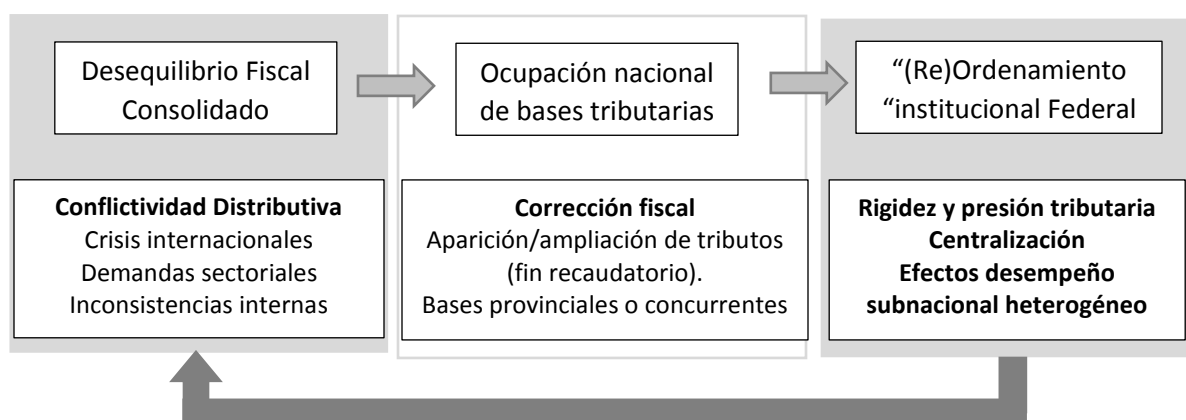
Los problemas centrales que implícitamente atraviesan esta revisión son los del desarrollo armónico del territorio, según lo establece la Constitución Nacional y Provincial. A la luz del conocimiento de hoy, esto implica una serie de consistencias que no se observan. ¿Cuáles son los mecanismos para lograr un desarrollo armónico? ¿y con las particularidades histórico-geográficas, sociales y culturales de nuestro país?

Las dificultades en encontrar un sendero de crecimiento y desarrollo sustentable han constituido características recurrentes 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, con sus marcos regulatorios, tributarios y arancelarios asociados en el frente interno y externo, que permita periodos estables de crecimiento inclusivo. Otro se refiere a la

incapacidad para lograr resultados fiscales sostenibles tanto desde el desempeño en sí (déficit-deuda-orientación de la estructura fiscal de gastos e ingresos), como de la estabilidad y orientación de las innovaciones fiscales para intentar corregirlos. De hecho, la mayor parte de la estructura tributaria y fiscal se ha generado a partir de movimientos marginales apilados, surgidos en contextos de inestabilidad macro y crisis fiscales (ver por ejemplo [Centrángolo y Jiménez, 2004](#)).

El rol del mix tributario y normativo ha quedado subordinado a discusiones retóricas opuestas y en tensión constante con los hechos. Los conflictos distributivos, la rigidez del marco constitucional de reformas del régimen de coparticipación— incluida la cláusula transitoria sexta de la Carta Magna—, y la realidad de correcciones asimétricas a lo largo del ciclo económico (fácil hacia arriba, difícil hacia abajo) han llevado a la estructura fiscal vigente en nuestro país. Aparecen patrones como los sesgos hacia aumentos de la presión tributaria de impuestos y tasas en fases de estrés fiscal, la priorización de tributos de fácil administración-potencial recaudatorio, centralizados, de bajo nivel de frontalidad y percepción pública del costo social asociado, entre otros.⁶ El esquema 1 presenta un resumen de los procesos fiscales iniciados ya en 1890, pero con más fuerza a partir de 1935.

Esquema 1. Procesos fiscales a nivel Federal



Fuente. Elaboración propia.

Dentro de la estructura tributaria argentina se destacan al menos tres aspectos a nivel agregado. En primer lugar, la existencia de una fuerte centralización de hecho de potestades tributarias en manos

⁶ La Coparticipación Federal es uno de los tantos sistemas de transferencias y relaciones fiscales intergubernamentales posibles. A pesar de sus deficiencias, el sistema tiene rango constitucional desde la reforma 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 las contribuciones, retener su porción y redistribuir el resto entre las provincias, e incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Constitución Nacional principalmente en el artículo 75, inc.2, establece las atribuciones del Congreso Federal 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.

del nivel Federal de gobierno. Estas facultades sobre los tributos con mayor potencial recaudatorio fueron delegadas y cristalizadas en el complejo entramado de leyes. La centralización implica a su vez una tendencia hacia la homogeneidad de tratamiento en el territorio sobre una estructura productiva y socioeconómica heterogénea y con marcadas asimetrías. Otro aspecto importante, relacionado, es la elevada presión tributaria y, en particular, elevadas alícuotas por tributos, que intentan compensar la elevada informalidad y las asimetrías entre tamaños, sectores y regiones, reforzando una estructura dual que impacta en accesos, y restricciones asimétricas.

Un último aspecto para destacar en esta parte, es que la centralización por emergencias fiscales, conllevan a agregaciones inconsistentes, externalidades interjurisdiccionales en bases tributarias, ineficiencias y, por lo tanto, inestabilidad y volatilidad en los resultados fiscales y en los regímenes asociados.

3. Régimen fiscal y heterogeneidad en Argentina

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 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 2012).

A nivel regional, subnacional y local, la heterogeneidad de estructuras de productividad-riesgos por actividad se fusiona con el régimen fiscal consolidado. Las composiciones y dinámicas sectoriales relativas se condicionan por las condiciones socioeconómicas de base, los vaivenes macro económicos, las distancias y costos de acceso diferenciales, el régimen fiscal consolidado de impuestos, transferencias y gastos federales.

3.1. Aspectos relevantes del régimen fiscal regional

Dentro del proceso histórico fiscal argentino, las relaciones intergubernamentales político económicas han sido los constructores centrales de la estructura fiscal actual. No se va a focalizar en el Laberinto del Régimen Federal y su núcleo, el Régimen de Coparticipación Federal de impuestos (por ejemplo, ver Porto, 2008). Sin embargo, el sistema federal argentino presenta

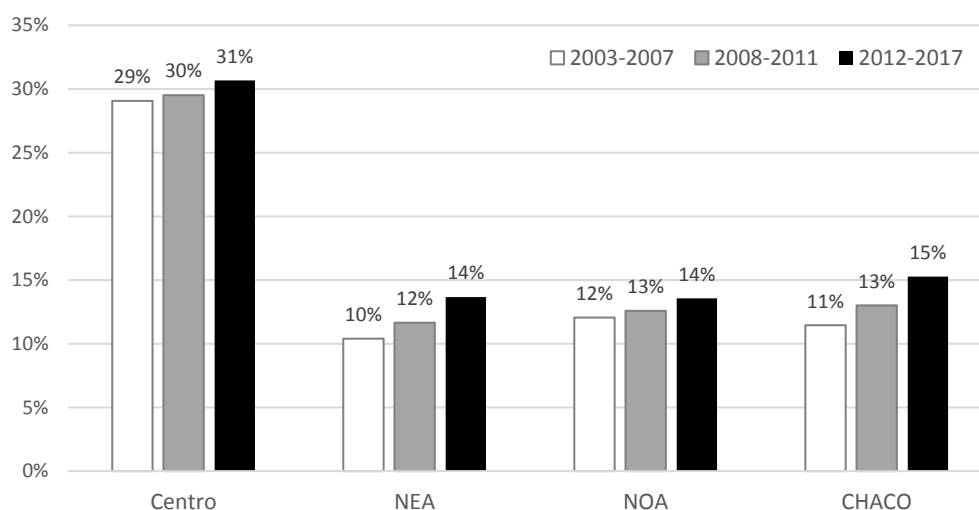
⁷ Por acumulación nos referimos en sentido amplio a acumulación en capital físico, humano (capacidades), estructuras de innovación y desarrollo tecnológico, pero también acumulación como densificación-diversificación de relaciones humanas, sociales y económicas en el territorio.

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.

severos problemas con implicancias profundas sobre la calidad democrática, institucional y de las políticas públicas.

Las relaciones intergubernamentales se cristalizan en una estructura de asignación de bases tributarias de hecho, más allá de las asignaciones formales establecidas constitucionalmente, con un determinado nivel de desbalance vertical, como relación entre los recursos propios y gastos totales de un nivel de gobierno; esto es, un desbalance entre las responsabilidades de gasto y las capacidades tributarias (Gráfico 1). Las transferencias intergubernamentales aparecen como síntoma de estos desbalances con núcleos duros resumidos en la Ley 23.548, y regímenes complementarios determinados por el conjunto de regímenes especiales, las transferencias discrecionales, y la efectiva distribución de recursos federales sobre el territorio nacional. El régimen consolidado incorpora las dinámicas fiscales de los niveles subnacionales de gobierno. En Chaco, por ejemplo, por cada \$100 gastados por el nivel provincial, menos de \$15 son recaudados directamente por este nivel de gobierno. Si bien los componentes redistributivos federales y el potencial rol igualador y sobre el desarrollo están ampliamente reconocidos en la literatura (por ejemplo, [Muñoz y otros, 2017](#)), los detalles de diseño, los incentivos y claridad de responsabilidades, son algunos aspectos que hacen una gran diferencia en su funcionamiento y efectos.

Gráfico 1. Delegación tributaria forzada y transferencias intergubernamentales



Fuente: Elaboración propia en base a DNCFP.

Nota: Se ilustra el problema del desbalance vertical como la suma de los recursos tributarios de origen provincial en relación a los recursos tributarios totales.

Tabla 1. Participación regional. Gasto Nacional y Régimen de Coparticipación

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%

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.

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).

La participación de CABA y Buenos Aires aumentará en 2019. 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.

La poca claridad, complejidad y rigidez son atributos del régimen que, a su vez, determinan características del funcionamiento político, económico y social regional. A continuación, se mencionan algunas características relativas a la asignación de potestades tributarias, de los efectos sobre el régimen de transferencias, y su interdependencia con las asimetrías regionales + sectoriales + tamaños.

Situación fiscal consolidada

La situación fiscal de nuestro país en los últimos años podría resumirse en tres cuestiones centrales: gasto público en niveles históricos, presión tributaria alta con impuestos de baja calidad, y un severo desequilibrio fiscal. El desequilibrio fiscal fue acentuándose en tándem con el deterioro del frente externo, asociado a un tipo de cambio real relativamente apreciado. Estos han requerido alternativamente de financiamiento inflacionario vía emisión monetaria y/o endeudamiento. En el frente externo, restricciones comerciales y/o endeudamiento. Las restricciones e inconsistencias macro marcaron un límite, muy evidente a partir de 2018.

Argentina tiene indicadores de gasto público y presión tributaria similares a los de los países desarrollados, pero su provisión de bienes públicos difiere notablemente en cantidad y calidad a la de esas naciones. El sistema tributario argentino se caracteriza por su complejidad, ineficiencia, falta de equidad y elevados niveles de evasión. Para sentar las bases de una reforma integral que se sostenga a largo plazo, deben contemplarse todos esos aspectos ([CIPPEC 2017](#)).

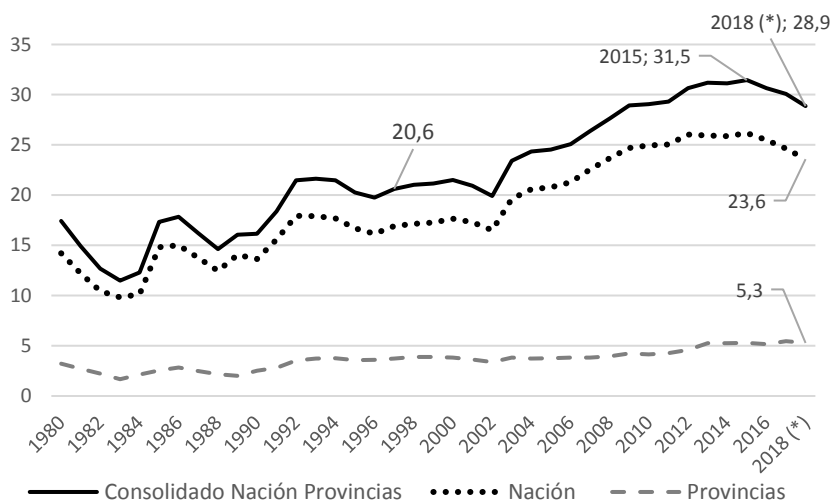
El gobierno nacional es responsable de recaudar alrededor del 75% de los ingresos del gobierno general, abarcando impuestos sobre diferentes bases imponibles ([FIEL 2015](#)). La tributación sobre

el consumo incluye: a) un IVA del tipo consumo a una tasa general y con regímenes especiales, exenciones y alícuotas diferenciales (más adelante); b) impuestos especiales que tradicionalmente alcanzaban el consumo de bienes que generan externalidades negativas (bebidas alcohólicas, cigarrillos y combustibles) que se extendieron a las ventas de bienes durables (automotores para uso familiar y productos electrónicos).

Los impuestos sobre ingresos incluyen: a) el impuesto a las *ganancias de las personas* que grava los ingresos del trabajo y del capital a una tasa progresiva. Este impuesto tiene una tasa máxima, que incluye adicionales para ingresos por dividendos. Permite algunas deducciones; b) los ingresos del trabajo en relación de dependencia están también alcanzados por las *contribuciones personales y patronales* que financian al sistema de seguridad social, que tiene un tope para los aportes personales, pero no para los patronales; c) el impuesto a *las ganancias de las empresas* (cualquiera sea su organización jurídica) a una tasa uniforme. También tiene un régimen de deducciones específicas y formas alternativas de reducción de tasa efectiva. Se complementa con regímenes específicos, como de autónomos, simplificado y ganancia mínima presunta.

En cuanto a los activos, también se presentan sobre las empresas y sobre las personas. Existen otros impuestos de gran recaudación. Se destaca el impuesto a los débitos y créditos bancarios a una alícuota combinada de 1.2%, similar al impuesto provincial a los ingresos brutos por sus efectos distorsivos.

Gráfico 2. Presión Tributaria en % PBI



Fuente: [Subsecretaría de Ingresos Públicos](#). Ministerio de Hacienda de la Nación.

Las importaciones son gravadas por un sistema de aranceles de hecho con condicionantes por la estructura de arancel común para cada producto fijado en el Mercosur, desnaturalizando en la práctica. Las exportaciones son gravadas con impuestos/retenciones que difieren por tipo de bien. Si bien se había previsto una reducción y posterior eliminación, las contingencias cambiarias y fiscales retrotrajeron y modificaron las estructuras de retenciones en la práctica.

Las retenciones han tenido un régimen inestable desde la perspectiva de su distribución a las provincias. Formalmente, no es obligatoria su coparticipación o distribución por esquemas

intergubernamentales formales, pero de hecho lo ha sido, con interrupciones. Las contribuciones a la seguridad social no son coparticipables y atienden a las instituciones correspondientes del nivel nacional. La recaudación del resto de los tributos se distribuye entre la Nación y las provincias, pero con regímenes apilados, lo que determina porcentajes son diferentes para cada impuesto en los hechos.

La mayoría de los ingresos provinciales (alrededor del 75%) proviene del impuesto a los ingresos brutos—un impuesto a las ventas en todas las fases; tiene un efecto “en cascada” por lo que acumula en tasas efectivas crecientes a medida que el producto se acerca al consumidor final, similar al impuesto a las transacciones financieras. Las provincias cobran impuestos sobre determinados activos (viviendas, vehículos), sobre contratos (sellos) y otros menores. La mayoría de los municipios recauda tasas por el uso de servicios que, en los hechos, son réplicas del impuesto provincial a los ingresos brutos (tasa comercial) y del impuesto inmobiliario (ABL/CSP). Algunas provincias delegaron en sus municipios en forma total o parcial el cobro de los impuestos a la propiedad inmueble y sobre vehículos.

Argentina tiene indicadores de gasto público y presión tributaria similares a los de los países desarrollados, pero su provisión de bienes públicos difiere notablemente en cantidad y calidad a la de esas naciones. Entre 1998 y 2015, la presión tributaria consolidada pasó de ser 21% del PIB a representar 32% del producto, un valor equivalente al promedio de los países de la OCDE. En 2016 la presión tributaria registró una caída de 0,8 puntos porcentuales, aunque esa reducción se acrecienta si se excluye del análisis el efecto del sinceramiento fiscal, en cuyo caso la presión tributaria del año pasado fue del 33% del PIB (ver informes DNIAF y DNCFP, Ministerio de Hacienda).

En 2018-19 se observa una severa contracción, que está siendo acompañada por algunas modificaciones en la estructura tributaria a partir de una serie de reformas parciales con alcances variables en los hechos. El sistema tributario argentino se caracteriza por su complejidad, ineficiencia, falta de equidad y elevados niveles de evasión con bajos niveles de eficacia recaudatoria (tasas-recaudación/PBI). La informalidad resultante también es una restricción al desarrollo.

3.2. 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.

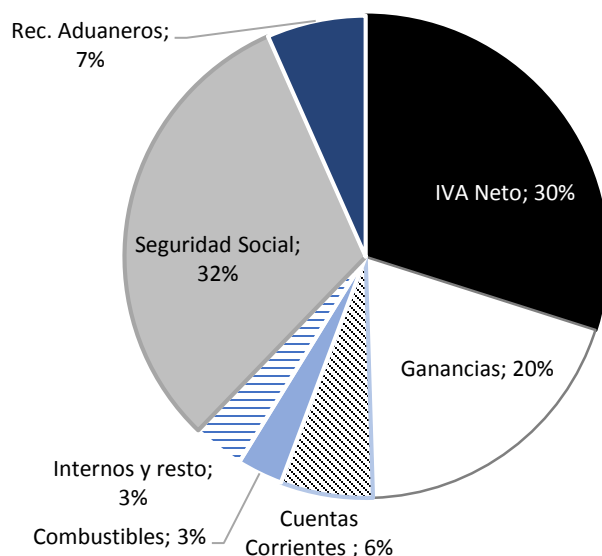
El Impuesto a las Ganancias se aplica sobre las sociedades y las personas (sobre los ingresos del trabajo y del capital). Los ingresos del trabajo en relación de dependencia también están alcanzados por las Contribuciones Patronales y los Aportes Personales destinados al sistema de seguridad social. 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 una 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.

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 esta distribución las Contribuciones de la Seguridad Social y los Derechos de Exportación -excepto una parte de los correspondientes a retenciones a exportaciones de Soja y sus derivados durante la vigencia de normas específicas.

Gráfico 3. Composición de los recursos tributarios Nacionales. Año 2018



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP.

Es interesante ver la dinámica de las composiciones. A modo ilustrativo, 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 el 86% del total de ingresos tributarios de origen nacional. Lamentablemente, por criterios de clasificación de los recursos, el mapeo de lugar de recaudación y devolución-redistribución no es posible.

A continuación, se discuten los elementos sustanciales de los tributos principales y sus implicancias con respecto a las fuentes de heterogeneidad mencionadas.

3.2.1. Impuesto al Valor agregado

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) posee varias alícuotas aplicables a distintas actividades comerciales o locaciones y venta de servicios. En este sentido, los bienes y servicios en general tienen una alícuota del 21%, con las siguientes excepciones resumidas en la tabla 2. (El título II de la [Ley 23.349 y sus modificaciones](#), trata de las exenciones.)

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) en Argentina fue introducido como un tipo de IVA ingreso impuesto sobre el principio de destino. Fue adoptado en 1974 para reemplazar un impuesto a las ventas que se había adoptado a mediados de los años treinta a una tasa del 1,25%. La tasa general se elevó posteriormente al 10%, con alícuotas diferenciales. El régimen de IVA fue mutando con el tiempo, y adquirió un rol preponderante en la estructura tributaria argentina.

Tabla 2. Alícuotas del Impuesto al Valor Agregado

Categorías	Alicuota
Alícuota general	21%
Las ventas de gas, energía eléctrica y aguas reguladas por medidor, cuando el comprador o usuario sea un sujeto categorizado en el IVA como responsable inscripto o sean Monotributistas.	27%
Intereses y Comisiones de préstamos otorgados por las Entidades Financieras Trabajos y Obra sobre inmueble ajeno o propio destinado a vivienda Venta e importación de obras de arte Servicios transporte de pasajeros terrestres, aéreos y acuáticos realizados en el país Servicios de asistencia sanitaria médica y paramédica que brinden o contraten las cooperativas, mutuales y sistemas de medicina prepaga que no resulten exentos. Las locaciones de espacios publicitarios efectuadas por editores Venta e importación definitiva de diarios, revistas y publicaciones periódicas Operaciones del ámbito agropecuario (cuarto párrafo del artículo 28 de la ley del IVA) Las ventas, obras, locaciones y prestaciones de servicio, efectuada por las cooperativas de trabajo, cuando el comprador, locatario o prestatario sea el Estado. Las ventas de propano, butano y gas licuado de petróleo, para uso domiciliario. Las ventas, las locaciones de servicios y las importaciones definitivas que tengan por objeto los bienes comprendidos en las posiciones arancelarias Nomenclatura Común del Mercosur.	10,5%
Actividades específicas descriptas en el título II – Serv. educativos, de Salud, culturales, etc.	Exentos

- Neutralidad (aparente) y eficiencia recaudatoria en tratamientos generales y uniformes

La relativa ventaja del IVA se refiere a los controles implícitos en los sistemas de créditos y débitos y a la neutralidad en sistemas de mercados completos, retornos constantes a escala perfectos y de alícuotas uniformes ([Schenone, 1987 y 1980](#); ver [Piffano, 2000](#), para una aplicación a esquemas alternativos de IVA subnacional).

El IVA es un tributo a la venta de productos en todas las etapas de elaboración. Lo que lo distingue es que permite a las empresas computar los impuestos que pagan por los insumos materiales como créditos contra los que aplican a sus propias ventas. A diferencia de los impuestos a las ventas minoristas –que inciden solo en la etapa del consumidor final-, la recaudación se hace a lo largo del proceso de producción. A diferencia de un simple impuesto sobre el volumen de negocios – que grava todas las ventas, intermedias o finales – los productores pueden recuperar el importe que

pagaron por los insumos. Como a final de cuentas no afecta al precio de los insumos, el IVA no distorsiona las decisiones de la empresa sobre la producción y no crea “cascada”: no hay un “impuesto al impuesto”, como sucede cuando en un mismo proceso se gravan tanto el insumo como el producto. En última instancia es el valor neto de esa venta final lo que sirve de base imponible, de modo que, si funciona correctamente, el IVA es un impuesto sobre el consumo final. Hay otras maneras de gravar el consumo, como el impuesto a las ventas minoristas, pero el hecho de que el IVA se recaude a lo largo de la cadena de producción es una ventaja práctica considerable.

La alícuota uniforme aplicada a todos los bienes sugiere que los precios relativos están gravados por la misma tasa, tanto en el mercado de bienes como de factores, por lo que quedan inalterados ($\frac{t^n p_j}{t^n p_k} = \frac{p_j}{p_k}$), asegurando neutralidad en la asignación. En incidencia tributaria, el IVA se traslada como un impuesto al consumo, bajo estas condiciones; el precio neto al productor no se ve afectado.⁹

El tratamiento generalizado y uniforme, tanto sectorial como espacial, tiene consecuencias importantes:

- a) Se aproxima a la neutralidad de la imposición, en tanto los sectores resultan gravados con la misma presión tributaria (el impuesto neto sobre el valor agregado del sector o actividad, o la diferencia entre débitos y créditos totales sobre el valor agregado total, es similar cualquiera sea la ubicación geográfica de las ventas y de las compras).
- b) No se afectan los incentivos a la radicación de empresas en determinada jurisdicción ni rentabilidades sectoriales con relación a los resultados de mercado. (Detrás existe la creencia de que las asignaciones de mercado son eficientes, y que el sistema de precios refleja los costos y beneficios sociales de la asignación de recursos.)
- c) No se generan incentivos para el “paseo de facturas”¹⁰, en tanto el fraude, simulación o cambio de los destinos de las ventas por jurisdicción, no acarrearía ganancia alguna al evasor. El cambio también puede referirse a cambios de actividades declaradas. En general, el tratamiento generalizado y uniforme mejora la consistencia general del sistema, en tanto se minimizan espacios para evadir y eludir el impuesto.

Nueva Zelanda, que es el país con mejor rendimiento del IVA en el mundo, da argumentos en contra de las exenciones (que rompen la cadena crédito-débito del IVA) a entidades públicas, educación, salud, servicios médicos y financieros. Lo mismo referidas a tasas diferenciales para atender objetivos de equidad que pueden ser mejor atendidos con otras políticas públicas. Así con una tasa 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).

- Alícuotas efectivas y distorsiones. Categorías tributarias, sectores y costos financieros.

⁹ En forma consistente, las exportaciones están exentas en el impuesto al valor agregado (gravadas a tasa cero), pudiendo computar los créditos fiscales vinculados con dichas operaciones contra el débito fiscal por las operaciones gravadas en el mercado interno. O en su defecto, se podrá solicitar su devolución o transferencia a terceros.

¹⁰ Esta expresión se refiere a las simulaciones (fraude) que pueden realizar los contribuyentes con respecto al verdadero destino de las ventas, intentando reducir de tal forma la presión tributaria ejercida sobre sus transacciones. Para mayores aclaraciones ver Varsano, R. (1999).

Existen en la práctica, importantes desviaciones de las condiciones ideales que fundamentan una potencial neutralidad del IVA. De acuerdo a las leyes y a las Resoluciones de la AFIP vigentes, existen distintos tipos de "personas" (físicas o jurídicas) 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. Fuera de la figura de responsable inscripto, las expresiones anteriores carecen de validez. Por ejemplo, monotributista, común o social, el pago de IVA en compras, no constituye un crédito fiscal.¹¹ También determinadas personas jurídicas están exentas, como ser, el Estado en sus distintos niveles y subsectores, y determinados tipos de organizaciones (culturales, deportivas, etc.).

A nivel sectorial, se suma al sesgo de las estructuras de exenciones por actividad-sector, las alícuotas diferenciales formales. Si el objetivo del impuesto es la "neutralidad", el gravamen debe dejar inalteradas todas las condiciones del mercado o al menos no provocar distorsiones entre la oferta, la demanda y los precios, no solo en las transacciones de los bienes gravados, sino de todos los bienes y servicios. Una reducción estatutaria puede resultar inequitativa si la reducción de la tasa del IVA, no alcanza a la totalidad de los insumos (principales) de la actividad.¹²

En línea con [Feldstein y Krugman \(1989\)](#), las exenciones recaen sobre servicios de distinta índole. Para los autores, esto explica parte del sesgo a favor de los bienes no transables y contra los no transables. Esta visión contrasta con la visión más antigua de perfección de mercados y neutralidad con alícuotas uniformes, salvo para exportaciones (tasa cero). La diversidad de regímenes por tamaño, las alícuotas diferenciales (incluidas las exenciones) y la informalidad de hecho, definen una estructura alejada de los supuestos base, iniciales.

La convivencia de tasas reducidas y generales del impuesto, produce generalmente saldos técnicos a favor del contribuyente que se trasladan a períodos futuros sin ser absorbidos, generándole un perjuicio financiero muy importante al productor. El costo financiero también se presenta por diferencias en los timings de realización de los flujos de débito y crédito. Al efectuar una compra de un insumo intermedio, las empresas realizan una suerte de anticipo al Estado, que genera un costo financiero empresa, viene definido por la siguiente fórmula:

$$\text{Créditos fiscales} = t_s^n X_{1si} + t_{s'}^n X_{12i}, \quad (1)$$

donde X_{1si} son las compras en el sector s a los sectores 1 y 2. Se permite que varíe la alícuota efectiva por sector, s , que a su vez puede representar variantes generales de categoría, informalidad y/o geografía. Los proyectos con ciclos de mayor duración implican un descalce más prolongado de plazos entre la realización del crédito y el débito futuro asociado a la venta final. En este caso, el crédito resulta en un costo financiero implícito:

¹¹ Se recuerda que las categorías vigentes son: Responsables Inscriptos, Monotributistas, Sujetos Exentos y no Alcanzados, Consumidores Finales.

¹² La complejidad alcanza a normas administrativas de aplicación muy detalladas. Por ejemplo, el Dictamen DAT 77/03 establece que "Los granos -cereales y oleaginosas- y legumbres secas -porotos, arvejas y lentejas-", destinadas a la siembra, las mismas no se encuentran beneficiadas por la reducción de alícuota establecida por el punto 5) apartado a) del cuarto párrafo del artículo 28 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, puesto que integran la categoría de semillas.

$$\text{Costo financiero}_{01i} = \sum_s^S tX_{1si} [(1 + r_k)^T - 1], \quad (2)$$

donde T es el tiempo entre las compras de insumos y servicios gravados, y el cobro de la venta final, y r es una medida del costo financiero real. La capacidad para trasladar este costo *hacia adelante* a lo largo del proceso productivo dependerá de aspectos específicos, pero existe el costo financiero directo para una empresa que es mayor para un T creciente (ciclo del negocio). También lo es para tasas elevadas que de hecho pueden depender de segmentaciones geográficas y/o por tamaño u actividad. Cuanto mayor es el tiempo entre la compra de insumos y la venta del producto final, mayor es el costo financiero. El costo que será afectado por consideraciones idiosincráticas discutidas y por las tasas impositivas aplicables.

En la práctica, a través del costo financiero, el IVA genera distorsiones sobre la normal asignación de recursos en la economía. Dentro de las distorsiones algunas contra las inversiones productivas y sobre el sector exportador—más allá de las estructuras de alícuotas referidas en [Feldstein y Krugman \(1989\)](#).

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. Cuanto más próxima sea la devolución del IVA inversión, menor será el sesgo distorsivo. En cuanto a las exportaciones, existe un problema similar, dado que están desgravadas (o gravadas a tasa cero), pero no sus compras. El problema de las demoras en las devoluciones de los saldos a favor, también afecta negativamente la rentabilidad de las actividades exportadoras.

Otras distorsiones no pueden resolverse fácilmente. Los sesgos de incidencia sobre ciclos largos, con aumentos de activos de trabajo concentrados al inicio, implican un mayor costo financiero. También existen otras distorsiones sobre sectores o insumos con menos alícuotas efectivas (informales, no incorporadas, menores tasas, o exentas). Por ejemplo, la distorsión en contra de la utilización de los insumos complementarios de la tierra relativamente más gravados. El uso de la tierra no paga IVA y sí algunos insumos complementarios a tasas variadas; la distorsión del IVA alienta los procesos agropecuarios más intensivos en tierra. En la línea de accesos a mercados financieros, por ejemplo, la distorsión se sesga contra de las pequeñas y medianas empresas, las empresas más periféricas y las nacionales. Tanto 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, entonces éstas resultan más afectadas por la distorsión financiera del IVA.

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 en la Ley un mecanismo permanente de devolución de los créditos fiscales originados en formas de inversión tipificadas.

Como se verá más adelante, también se afectaron los regímenes especiales y de promoción por reformas complementarias. Por ejemplos, los créditos aplicables a aportes y contribuciones patronales. El debate tributario sobre el IVA continúa. En general, la tendencia profesional es a

reducir los aspectos distorsivos, reducir la alícuota y aumentar la eficacia. En particular, el Fondo Monetario Internacional apunta en este sentido, y ha ganado influencia en el marco de las necesidades de financiamiento del tesoro nacional. En un reciente informe de país (FMI 2019) apunta al IVA dentro de temas pendientes de reformas y mejoras de gestión tributaria. Apunta a la baja eficacia, la elevada evasión, a las alícuotas diferenciales y exenciones, y a las categorías tributarias.¹³

3.2.2. Impuesto a las Ganancias y régimen complementarios

El impuesto a las Ganancias, originalmente bajo la figura de “Régimen de Impuesto al Rédito” a través de la Ley 11.682, surge en 1932 bajo la presidencia de Agustín Justo bajo un contexto de crisis internacional y fiscal doméstica. Se mantiene con mínimas modificaciones hasta 1973.¹⁴ En 1974, en el tercer gobierno de Perón, se sanciona la Ley 20.628, sobre Impuesto a las Ganancias, que contemplaba la imposición sobre la renta potencial y que comprendía como objeto de impuesto toda clase de enriquecimiento tanto periódico como eventual. En esta modificación se introduce la cuarta categoría de ganancias, es decir, los trabajadores de altos ingresos comenzarían a tributar.¹⁵ El paralelo internacional más habitual se refiere a los Impuestos a los réditos/ingresos de las sociedades (Corporate Income Tax) y de las personas (Personal Income Tax).

La diferencia fundamental entre las categorías, es que mientras la primera, segunda y cuarta tributan por lo que se denomina “teoría de la fuente”, es decir, incluye todos aquellos enriquecimientos periódicos que impliquen la permanencia de la fuente que los produce y su habilitación. La tercera categoría tributa por la “teoría del balance”, es decir por todas las ganancias obtenidas cumplan o no con las otras condiciones. La alícuota del tributo es gradual para las personas físicas y fija para las personas jurídicas. La liquidación del tributo es anual, aunque se pagan anticipos mensuales.

El Impuesto a las Ganancias de las personas recae sobre los ingresos del trabajo y del capital (excepto los intereses bancarios y provenientes de títulos públicos que están exentos). Los ingresos

¹³ Recientemente, en abril de 2019, el FMI ([Reporte de País 19/99](#)) reclamó medidas como las de eliminar los regímenes diferenciales que gravan con una tasa menor a algunos productos y exenciones de IVA. El propósito central es el de reducir la evasión en el IVA, que el organismo estima de un 33%, el doble del de los países de la región. Otro pedido fue reducir el “abuso del régimen tributario simplificado”, en el régimen de Monotributo. Diseñado originalmente para incorporar a los trabajadores del sector informal en el sistema tributario, la gran diferencia en las tasas impositivas entre el régimen general y el simplificado ha incentivado a los contribuyentes a registrarse bajo el régimen simplificado, generando fuertes distorsiones, “creando inequidad horizontal y vertical y resultando en pérdidas significativas de ingresos”. Al mismo tiempo, genera espacios adicionales de incentivos y controles en la cadena de IVA—erosionando la efectividad recaudatoria.

¹⁴ La norma de 1932 fue posterior a la crisis del 1930 y anterior al “ordenamiento” de 1935. Incluyó la creación de la Dirección General de Impuesto al Rédito, devenida luego en DGI y hoy AFIP. El impuesto es directo. De acuerdo a la Constitución Nacional, los impuestos directos pertenecen a las provincias, aun cuando la Nación pueda aplicarlos en forma *temporaria* (Artículo 75 inciso 2, y Artículo 121). Los impuestos indirectos, salvo los de tipo aduanero, las facultades son concurrentes (artículo 72 inciso 2, atribuciones del Congreso).

¹⁵ Hay cuatro categorías en el impuesto a las ganancias, con distintas maneras de determinación. Cada una de las categorías tiene, además, deducciones propias. La primera categoría son las rentas del suelo, la segunda categoría son las rentas del capital, la tercera categoría son los beneficios que ganan las empresas y algunos auxiliares de comercio y la cuarta categoría son las ganancias obtenidas por el trabajo personal en relación de dependencia.

del trabajo en relación de dependencia también están alcanzados por las Contribuciones Patronales y los Aportes Personales destinados al sistema de seguridad social.

Actividades lucrativas y categorías tributarias

Con respecto a las personas físicas y jurídicas que realizan actividades lucrativas, las categorías tributarias varían desde el punto de vista de la obligatoriedad de realizar declaraciones juradas en Ganancias (e IVA), con importantes implicancias desde el punto de vista de los incentivos. El régimen simplificado (monotributo) incluye once categorías que no requieren la presentación de declaraciones en IVA y Ganancias. Los responsables inscriptos (ante IVA) se aplican para las personas físicas que tienen tal obligación, y pueden tomarse los gastos en IVA como créditos fiscales. Esa situación también aplica para las sociedades.

Como la mayor parte del régimen tributario, presenta importantes complejidades y está sujeto a modificaciones frecuentes. Se introdujeron modificaciones a partir de la sanción de la Ley 26.893 (centralmente referida a las ganancias de operaciones financieras) y, la última, en la Ley 27.430 (2017), que modificó la tasa del impuesto a las ganancias para las sociedades de capital y para los establecimientos permanentes.

Uno de los objetivos de la última reforma es beneficiar a las empresas que reinviertan las utilidades, alineándose a la tendencia global de reducción de alícuotas a las corporaciones (ver competencia tributaria por bases móviles). Los cambios en la tasa del impuesto a las ganancias se ilustran en el siguiente cuadro. Para los ejercicios iniciados hasta el 31/12/2017, la tasa había sido del 35%; para aquellos iniciados entre el 01/01/2018 y el 31/12/2019, del 30%; y, para los ejercicios iniciados a partir del 01/01/2020 del 25%. Complementariamente, se establecen las siguientes tasas que se deberán aplicar sobre los dividendos que se distribuyan: hasta el 31/12/2017, 0%; entre el 01/01/2018 y el 31/12/2019, del 7%; y a partir del 01/01/2020, del 13%. La norma está vigente desde enero de 2018.

Tabla 3. Alícuotas aplicables a las Ganancias de las Sociedades de Capital. Evolución Reciente

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

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.

Lo que se pretende con este esquema es que las sociedades limiten su distribución de resultados para reinvertirlos en la misma. (De esta manera el impuesto no disminuye, sino que se difiere.) Antes de la modificación, tanto una sociedad anónima o una de responsabilidad limitada, tributaban al

35%. Al distribuirse los dividendos o resultados al accionista o socio, los mismos no quedaban alcanzados con el impuesto ya que era la empresa el sujeto a imposición. Con la reforma fiscal, para las sociedades, la tasa del tributo baja, primero al 30% y a partir del 1/1/20 al 25%. Pero esto ocurrirá siempre que no exista distribución de resultados o dividendos. De lo contrario, estos quedarán sujetos a la tasa del 7% o del 13% de imposición del impuesto a las ganancias vía retención. De esta manera aquella sociedad que distribuye el resultado, el impuesto se mantiene en 35% o similar. La baja de esta alícuota que rige desde el año 1998 va en dirección de armonizar este impuesto con los que tributan otros países de la región y con los cuales las empresas argentinas intentan competir.

Los incentivos a la reinversión de utilidades intentan afectar aspectos estructurales de la forma de financiamiento de activos y la estructura del capital; particularmente, el uso excesivo de fuentes externas de financiamiento (de terceros). Existen otros determinantes complementarios, como los institucionales ([La Porta y otros, 2008](#)) que son parte de un sistema de determinantes.

El impuesto a las ganancias es afectado por regímenes especiales de promoción, como se detalla más adelante. Estos regímenes van desde exenciones por plazos condicionales en nuevas inversiones o radicaciones, que pueden tener criterios espaciales o de actividad como parte de sus condicionantes, reducciones efectivas y gastos tributarios asociados, a partir de segmentación por tamaño, inversión + tasas especiales (aceleración) de amortización de bienes de uso, sistemas de créditos fiscales en la misma base o bases complementarias, 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, como la promoción difundida en países determinados sobre los gastos de Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i).

Fuentes de heterogeneidad y segmentación tributaria

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 relacionados a ganancia y tributos relacionados por segmento, afectan el atractivo relativo a figuras formales y de niveles de formalidad en las actividades. Los sesgos a la informalidad, enanismo fiscal, no transabilidad y orientación general del sistema productivo interactúan a su vez con las estructuras, y sesgos de otros componentes del régimen regional (geografía, transferencias, macro, mercados y stocks de capitales, instituciones, historia). En particular, en forma inmediata interactúan, por ejemplo, con:

- **Actividades y orientaciones.** Las estructuras orientadas a segmentos no transables se asocian a actividades urbanas en servicios, comercio, actividades inmobiliarias y de construcción, pero también a segmentos productivos de bienes en segmentos informales. Los controles formales de cambios de jurisdicción, inhiben el carácter transable de hecho, según el estatus formal de la unidad económica.
- **Tamaños y tecnología.** La adopción de tecnologías y escalas de producción también son decisiones asociadas a las figuras tributarias y a la orientación general de la unidad de

negocios. Mayores escalas requieren formalizaciones tanto en accesos a mercados de insumos, servicios financieros y tecnológicos, y

- **Accesos a mercados.** En forma complementaria, la orientación y las escalas interactúan con la intensidad del carácter complementario de accesos a mercados de factores (orientación del crédito, de la formación de recursos humanos), de insumos y mercados de bienes finales.
- **Resolución de conflictos, regulaciones y carga administrativa (gobernanza).** Existen cargas adicionales que operan de hecho sobre el traslado, las escalas y la orientación de la producción. Los sistemas de percepción-retención, los controles de autoridades administrativas (seguridad, sanitarias, etc.), y los sistemas de autorizaciones operan sobre traslados. Las cargas excesivas, la multiplicación de autoridades de aplicación, la rigidez de los sistemas regulatorios (muchas veces centrales, o emulados de esquemas ad hoc desde el punto de vista territorial), son algunos aspectos que afectan las figuras tributarias formales y orientaciones de hecho de las unidades productivas.

Este marco es igualmente válido para el resto de los componentes tributarios del régimen fiscal general.

3.2.3. Contribuciones y Aportes a la Seguridad Social

Para los trabajadores en relación de dependencia, el empleador está obligado a retener al trabajador los aportes a la seguridad social (aportes personales) y, por otra parte, está obligado a realizar contribuciones con destino a la seguridad social (contribuciones patronales). En ambos casos la base de cálculo es el salario bruto, aunque para los aportes personales existe un tope para el cómputo en base mensual. Las contribuciones patronales en cambio no tienen tope.

Los conceptos sobre los cuales los empleadores retienen al trabajador (aportes personales) son: a) Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que es el sistema de jubilaciones y pensiones, b) Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados (INSSJP) que es el seguro de salud para jubilados y pensionados y c) Obra Social. Los empleadores contribuyen además para el Fondo Nacional de Empleo y para financiar el programa de Asignaciones Familiares. En el cuadro x pueden apreciarse los porcentajes vigentes por concepto:

Tabla 4. Aportes y Contribuciones. Trabajadores en relación de dependencia

	Aportes %	Contribuciones %			
		2017	2018	2019	2022
a. SIPA	11	10.17-12.71	10.47-12.53	10.77-12.35	
b. INSSJP - PAMI	3	1.5-1.62	1.54-1.60	1.58-1.58	
c. Asignaciones Familiares		4.44-5.56	4.57-5.48	4.7-5.4	
d. Fondo Nacional de Empleo		0.89-1.11	0.92-1.09	0.95-1.07	
Subtotal a-d	14	17-21	17.5-20.7	18-20.4	19.5
e. Obras Sociales	3	6	6	6	6
TOTAL a+b+c+d+e	17	23-27	23.5-26.7	24-26.4	25.5
Aportes y contrib. antes de la reforma		40-44			
Aportes y contribuciones 2019				41-43.4	
Total Aportes y contribuciones 2022					42.5

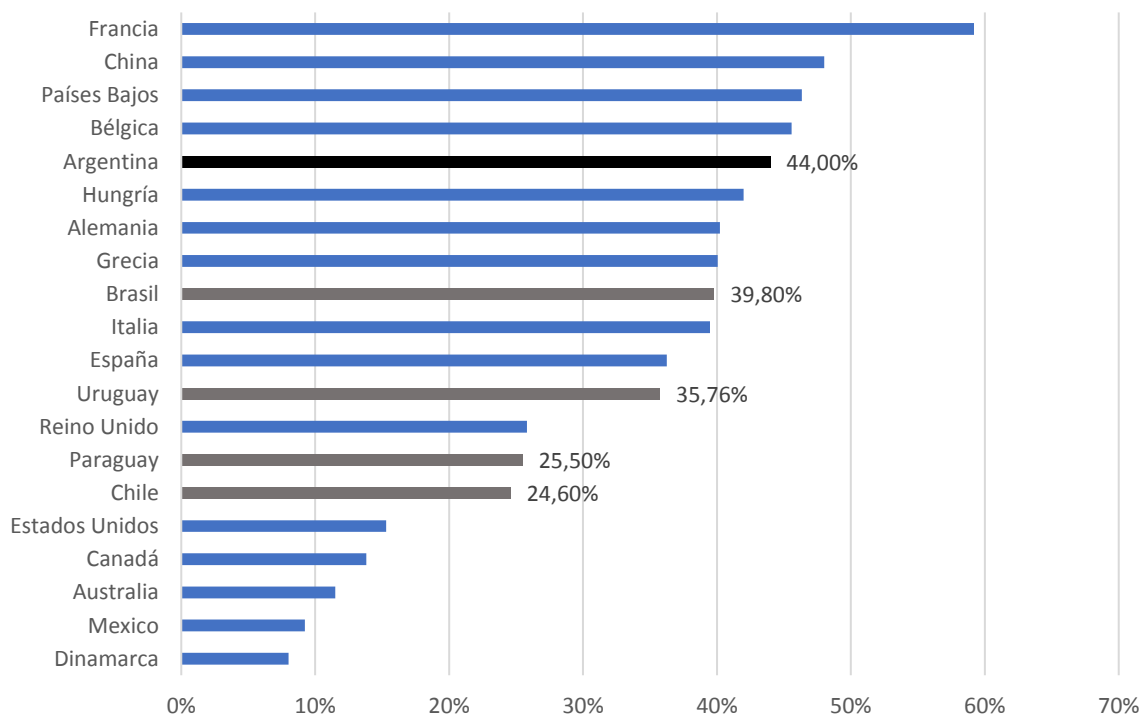
Fuente: Elaboración propia en base a normativas, Ministerio de Hacienda (2018) y FIEL 2015.

Hasta la reforma tributaria de 2017, las contribuciones patronales fueron fijadas por decreto 814/01 en:

- a) 21% para los empleadores cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicios con excepción de los comprendidos en Asociaciones Sindicales de Trabajadores, las Obras Sociales, los Agentes del Sistema Nacional de Seguro de Salud y *las Pequeñas y Medianas Empresas*. Quedan comprendidos aquellos empleadores cuya actividad principal encuadre en el Sector “Servicios” o en el Sector “Comercio” -de acuerdo Res. SPYME N° 24/01- siempre que sus ventas totales anuales superen en todos los casos los montos establecidos para el segmento.
- b) 17% para los restantes empleadores no incluidos en el inciso anterior.

Para los trabajadores por cuenta propia se determinan dos especificaciones: monotributistas y autónomos. Los primeros aportan mensualmente una suma fija diferente para cada categoría (variable según sus ingresos), la cual reemplaza al pago del impuesto a las ganancias y del impuesto al valor agregado. Además de esta suma fija abonan otro monto fijo, para jubilación y otro para obra social, del cual están excluidos aquellos que trabajan además en relación de dependencia. En el caso de los segundos, ingresan a esta categoría todos aquellos trabajadores que realizan actividades independientes. Existen 5 categorías de autónomos los cuales aportan a la seguridad social 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).

Gráfico 4. Porcentaje de aportes y contribuciones a la Seguridad Social por país



Fuente: Elaboración propia en base a datos de tradingeconomics.

Es relevante mencionar que los impuestos al trabajo fueron creciendo en importancia en todo el mundo. No obstante, la Argentina muestra un nivel alto en relación a los países de la OCDE y a los países limítrofes como ser Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile. La carga total de aportes y contribuciones a la Seguridad Social en Argentina es del 44%¹⁶ la cual es superior a la de Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile como puede observarse en la Figura x. Además, son pocos los países de la OCDE que superan la carga total de aportes y contribuciones de Argentina. Algunos de ellos son Bélgica, Países Bajos, China y Francia. La figura 4 ilustra lo expuesto.

Hasta la reforma, existieron diversos sistemas de Reducción de las Contribuciones basados en criterios de segmentación geográficos, por tamaño, por actividad y por contexto económico:

- a) El decreto 814/01 estableció que una parte de las Contribuciones Patronales efectivamente abonadas podían computarse como crédito fiscal en el Impuesto al Valor Agregado¹⁷. Las reducciones oscilan entre un mínimo de 0% para los trabajadores de la CABA y GBA y un máximo de 11.80% en la provincia del Chaco fuera de su capital. Posteriormente, la [Ley 25.723](#), promulgada de hecho el 16 de enero de 2003, redujo en un punto y medio porcentual los porcentajes establecidos en el Anexo 1 del Decreto 814/01¹⁸.
- b) En el Capítulo 2 del Título 2 de la [Ley 26.476](#) (promulgada en diciembre 2008) se estableció un régimen, inicialmente por un año (2009), que consistía en una reducción de las contribuciones a la seguridad social por veinticuatro meses por toda nueva relación laboral. Los primeros doce meses la reducción era del 50% mientras que los siguientes doce, del 25%. Este beneficio fue siendo prorrogado año tras año y siguió vigente hasta fines de 2014. No podían hacer uso de este beneficio los empleadores que hayan producido despidos sin causa en los 12 meses anteriores. Tampoco podía aplicarse en caso de reincorporación de un trabajador dentro de los 12 meses de la desvinculación laboral.
- c) En mayo de 2014 se sancionó la [Ley 26.940](#). En este caso, de acuerdo a lo establecido en el Título II de dicha ley, la rebaja establecida no era transitoria. Este régimen establece para el caso de empresas con hasta cinco (5) trabajadores una reducción de contribuciones del 50% para todos los trabajadores. En caso de que el empleador contrate hasta dos (2) trabajadores más después de su inclusión en este régimen, mantendrá la rebaja para los primeros cinco. Si los trabajadores son de tiempo parcial se aporta el 75% de las contribuciones. Por otro lado, para las empresas de hasta 80 trabajadores la rebaja pasa a ser por veinticuatro meses y sólo para los nuevos ocupados. En empresas de hasta quince trabajadores la rebaja será del 100% durante los primeros doce meses y del 75% durante los siguientes. Finalmente, en empresas de entre dieciséis y ochenta trabajadores que incrementen la dotación durante los primeros veinticuatro meses la reducción será del cincuenta por ciento (50%) de las citadas contribuciones. Al igual que en el caso anterior las empresas no pueden haber realizado despidos o estar en el registro de empleadores con sanciones laborales.

¹⁶ La carga total para el 2022 será del 42.5% tal como puede apreciarse en el Cuadro x donde se muestra la disminución por concepto que las contribuciones patronales van teniendo gradualmente dada a la reforma tributaria.

¹⁷ Los puntos porcentuales que pueden computarse se muestran en la Tabla xxxx del anexo.

¹⁸ Continuó vigente hasta el año 2018 cuando entra en vigencia la Ley 27430.

En relación a los cambios establecidos en materia de contribuciones patronales, se observan modificaciones en tres aspectos principales:

1. Convergencia de los dos tipos de alícuotas existentes a una alícuota única del 19,5%.
2. Introducción del mínimo no imponible exento de pago de contribuciones patronales.
3. Eliminación del esquema del Decreto 814/2001 de créditos fiscales de acuerdo a la localización.

Dichas modificaciones se aplicarán de manera gradual desde el 01/02/2018 hasta el 31/12/2021.

1. Convergencia de alícuotas por tamaño-sector. Según lo normado por el artículo 2 del Decreto 814/01 y modificatorios, vigente hasta el 31/01/2018, se establecían dos alícuotas que diferían básicamente en función a la actividad y a la facturación. Así, para el caso de las empresas grandes cuyas actividades sean comercio y servicio, correspondía aplicar una alícuota del 21% mientras que, para empresas que desempeñen otras actividades o sean Pymes se aplicaba una del 17%. Sin embargo, la Ley 27.430 implementó un sistema de alícuota única para los empleadores del sector privado del 19,50% sobre la nómina salarial modificándose de esta manera al sistema anterior. Es importante destacar que dicha alícuota estará vigente a partir de enero de 2022 recién. Esto se debe al hecho de que se establece un régimen de transición gradual que reduce año tras año la alícuota mayor e incrementa la menor como puede apreciarse en la siguiente Tabla:

Tabla 5. Evolución de Alícuotas y convergencia por tamaño y sector

Encuadre del empleador	Alícuota de contribuciones patronales				
	Hasta el 31/12/18	Hasta el 31/12/19	Hasta el 31/12/20	Hasta el 31/12/21	Hasta el 1/1/22
Decreto 814/2001, artículo 2, inciso a	20,70%	20,40%	20,10%	19,80%	19,50%
Decreto 814/2001, artículo 2, inciso b	17,50%	18,00%	18,50%	19,00%	19,50%

Fuente: Ley 27.430 art. 173 inc. a).

2. Introducción de un mínimo no imponible exento para el pago de contribuciones patronales. De acuerdo a la Ley 27.430, de la base imponible sobre la cual se debe aplicar la alícuota (Tabla xx), 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. Este mínimo no imponible (MNI) se actualiza de acuerdo a las variaciones del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INDEC desde enero de 2019. La implementación de la detracción del MNI es gradual. Parte de tomar sólo el 20% del importe correspondiente¹⁹ el primer año (2018), luego el 40% el año siguiente (2019) y así sucesivamente hasta llegar al 100% para el 2022. En el siguiente cuadro puede apreciarse lo explicado anteriormente.

Tabla 6. Detracción de la base imponible para contribuciones patronales

	Hasta el 31/12/18	Hasta el 31/12/19	Hasta el 31/12/20	Hasta el 31/12/21	Hasta el 1/1/22

¹⁹ Los 12.000 pesos para ese año, actualizados por el IPC en los siguientes.

Porcentaje aplicable sobre el importe del art. 4 del decreto 814/2001	20%	40%	60%	80%	100%
---	-----	-----	-----	-----	------

Fuente: Ley 27.430 art. 173 inc. c)

Por último, la normativa faculta al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a establecer que la detracción se aplique en su totalidad con anterioridad a las fechas presentadas en el cuadro precedente o también a modificar los porcentajes allí indicados. En todos los casos se requerirán informes técnicos de los ministerios que tengan jurisdicción sobre la actividad correspondiente. Esto podrá realizarse siempre que la situación económica de determinados sectores así lo sugiera. Por ejemplo, las actividades de los sectores Textil, de Confección, de Calzados y de Marroquinería por Decreto 1067/18 poseen un régimen transitorio especial por el cual se podrá realizar la detracción en la totalidad del MNI correspondiente totalidad hasta el 31/12/2019 en función a la situación económica de dichos sectores.

- Eliminación del esquema de créditos fiscales de acuerdo a la localización (Decreto 814/01) Este decreto 814/01 posibilitaba contabilizar puntos porcentuales de pago de contribuciones patronales a cuenta de IVA. Las provincias más alejadas de CABA y con mayor NBI poseían mayores beneficios. La Ley 27.430 deroga el artículo 4 del Decreto 814/01 y modificatorios, que regulaba la posibilidad de computar parte de las contribuciones patronales efectivamente pagadas como crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En el Anexo 1 de dicho Decreto se establecían los puntos porcentuales aplicables a cada caso. La Ley 27.430 establece también un régimen de convergencia de porcentuales a partir del año 2019²⁰ (Tabla 4).

Tabla 7. Crédito Fiscal del Impuesto al Valor Agregado. Zonas seleccionadas, Convergencia según Reforma Fiscal 2017²¹

Código	Jurisdicción	Proyección				
		2018	2019	2020	2021	2022
1	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2	Gran Buenos Aires	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
3	Tercer Cinturón del Gran Buenos Aires	0,85%	0,65%	0,45%	0,20%	0,00%
4	Resto de Buenos Aires	1,90%	1,45%	0,95%	0,50%	0,00%
5	Bs. As. Patagones	2,95%	2,20%	1,50%	0,75%	0,00%
6	Bs. As. Carmen de Patagones	4,00%	3,00%	2,00%	1,00%	0,00%
7	Gran Resistencia	9,70%	7,30%	4,85%	2,45%	0,00%
8	Resto de Chaco	11,80%	8,85%	5,90%	2,95%	0,00%
9	Ciudad de Corrientes	9,70%	7,30%	4,85%	2,45%	0,00%
10	Corrientes - Esquina	7,60%	5,70%	3,80%	1,90%	0,00%
11	Corrientes - Sauce	7,60%	5,70%	3,80%	1,90%	0,00%
12	Corrientes - Curuzú Cuatiá	7,60%	5,70%	3,80%	1,90%	0,00%
13	Corrientes - Monte Caseros	7,60%	5,70%	3,80%	1,90%	0,00%

²⁰ Para el año 2018 los porcentuales no variaron respecto de los vigentes al momento de la reforma. No obstante, para el 2019 disminuye el porcentual del pago a cuenta establecido en razón de un 25% respecto del vigente al 2018.

²¹ Lo que se presenta es un parte de la tabla. La versión completa se encuentra en el anexo.

14	Resto de Corrientes	9,70%	7,30%	4,85%	2,45%	0,00%
15	Santa Fe - General Obligado	7,60%	5,70%	3,80%	1,90%	0,00%
16	Santa Fe - San Javier	7,60%	5,70%	3,80%	1,90%	0,00%
17	Santa Fe y Santo Tome	2,95%	2,20%	1,50%	0,75%	0,00%
18	Santa Fe - 9 de Julio	7,60%	5,70%	3,80%	1,90%	0,00%
20	Resto de Santa Fe	2,95%	2,20%	1,50%	0,75%	0,00%

Fuente: Ley 27.430 art. 173 inc. d)

Por último, es relevante mencionar que la Ley 27.430 en su artículo 172 derogó al Título II de la Ley 26.940 con las excepciones previstas para los ya acogidos en el proceso de transición.²² Además, en el artículo 170 se dispone que las reducciones de contribuciones previstas en el artículo 34 de la Ley 26.940 (régimen de sustitución de aportes y contribuciones emergentes de Convenios de Corresponsabilidad Gremial en el marco de la ley 26.377) caducarán automáticamente al cumplirse el plazo de vigencia.

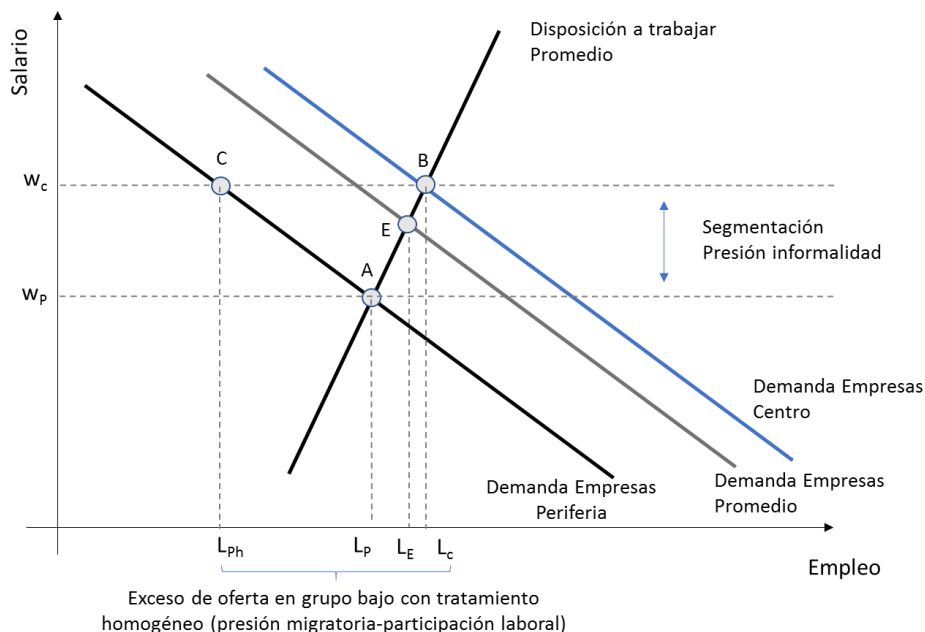
El Esquema 2 muestra que el nivel de empleo y de salarios de equilibrio desde el punto de vista de la heterogeneidad. La ilustración hace hincapié en diferencias de productividad entre regiones. Estos esquemas también son aplicables a grupos de actividades u otros criterios de segmentación (ver Tabla 3). La ilustración implica una productividad media inferior en la periferia con relación al centro.

La heterogeneidad espacial 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 referencias estándares de políticas salariales.

En este caso, 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.

²² El artículo 169 de la ley establece las excepciones: a) Los "microempleadores" que a la fecha de entrada en vigencia de la ley se encontraban abonando la contribución reducida del 50% al Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) por aplicación del régimen anterior, podrán continuar gozando de esas reducciones hasta el 01/01/2022 respecto de las relaciones laborales que cuenten con ese beneficio; b) Los empleadores con hasta ochenta trabajadores que en el mismo momento ya aplicaban los porcentajes de reducciones indicados, podrán continuar bajo el régimen de lo previsto en ese artículo, respecto de cada una de las relaciones laborales vigentes que cuenten con ese beneficio y hasta que venza el plazo respectivo de 24 meses. En ambos casos, los empleadores deberán continuar cumpliendo los requisitos y las obligaciones que les resulten aplicables, y podrán optar por aplicar lo previsto en el artículo 4 del Decreto 814/01 (detracción de la remuneración sujeta a las contribuciones al SUSS*), en cuyo caso quedarán automáticamente excluidos de lo dispuesto en los párrafos anteriores.

Esquema 2. Heterogeneidad espacial y mercado de trabajo



Fuente. Elaboración propia.

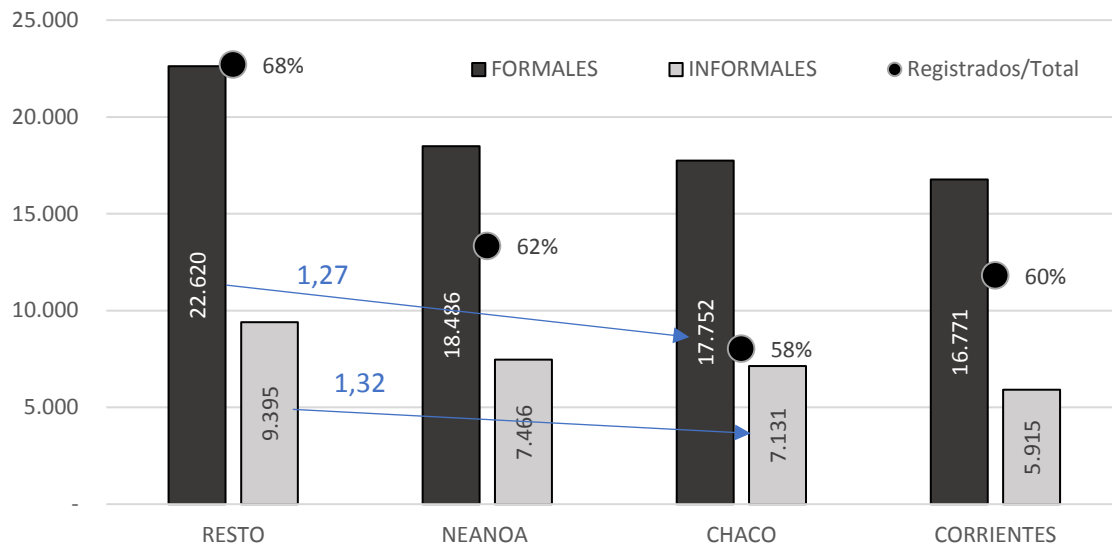
Estas tensiones no operan de manera homogénea. Nuevamente las fuentes de heterogeneidad sectorial, tamaños y niveles socioeconómicos, afectan la forma de resolución. En promedio, deberíamos observar mayor informalidad, y menores salarios promedios con respecto a jurisdicciones centrales²³. A su vez, esperamos diferencias sistemáticas entre criterios de segmentación. Esta heterogeneidad moldea la forma en que los marcos regulatorios afectan los mercados respectivos.

En el Gráfico 5 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 entre dentro de 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.

²³ 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.

Gráfico 5. Salarios y composición del empleo por región geográfica y formalidad (3T-2018)



Fuente. Elaboración propia en base a EPH.

Las fuentes de heterogeneidad relevante aplican a actividades y niveles educativos, por ejemplo. (La heterogeneidad por sectores está limitada a la naturaleza de los aglomerados urbanos que son objeto de la muestra en la Encuesta Permanente de Hogares, EPH.)

En la Tabla 5 se incluye una apertura por sector, y en el anexo por nivel educativo. La variable Brecha salarial se presenta en dos subgrupos. La primera presenta una comparación entre categorías (formales o informales) entre regiones. Por ejemplo, en Comercio, el salario en la región NEANOA de los empleados formales representa un 80% del salario en el resto del país; para los informales, el salario NEANOA promedio es un 80% con respecto al resto. Se observa mayor brecha salarial en el segmento informal, en comercio, comparando regiones. Esto se da en todas las actividades con la excepción de la industria (que en el caso de las aglomeraciones periféricas no es relevante (se puede apreciar que las diferencias entre ratios de empleos son más importantes en este rubro).

Tabla 8. Salarios y empleo por región geográfica, actividad y formalidad (3T-2018)

Actividad	Formalidad	ZONA	Cantidad Empleos	Salario promedio	Brecha salarial		Empleo Formal /Total
					Zona	Formalidad	
Comercio	Formal	Resto	867	19,731	85%	48%	64%
		NEANOA	342	16,693		45%	51%
	Informal	Resto	478	9,385	80%		
		NEANOA	327	7,549			
Industria	Formal	Resto	862	22,311	76%	46%	75%
		NEANOA	159	16,860		47%	53%
	Informal	Resto	292	10,205	78%		
		NEANOA	143	7,981			

Servicios	Formal	Resto	1695	22,472	79%	48%	71%
		NEANOA	472	17,848		45%	57%
	Informal	Resto	684	10,806	74%		
		NEANOA	351	8,027			
Construcc	Formal	Resto	301	19,826	81%	54%	41%
		NEANOA	131	15,975		50%	29%
	Informal	Resto	426	10,706	74%		
		NEANOA	323	7,909			

Fuente. Elaboración propia en base a EPH. La variable Brecha salarial corresponde al salario promedio de empleados informales con respecto al salario formal de una zona determinada. El salario formal es total declarado, dado que no está ajustado horas efectivas trabajadas. El Empleo Formal sobre total corresponde a la parte del empleo total registrado.

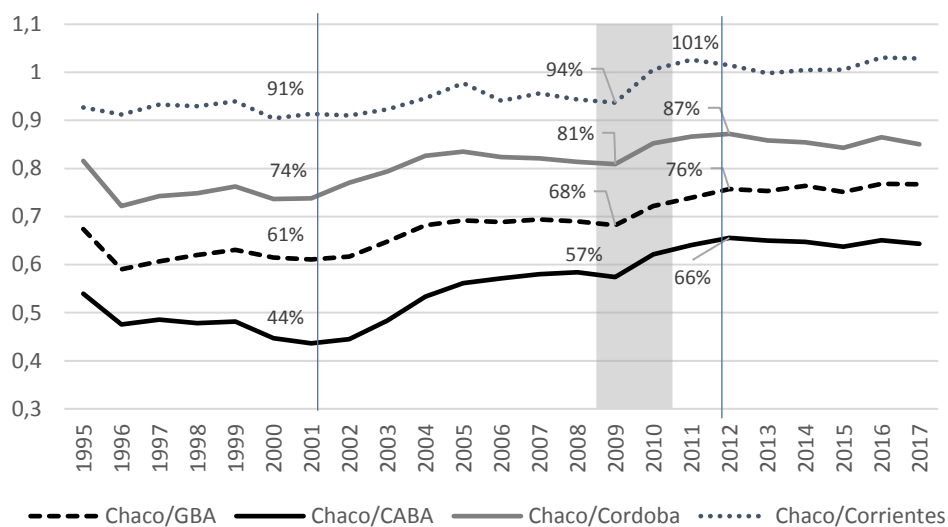
En cuanto a la brecha salarial por formalidad, corresponde al salario promedio de empleados informales con respecto al salario formal dentro de una misma zona. El salario es declarado, y que no está ajustado horas efectivas trabajadas. Este tipo de comparaciones es relevante, pero en este caso perseguimos lo declarado mensual a efectos, por ejemplo, de cargas tributarias. Siguiendo con el ejemplo anterior, el salario del segmento informal representa el 48% del salario promedio formal en la zona Resto de País, y un 45% en la zona NEANOA, para el rubro comercio. Nuevamente este patrón se repite en todos los rubros, salvo en el rubro industria.

El Empleo Formal sobre total corresponde a la parte del empleo total registrado dentro de un mismo rubro y zona geográfica. Por ejemplo, en NEANOA uno de cada dos (1/2) del empleo es registrado, mientras que en el resto del país casi dos de cada tres (2/3). Esa relación se da en todos los rubros, con la particularidad del sector de la construcción que presenta niveles más bajos de formalidad, un 40 y un 30% respectivamente para la zona resto y NEANOA. Estas diferencias pueden estar asociadas a otras diferencias sistemáticas, por ejemplo, nivel educativo (Tabla A.2, del Anexo), nivel de sindicalización/fiscalización administrativa, flexibilidad migratoria, entre otras.

Dentro de las diferencias sectoriales en empleo y salarios la endogeneidad de las variables y la elasticidad a fluctuaciones cíclicas y cambios de entorno en general, son aspectos a indagar empíricamente. Esto permite también analizar la sensibilidad a los cambios de política, como la descrita anteriormente. Una ilustración se presenta en el Gráfico 6. En el Anexo, Graficos A.6a.-A.6e, se ilustran las primas salariales por sectores en forma paralela al Gráfico 6.)

En agregado se observan brechas salariales relevantes entre regiones y la provincia del Chaco, pero estas no son estáticas, sino que fluctúan de forma relevante en el tiempo según variables político-económicas agregadas. A nivel sectorial, se observan dinámicas similares, pero diferencias sistemáticas entre sectores. Las dinámicas favorecen reducciones de brechas salariales más marcadas, y diferencias de medias, en sectores no transables, de servicios, construcción, servicios de alquileres, y comercio. Esto es esperable dada la distribución urbana del *pool de ingresos de coparticipación* y su peso relativo (discutido en la sección 2).

Gráfico 6. Prima salarial por sector y geografía en el empleo registrado



Fuente. Elaboración propia en base a datos del Observatorio de empleo y dinámica empresarial. Ministerio de Producción y Trabajo, Poder Ejecutivo Nacional.

Posibles efectos e implicancias de la reforma

La reforma tributaria introduce modificaciones relevantes en el régimen de aportes y contribuciones sobre la nómina salarial. La evaluación rigurosa 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 escala²⁴, 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 7 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 reducen²⁵. 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. 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:

$$Alicuota\ efectiva_i = \frac{Contribución_i}{salario_i} = \frac{\tau(salario_i - MNI)}{salario_i} = \tau \left\{ 1 - \frac{MNI}{salario_i} \right\} \quad (3)$$

²⁴ Nivel de facturación de las empresas.

²⁵ 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.

La alícuota efectiva depende del salario del individuo i . Se acerca al máximo τ 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: la ausencia de saltos discretos en el tratamiento tributario (tax notches) que promueve distorsiones (evasión, elusión y prácticas distorsivas²⁶). Esto no solo aplica a la informalidad sino también a la sub-declaración de nóminas.

Por otra parte, como se ilustró en las tablas 8, tablas anexas, y gráficos 5 y 6, existen diferencias sistemáticas entre sectores, tamaños y geografía con salarios medios más bajos asociados a los grupos de interés. Sea por su ubicación, tamaño, niveles de informalidad, y salarios, estas diferencias en los promedios por grupo, implican diferencias en las alícuotas efectivas entre grupos. Si los salarios promedios 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.

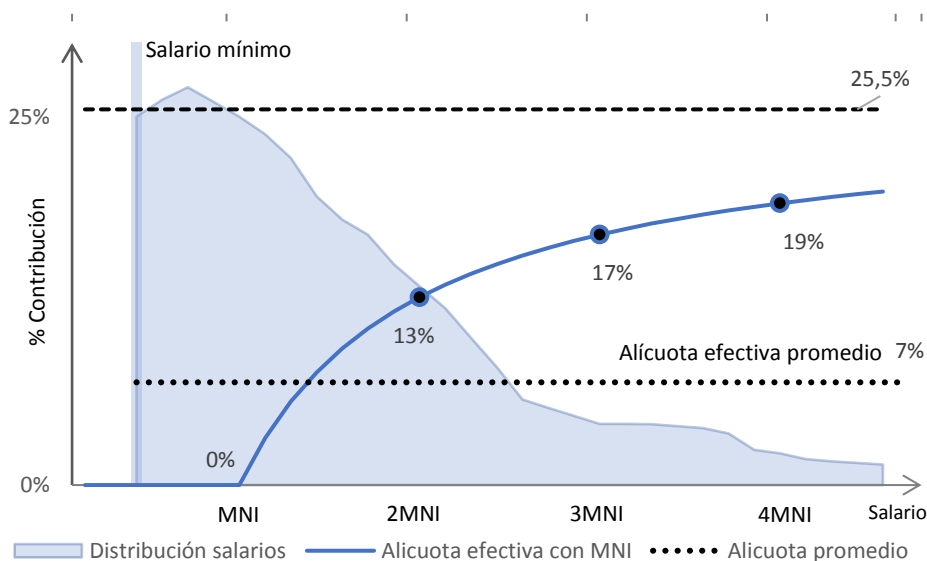
En general, los efectos finales por grupo (MiPyME, región, actividad) dependerá de la distribución de salarios, condicionada a cada uno. Además, existirá efectos adicionales sobre las prácticas de elusión, enanismo fiscal, informalidad, y declaraciones distorsionadas. Finalmente, al reducir los costos de cambios de estados, y la alícuota efectiva en segmentos más precarios, el cambio de régimen puede afectar la facilidad (probabilidad) de entrada y salida en el empleo, y de estatus informal a formal por segmento.²⁷

No obstante, Capello, Cohen Arazi y Vico (2018) realizan un análisis lineal del cambio de régimen. Sostienen que las empresas que se encuentran situadas en las provincias más beneficiadas por el régimen del Decreto 814/01 deberán hacer frente a un sustancial 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 según su trabajo. También señalan que las empresas grandes del sector servicios serán más beneficiadas que las pequeñas y medianas (PyMEs), las cuales serán menos favorecidas con diferencias según su localización. De acuerdo a estos autores la reforma brindará mayores incentivos al crecimiento del empleo en las grandes empresas comerciales y de servicios en jurisdicciones que posean mayor preponderancia en el empleo a nivel nacional (CABA, CBA). Por lo tanto, es de esperarse que no se generen los mismos incentivos en una gran cantidad de jurisdicciones que se encuentren más alejadas de CABA y en determinados sectores.

²⁶ Por ejemplo, declaración o sobre empleo en actividades o regiones sin sustento productivo.

²⁷ La probabilidad a estimar sería, por ejemplo, $P(S_t = s | S_{t-1} = s'; \mathbf{x})$, es decir, de cambio en el estado de un individuo dado su situación s' en el período anterior (t-1) a un estado s , en el período t . Esta probabilidad puede condicionarse a un conjunto de determinantes \mathbf{x} , referidos al individuo, grupo, tiempo. Para una estrategia de identificación empírica puede consultarse [Blomquist y otros \(2018\)](#)

Gráfico 7. Alícuota general, Mínimo no imponible y tasas efectivas variables por grupo-individuo



Fuente. Elaboración propia.

Las empresas que estaban sujetas a las alícuotas máximas en el régimen anterior, tendrán una reducción de las alícuotas efectivas en el segmento, adicional a la debida a la convergencia de alícuotas formal. Esto es así porque ninguna empresa pagará un salario lo “suficientemente alto”. El resto es un tema empírico (medias por grupo y distribuciones condicionadas).

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.

Las cargas administrativas, legales y financieras son importantes. Especialmente a nivel rural donde los accesos a servicios especializados, costos, y mecanismos de suavización financiera, dados los patrones ilíquidos y estacionales de la mayor parte de las actividades, estas cargas pueden ser excesivas, aumentando los sesgos en contra del empleo, la informalidad y las orientaciones-escalas productivas. El Convenio de Corresponsabilidad Gremial constituye un intento de atender a estas diferencias.

Recuadro 3.1. Convenios de Corresponsabilidad Gremial²⁸

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.²⁹

²⁸ <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/seguridadsocial/gremial>

²⁹ 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

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.

Los convenios de corresponsabilidad gremial en materia de seguridad social deben incluir la actividad y zona geográfica comprendida, por un lado, y el universo de empleadores y trabajadores, por otro. También deber dejar explícito el ciclo agrícola con determinación parcial o total de la etapa productiva objeto del convenio y el proceso de comercialización de la producción de que se trate.

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.

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 problemas de percepción del rol de los CCG que afectan la sustentabilidad del régimen que presenta virtudes, especialmente en términos de actividades primarias, ilíquidas, y alejadas. Este es un punto a clarificar y definir adecuadamente, y en todo caso, complementar con otras medidas si fuera necesario.

Otro tema en discusión es la definición del agente de retención. Este es quien deberá retener el importe de la tarifa sustitutiva establecida en el convenio, ingresándolo a la AFIP. Muchas veces el agente de retención intenta vincularse a asociaciones de los propios productores, surgiendo conflictos de interés que afectan la confiabilidad y estabilidad del régimen.

3.2.4. Retenciones a las exportaciones

Imponer retenciones a la exportación supone que el sector exportador recibe beneficios extraordinarios luego de una devaluación o debidos a booms de precios internacionales ajenos al control de el sistema productivo. Ambos casos, pueden generar distorsiones productivas y macroeconómicas. Ha existido un debate profundo y argumentaciones más o menos válidas tanto

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.

de los sectores opositores como de los defensores del uso de las retenciones. No es el objetivo ingresar en ese debate acá³⁰.

El uso en definitiva existe. Las retenciones se implementan en períodos de crisis o correcciones cambiarias bruscas, sea para obtener recursos fiscales como para impedir que los precios internos de los bienes transables se incrementen a la misma velocidad de la depreciación de la moneda. Estos usos se observan en la historia económica argentina.

Existen dos puntos centrales a destacar en este segmento. Uno se refiere a cómo el régimen macro afecta la rentabilidad sectorial promedio a través del tipo de cambio real. Por ejemplo, en la mayor parte de la década del noventa las retenciones a las exportaciones fueron 0%, sin embargo, el tipo de cambio real estaba muy atrasado, causando problemas de rentabilidad al sector, sin tener retenciones. Como contracara, en parte de los diez años posteriores al régimen de convertibilidad, existieron retenciones, pero la rentabilidad media, la evolución de los valores de la renta y propiedad agropecuaria media, y la utilización de tierras marginales indican procesos de acumulación marcado.

En (4) se muestra, en primer lugar, un resumen de indicador de tipo de cambio real sectorial, donde $e(1 - \tau)p_c^*$ representa el precio FAS para el cultivo c . Aproximadamente, este resulta del precio internacional del cultivo, p_c^* , neto de las retenciones τ , valuadas al tipo de cambio nominal (por ejemplo, pesos por dólar). El denominador se refiere a los *costos medios* $_c$ del cultivo.

$$q_c = \frac{e(1 - \tau)p_c^*}{\text{costos_medios}_c} \quad (4)$$

Los movimientos de p_c^* y de e , que no se trasladan plenamente a los costos medios, afectan la rentabilidad de forma exógena. Supongamos que tenemos un objetivo mínimo de q_c . Siempre podemos definir diversas combinaciones entre e y $(1 - \tau)$ que permitan alcanzar ese objetivo. Los efectos indirectos sobre otros cultivos menos competitivos, y los efectos de equilibrio general, existen y son complejos de analizar aquí (Garriga y Rosales 2008). Esto incluye efectos sobre las escalas mínimas de producción que pueden sobrevivir, la orientación de la producción con sesgos globales (extracción de materias primas versus cadenas locales-regionales), y los efectos que implican la aplicación de los recursos fiscales obtenidos, por ejemplo, sesgos distributivos urbano-rural, personal y funcional.³¹

El segundo tema de interés se refiere, nuevamente, a los efectos de una política promedio sobre segmentos relevantes de heterogeneidad. Una política uniforme afecta se aplica sobre estructuras de costos y dinámicas variables en cuanto a ubicación geográfica, las escalas de producción, los niveles de ocupación, salarios, capital humano y físico, y tecnologías dispares.

En (5) se destaca el efecto de la ubicación geográfica. En el numerador aparece $(1 - t)$ para representar que el precio al productor es neto del costo de transporte del cultivo hasta el punto de venta. Aunque existan puntos intermedios, dado que el FAS se expresa, por ejemplo, para la soja,

³⁰ Para un tratamiento puede consultarse Garriga y Rosales (2008).

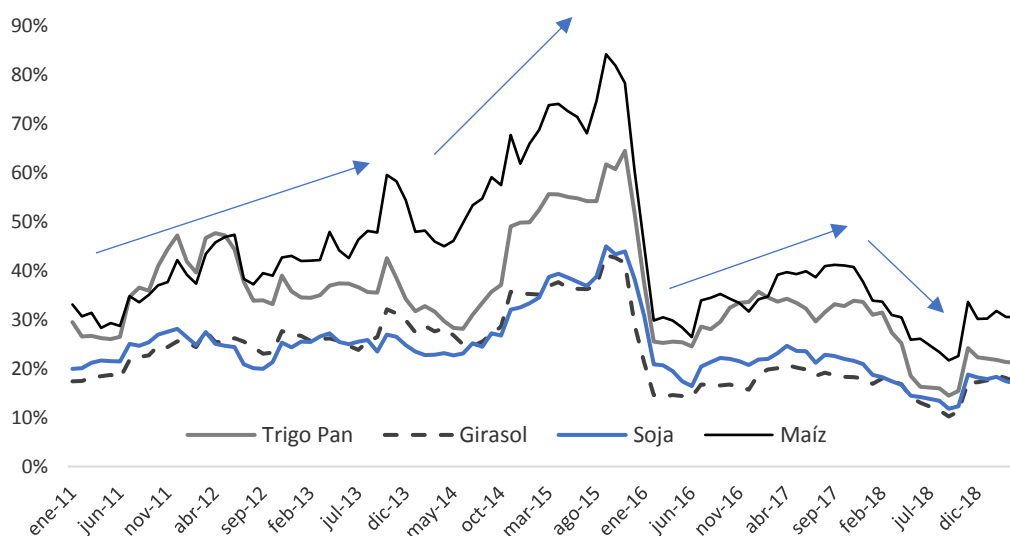
³¹ En el caso argentino, la utilización de los fondos a través del Fondo Federal Solidario mantuvo un fuerte sesgo urbano y sobre infraestructura asociada. Esto implica sesgos a favor de servicios, comercio y rentas de la propiedad urbana.

en Rosario, su valor se estimará como neto del costo de traslado a Rosario, aproximadamente. En el denominador, los costos medios del cultivo c , corresponden a la zona r , dado que existen diferencias tanto en el costo de los insumos como en la productividad media (y riesgos) específicos a cada zona.

$$q_{cp} = e^{\frac{(1-t)(1-\tau)p_c^*}{\text{costos_medios}_{cr}}} = e^{\frac{(1-t)(1-\tau)p_c^*}{[\text{costos/productividad}]_{cr}}} \quad (5)$$

En el gráfico 8 se puede apreciar la incidencia del costo de transporte sobre el precio al productor por cultivo, para un flete de 800 km. Es notorio el cambio en la incidencia a partir de la devaluación de diciembre 2015 (corrección del tipo de cambio real) con reducción de retenciones para la soja (de 35 a 30%) y eliminación para el resto de los cultivos. También se puede extender el análisis a los saltos cambiarios de 2012, 2014, 2016 y 2018.

Gráfico 8. Costo de Flete (800km) y precio FAS en \$ (neto de retenciones)



Fuente. Elaboración propia en base a Bolsa de Cereales de Rosario y [FADEEAC](#).

En todos los episodios la corrección nominal implica en impacto una corrección del precio relativo y por lo tanto una caída en la incidencia. Posteriormente se inicia un proceso de deterioro del tipo de cambio real por el proceso inflacionario, que termina con una nueva corrección. Finalmente se observa una reinstalación de las retenciones sobre la última parte de 2018.

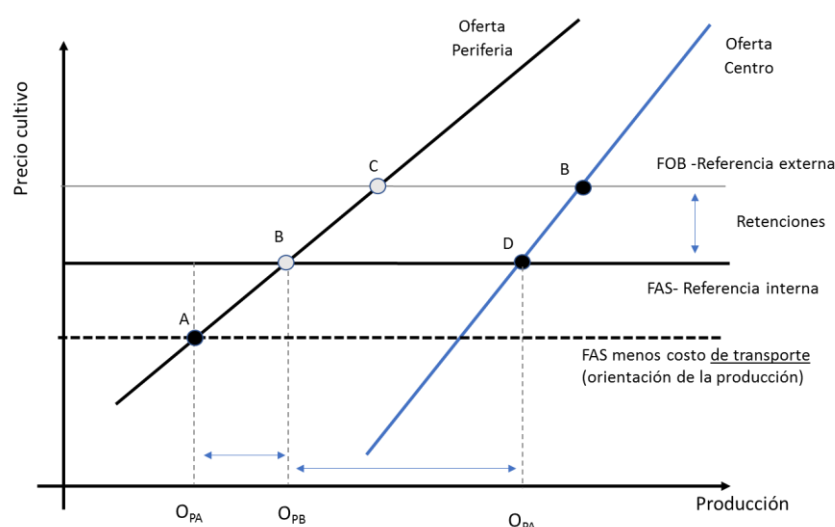
La discusión de las retenciones debe darse en forma conjunta con la del tipo de cambio real. El uso de lo producido por el Fondo Federal Solidario, es otro punto de discusión central, asumiendo un tipo de cambio real adecuado, y precios internacionales en o por encima de niveles medios. Sin dudas, el esquema impone desafíos adicionales al sector primario a nivel regional periférico.

- En economías muy desbalanceadas como la argentina, un dólar alto que reduzca los riesgos externos, implica que sectores obtengan rentas extraordinarias derivadas de recursos naturales. Una parte importante de economistas considera que un dólar competitivo debe ir acompañado de retenciones a las exportaciones que permitan extraer el excedente

económico extraordinario, y ayuden a controlar la suba de precios Internos de estos productos.

- El uso del fondo es central para determinar los efectos de mediano plazo de las retenciones. Por una parte, lo que se gasta internamente promueve presiones al deterioro del tipo de cambio. Si además se gasta en zonas urbanas con orientaciones a promover sectores no transables o servicios domiciliarios, los beneficios eventuales para el sistema productivo y el sector externo que son parte de los argumentos fuertes a favor del instrumento, se debilitan. Las ideas de fondos de estabilización y de desarrollo de la competitividad territorial, son un tema a tomar seriamente.
- A nivel territorial, esquemas complementarios pueden colaborar en reducir la orientación extractiva primaria. El desarrollo de complejos productivos densos territorialmente, igualmente estarán condicionados por la rentabilidad y posibilidades de acumulación territoriales.

Esquema 4. Precios de exportaciones. Retenciones y geografía



Fuente. Elaboración propia.

Al igual que los ingresos brutos, las retenciones actúan sobre ingresos, y no sobre costos como el caso del IVA (Crédito/Débito) y el impuesto a las ganancias. En el Esquema 4 se observa gráficamente el efecto dadas diferencias promedio en productividad, y costos adicionales que actúan sobre el precio al productor.

3.3. Impuestos subnacionales

Por razones de espacio, no se desarrollarán de manera análoga el conjunto de tributos provinciales y de los gobiernos locales. En el gráfico 9, se presenta la composición de los recursos propios del nivel provincial de gobierno. Predominan aquellos provenientes de 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, aparecen como importantes. En el ejemplo del FSP, recae sobre la nómina salarial formal, acentuando el problema de brechas salariales discutidos en la sección de Aportes y

Contribuciones patronales. Como se analiza más adelante, en el Consenso Fiscal 2017 las provincias se comprometieron a eliminarlo. Lo que sí se puede apreciar es la heterogeneidad de estructura y su evolución igualmente heterogénea en el tiempo. A continuación, se desagregan estas relaciones analizando por cada tributo.

3.3.1. Impuesto sobre los Ingresos Brutos

Este tributo es la principal fuente de recursos propios de los gobiernos provinciales. El tributo grava el ejercicio de la actividad económica con propósitos de lucro en una determinada jurisdicción.³² Todas las provincias poseen este impuesto que representa la mayor fuente de recursos propios. Esto explica que, a pesar de sus efectos distorsivos, 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 1993.³³

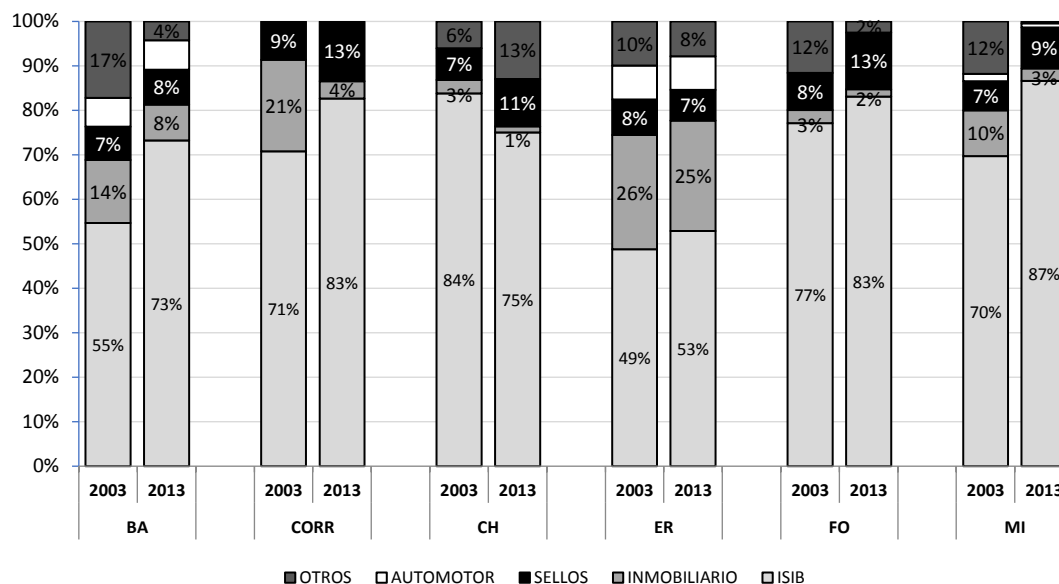
En la discusión del último Compromiso Federal, más adelante, se retoma el tema de los intentos de modificación de aspectos sustanciales del tributo, en un sentido estructural, de efectos sobre las capacidades subnacionales, la distribución espacial de las actividades económicas, y desde la perspectiva del conflicto vertical y horizontal implícito en estrategias de reducción de autonomías fiscales subnacionales.

Note que, para una actividad determinada, el tributo tiene un efecto similar al costo de transporte, y a las retenciones sobre la soja, en el sentido de la brecha entre el precio final de venta, bruto, y el neto recibido por el vendedor. Sin embargo, no actúa en todos los mercados por igual, dado que en unos el precio bruto está dado, y las cargas se trasladan hacia atrás, y en otros los márgenes de traslado a precio final son mayores (poder de mercado). El efecto sobre la organización espacial de la producción no está adecuadamente tratado en el caso argentino.

³² El mismo surge a fines de la década del 40 en la Provincia de Buenos Aires, con la denominación de “*Impuesto a las Actividades Lucrativas*”; tomando el mismo como fuente al “*Impuesto al Comercio e Industrias*”.

³³ Como efectos negativos podemos mencionar que el mismo genera los efectos conocidos como “cascada” y “piramidación”. El primero consiste en la traslación acumulativa del monto del tributo a lo largo de los procesos de 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.

Gráfico 9. Estructura de recursos Tributarios Propios. Provincias Seleccionadas (Año 2003 y 2013)



Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

En la Tabla 8 se presenta una descomposición por rubro del monto imponible correspondiente al tributo. Es notable la elevada tercerización y la baja participación de los sectores productores de bienes. 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.

Tabla 8. Composición del Monto Imponible para Ingresos Brutos

Año	Sector Primario(*)	Sector Manufacturas	Construcción y Servicios Rel.	Comercio y Serv. Rel (1)	Servicios (2)	Total Com. y Servicios (1+2)
2009	8%	7%	7%	46%	30%	77%
2010	11%	7%	9%	44%	28%	72%
2011	11%	9%	8%	42%	30%	71%
2012	10%	9%	7%	41%	32%	73%
2013	13%	7%	8%	44%	28%	72%

(*) Nota: La clasificación de primarios incluye algunas actividades secundarias en el clasificador utilizado por ATP. La recaudación en base primaria es menor.

Afectaciones El Impuesto a los Ingresos Brutos posee asignaciones específicas que surgen de diversas leyes. Su objetivo formal es potenciar ciertas actividades o financiar directamente mejoras

en infraestructura o desarrollo productivo. Generalmente, no financian proyectos específicos. Se desconocen evaluaciones de impacto y de la efectividad de uso de los fondos.

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.

3.3.2. Impuesto Inmobiliario

Junto con el impuesto automotor, es el principal impuesto directo de los niveles subnacionales, ya que gravan una manifestación de riqueza personal. Tiene distintas variantes, pero principalmente se basan en dos: 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. Norregaard (1997) sintetiza algunos de los argumentos más destacados: a) la base imponible no es móvil, b) el impuesto a la propiedad puede ser asociado por los contribuyentes a los servicios públicos relacionados con la misma propiedad, c) los costos de administración son más bajos que los del impuesto a las ganancias, y d) la recaudación impositiva es relativamente fácil de estimar.

El grueso de las jurisdicciones del país se enfoca a una visión limitada del tributo en cuestión. La baja recaudación actual del impuesto presenta una oportunidad para los gobiernos subnacionales, particularmente al Chaco, para mejorar la estructura de financiación de servicios públicos e infraestructura con criterios devolutivos. Esto incluye servicios como educación o salud, pero también servicios de asistencia en espacios rurales, obras específicas que incrementen la resiliencia y competitividad (y las bases tributarias), entre otras. El gobierno de lo recaudado es importante para determinar aspectos de orientación y cumplimiento tributario, dada la baja orientación de los gobiernos subregionales a enfrentar con impuestos directos a sus ciudadanos.

En el gráfico 9 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 extremadamente baja³⁴. En el gráfico 10 se muestra la evolución nominal comparada entre

³⁴ También puede consultarse CIPPEC (2014), BID (2013) y BID (2014).

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.

Teniendo en cuenta que el régimen de coparticipación federal es considerablemente más benévolo con el Chaco, al menos los servicios básicos deberían estar cubiertos por ese lado, y los criterios de gestión tributaria directa orientado a mejorar la resiliencia y competitividad territorial. Tampoco el modelo correntino es un ideal, en el sentido de que no incorpora adecuadamente criterios progresivos y estratégicos de desarrollo integral. Sin embargo, es superior al modelo chaqueño, al menos en desempeño recaudatorio.³⁵

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. Entro en vigencia gradual a partir del año 2011. 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 y 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 y la resolución de problemas de subprovisión de bienes públicos locales, contribuyen a explicar el desempeño relativo de la recaudación. A pesar de que existe un gran espacio de mejoras, se puede apreciar la diferencia en el gráfico 10.
--

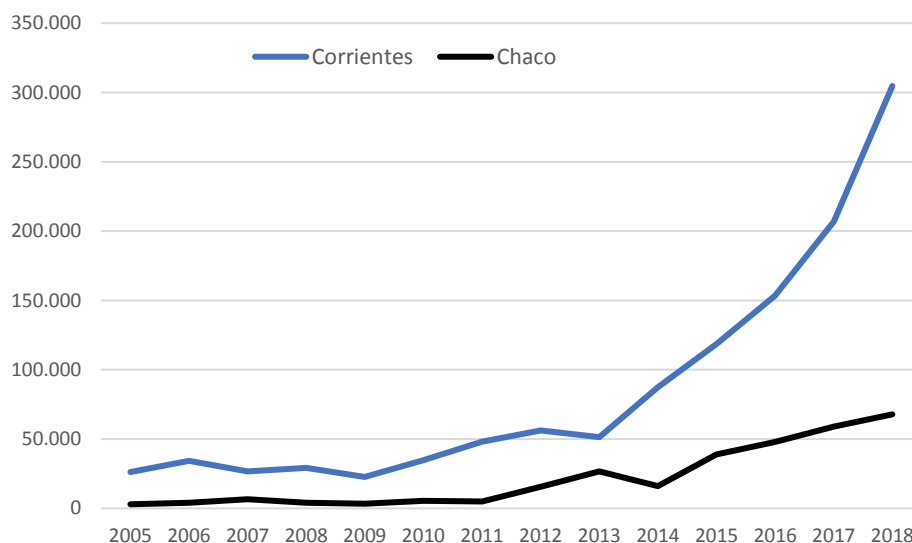
Las innovaciones tecnológicas pueden contribuir a que las administraciones tributarias sean más eficaces. Además, con un diseño adecuado, este impuesto puede ser progresivo, ya que la base imponible, la propiedad, es un indicador de riqueza que inercialmente tiende a acumularse, a expulsar y generar esquemas rentísticos, lejos de la eficiencia y equidad que deberían orientar el diseño tributario. Por último, puede ser una fuente de ingresos menos procíclica que otras tasas e impuestos, ya que no está asociado a la actividad económica, sino a valores fiscales que son relativamente más estables.

El esquema de valuación, incentivos rentísticos y acumulación-excluyente es más notorio en el caso del Impuesto inmobiliario urbano, dado que el flujo fiscal redistributivo regional recae directamente sobre los nodos urbanos.

En resumen, existen muchos 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.

³⁵ 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.

Gráfico 10. Recaudación comparada. Impuesto inmobiliario rural. Chaco y Corrientes (miles de \$)



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

Afectaciones del Tributo En la provincia del Chaco, la recaudación del impuesto inmobiliario se encuentra afectado por distintas leyes en su totalidad. Formalmente, solo se destina a los fines creados por diversas leyes que buscan, a través de un concepto formalmente devolutivo, beneficiar a los contribuyentes del mismo. No se cuenta con información para evaluar el alcance y la eficiencia de estas afectaciones. Pero la diferencia es que financia organizaciones (medios para) y no proyectos específicos. No obstante, es importante tomarlos como punto de partida en discusiones puntuales.

Existen una diversidad de leyes que distribuyen el tributo y que afectan a distintos actores y regiones de manera dispar. En el siguiente cuadro se resume el marco normativo vigente durante 2014. No se dispone información sobre las asignaciones de las afectaciones.

Tabla 9. 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 en concepto de Impuesto Inmobiliario Rural 20% de lo recaudado por venta de tierras fiscales u ocupación pastaje 20% de las recaudaciones forestales en el rubor aforos. 10% de lo recaudado por la venta de productos decomisados y los provenientes de viveros y plantas de investigación y fomento. 20% de la recaudación por el otorgamiento de boletos de marcas y señales y permisos de caza y/o pesca El 10% del producido de las multas de la ley 635 y sus modificatorias El 20% de lo recaudado por la Ley 2489 Otros.
Ley 6547 Consortios Productivos	Crea el Régimen de Consortios Productivos de servicios rurales. Su	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

de Servicios Rurales	objetivo es lograr contención, desarrollo y fortalecimiento de los pequeños productores chaqueños	El 50% de los fondos determinados por la ley 5755 y sus modificatorias El 20% del fondo algodónero 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.	El producido del Impuesto Sobre los Combustibles, ley nacional 23.966 y modificatorias -Fondo Vial. 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 El producido de las multas que se apliquen por infracciones a esta ley e incumplimiento de contratos e infracciones. Otros.

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.

Los regímenes específicos mencionados son dos. Por un lado, La Ley 7512: “Régimen de Incentivos Fiscales”, la misma determina que se otorgará una bonificación de 20% sobre el Impuesto a los Ingresos brutos para aquellos contribuyentes que cumplan determinadas condiciones.³⁶

Ley 7148 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 siguientes requisitos:

- Posean domicilio fiscal en la Provincia del Chaco.
- Haber obtenidos en el año calendario inmediato anterior, ventas netas por un monto igual o inferior a \$150.000.000 (modificado por decreto 424/15).
- Demostrar el cumplimiento formal, determinativo y de pago del impuesto bonificado en los tres meses previo.
- Estar inscripto, de corresponder, en el Fondo de Salud Pública y no adeudar actas de infracciones de la Dirección Provincial de Trabajo.

Como se observa existe una diferencia entre grandes y pequeños contribuyentes, cabe destacar que las leyes vigentes se contradicen haciendo poco claro la legislación y los beneficios a los que pueden adherirse los contribuyentes.

³⁶ 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 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.

La Ley 7510/2015 que determina y crea un “Régimen de Financiación para Obligaciones Impositivas Provinciales”. Esta moratoria incluye las deudas devengadas y adeudadas al fisco por periodos fiscales hasta el 31/12/2014, venciendo el plazo para acogerse a la misma el 1º de junio de 2015.

3.3.3. El Consenso fiscal 2017

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. A través del mencionado acuerdo, se pone de manifiesto –entre otros- el compromiso de las Provincias de reducir progresivamente las alícuotas de Ingresos Brutos y Sellos, el cual producirá efectos sólo respecto de las jurisdicciones que lo aprueben por sus respectivas legislaturas, y a partir de esa fecha.

Sus principales lineamientos y los **compromisos comunes** a los cuales han adherido las Jurisdicciones, a saber:

- **Ley de Responsabilidad Fiscal:** aprobar el proyecto de modificación de la ley de responsabilidad fiscal y buenas prácticas de gobierno y adherir a ese régimen.
- **Ley de Revalúo Impositivo:** aprobar el proyecto de ley de revalúo impositivo y contable previendo, la coparticipación de lo recaudado.
- **Impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cuentas Corrientes Bancarias y otras operatorias:** prorrogar la vigencia del gravamen, con una asignación específica del 100% de su recaudación al ANSES, hasta que se sancione una nueva ley de coparticipación federal o hasta el 31/12/2022, lo que ocurra primero.
- **Asignaciones Específicas:** prorrogar todas las asignaciones específicas vigentes hasta la sanción de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos o hasta el 31/12/2022, el que ocurra antes.
- **Reformulación del Esquema de Imposición sobre los Combustibles:** promover la adecuación del impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural, el impuesto específico sobre el gasoil y el impuesto específico sobre las naftas de forma tal de mejorar la estabilidad de los ingresos públicos, aminorar el impacto de los ciclos de precios del petróleo en los mercados internacionales y fomentar un medio ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, sin afectar los recursos que las Provincias y CABA reciben hasta el momento.
- **Régimen Previsional:** Impulsar 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. Asegurar haberes jubilatorios equivalentes al 82% del salario mínimo vital y móvil para aquellas personas que hayan cumplido los 30 años de servicios con aportes efectivos. Fomentar la eliminación de las inequidades generadas por los regímenes de

jubilaciones de privilegio. Financiar con líneas de crédito especiales programas de retiro y/o jubilación anticipada para empleados públicos provinciales y municipales.

- **Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos:** sancionar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos que esté basada en las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción y que, a su vez, considere criterios objetivos de reparto y logre obtener metas de solidaridad, equidad, desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades.
- **Valor Fiscal de Inmuebles:** establecer un organismo federal con participación provincial que determine los procedimientos y metodologías para lograr que los valores fiscales de los inmuebles reflejen la realidad del mercado inmobiliario.

En cuanto a los **compromisos asumidos por el Estado Nacional**, se destacan los siguientes. Tras la derogación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias referido al destino de la recaudación del Impuesto a las Ganancias, se compromete a:

- Compensar a aquellas provincias que se adhieran y cumplan con el Consenso Fiscal, con un monto equivalente a la disminución efectiva de recursos en 2018 resultante de dicho cambio, con un aumento en la asignación específica del impuesto al cheque, actualizándolo trimestralmente en los años siguientes teniendo en cuenta el índice de inflación.
- Emitir un bono a 11 años que genere servicios por \$5.000.000.000 en 2018 y \$12.000.000.000 en 2019, beneficiando a todas las jurisdicciones que se adhieran al Consenso Fiscal, excepto la Provincia de Buenos Aires –quien tendrá una compensación especial-, el cual será distribuido en función a los coeficientes resultantes del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

En cuanto a los **compromisos asumidos por las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, asumen responsabilidades respecto de los siguientes impuestos:

Impuesto a los ingresos brutos

- Eliminar tratamientos diferenciales basados en el lugar de radicación del establecimiento del contribuyente o el lugar de producción del bien.
- Desgravar los ingresos provenientes de las actividades de exportación de bienes, excepto las vinculadas con actividades mineras o hidrocarburíferas y sus servicios complementarios.
- Desgravar los ingresos provenientes de prestaciones de servicios cuya utilización o explotación efectiva se lleve a cabo en el exterior del país.
- Establecer exenciones y aplicar alícuotas del impuesto no superiores a las que para cada actividad y período se detallan a continuación:

Tabla 11. 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.

Fijar un mecanismo de devolución automática al contribuyente del saldo a favor generado por retenciones y percepciones acumulado durante un plazo razonable, que en ningún caso podrá exceder los 6 (seis) meses desde la presentación de la solicitud efectuada por el contribuyente una vez cumplidos los requisitos y procedimientos establecidos por las jurisdicciones locales para la devolución.

Impuesto inmobiliario

Adoptar para el cálculo y determinación de las valuaciones fiscales de los inmuebles procedimientos y metodologías, uniformes con las establecidas por el organismo federal. Para ello, las Provincias y la CABA asegurarán a ese organismo federal acceso a los registros catastrales y demás registros locales. En los casos en que el tributo fuera de competencia municipal, los gobiernos provinciales impulsarán acuerdos para que los municipios apliquen igual criterio para la determinación de la base imponible. Establecer alícuotas en un rango entre 0,5% y 2% del valor fiscal establecido conforme lo previsto en el punto anterior.

Impuesto de sellos

Suprimir tratamientos diferenciales basados en el domicilio de las partes, en el lugar del cumplimiento de las obligaciones o en el funcionario interviniente. No incrementar las alícuotas del impuesto a los sellos correspondientes a la transferencia de inmuebles y automotores y a actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios.

Establecer, para el resto de los actos y contratos, una alícuota máxima de impuesto a los sellos del 0,75% a partir del 1 de enero de 2019, 0,5% a partir del 1 de enero de 2020, 0,25% a partir del 1 de enero de 2021 y eliminarlo a partir del 1 de enero de 2022.

Tributos específicos

- Derogar los tributos específicos que graven la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica y servicios sanitarios, excepto que se trate de transferencias destinadas a consumidores finales.
- Derogar todo tributo sobre la nómina salarial. (En este caso entraría la Tasa del Fondo de Salud Pública de la Provincia del Chaco.)

Provincia - Municipios

- Establecer un régimen de coparticipación de los recursos provinciales con los municipios.

- 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.
- Crear una base pública, por provincia, en la que consten las tasas aplicables en cada municipalidad, sujetos alcanzados, alícuotas y otros datos relevantes, así como también la normativa aplicable.

Por último, todos los compromisos antes mencionados deberán cumplimentarse antes del 31 de diciembre de 2019 –o el plazo especialmente pactado-. El presente Consenso producirá efectos sólo respecto de las jurisdicciones que lo aprueben por sus respectivas legislaturas, y a partir de esa fecha.

Comentarios sobre el Consenso Fiscal En el marco del consenso firmado pueden extraerse algunas conclusiones preliminares. Más allá de las posibilidades de un nuevo fracaso en términos de cumplimiento, existen aspectos positivos y negativos que marcan ámbitos de discusión permanentes.

A nivel general, existe una presión creciente sobre la autonomía tributaria, como imposición vertical a una mayor centralización como forma de resolver problemas de coordinación y cooperación intergubernamental. La idea de esquemas centralizados en lo tributario, acerca al modelo federal australiano; sin embargo, los criterios de reparto, transferencias y condicionalidades están ausentes. Esto tiene profundas implicancias sobre el comportamiento subnacional en el gasto, sea del lado de la correspondencia fiscal como desde la internalización general del régimen (no sólo subnacional).

A nivel de tributos específicos, resta el sesgo al tratamiento homogéneo aún más acentuado. La uniformidad implica fuertes condicionamientos a atender diferencias estructurales en las condiciones de base territoriales. El caso de los mínimos no imponibles en la reforma de aportes patronales, ofrecen una alternativa de tratamiento condicionado efectivo, aunque limitado hasta para el propio tributo. Los problemas adicionales se manifiestan con la interdependencia de esquemas que limitan y generan saltos discretos en el tratamiento fiscal.

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 excesivas para IVA, Aportes y Contribuciones, como para ingresos brutos, por fases productivas, y la eliminación potencial de tributos sobre el trabajo (FSP para la provincia del Chaco), y el impuesto de sellos.

Los espacios de adecuación se ven limitados desde el lado tributario. Sin embargo, aparecen ventanas relevantes asociadas a la orientación agregada que debe definirse de manera estable. La mejora de diseños sobre la base del impuesto inmobiliario en el caso comparado de la provincia de Corrientes, ofrece una evidencia contundente a nivel rural. A nivel urbano, los argumentos son aún más potentes, dado el sesgo del régimen y el carácter y la incidencia de los componentes redistributivos del régimen federal. No debe entenderse esto como un argumento en pos de aumentos de la presión tributaria per se. Si de reformas integrales del régimen donde el uso efectivo de lo producido es central.

La imposición sobre bienes y los esquemas simplificados asociados también ofrecen posibilidades. A nivel subnacional, el impuesto a los ingresos brutos mantiene algunas perspectivas interesantes en el marco de los lineamientos del Consenso. Los diseños que permitan un tratamiento de heterogeneidades sin comprometer marcos normativos y criterios de eficiencia existen, pero son limitados. Las posibilidades de tratamientos integrales a nivel de rentabilidades relativas deben estar en el centro, y coordinados con estrategias federales de desarrollo territorial. El centro del debate debe darse en la integralidad y en la estabilidad del tratamiento, como condición necesaria.

4. Notas sobre heterogeneidad, capacidades fiscales y desarrollo

El espacio fiscal se refiere a la cantidad de libertad que tienen los gobiernos para controlar tanto sus ingresos como sus gastos. El cumplimiento de los Objetivos de 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 y adjudican los recursos es una decisión fundamentalmente política. 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 de reducir riesgos sobre otros componentes presupuestarios y políticos.

En distintos trabajos en CONES se han resaltado las restricciones generales impuestos por la geografía, los macros institucionales y sociodemográficos, para delinear estrategias de desarrollo efectivas. En este marco se aborda un conjunto de instrumentos relativos a las capacidades fiscales y los efectos del régimen fiscal sobre el territorio provincial.

Las transferencias intergubernamentales debilitan la relevancia del sector de base primaria, y fortalecen la independencia de procesos de acumulación rentísticos de base urbana. El régimen de transferencias intergubernamentales en nuestro país surgió a lo largo de los procesos políticos y acuerdos entre grupos de interés, gobernados por formas de representación territorial y marcos institucionales específicos. Se caracteriza, en resumen, por un fuerte contenido redistributivo regional, aunque no diseñado con el objetivo de promover estándares de convergencia en desempeños tanto de política pública como en materia socioeconómico. A pesar de los enunciados generales, el esquema de transferencias no está condicionado, tampoco referido en su determinación a dato alguno.³⁷

³⁷ Llach, J. (2013) entre otros trabajos intentan evaluar la contribución del Régimen de Coparticipación a marcos de convergencia económica. Más allá de las cuestiones metodológicas, es importante notar que el esquema no está diseñado con ese objetivo. No atiende a los obstáculos de desarrollo regional, solo compensa financieramente.

En las economías periféricas, el peso de las transferencias es significativo, y afecta de manera marcada el peso del sector público en la economía regional directa e indirectamente. Los gastos derivados de los componentes de transferencias intergubernamentales afectan las estructuras productivas, de empleo, y la articulación rural-urbana.

La presión del sistema de transferencias inhibe los mecanismos de corrección de precios relativos tradicionales (Obstfeld and Perri, 1999). Note que esta posición de precios relativos es compatible con diferencias de productividades y sectoriales que determinan la fortaleza relativa del territorio en las dinámicas de bienes y servicios. Particularmente, estos precios relativos son consistentes con el esquema de transferencias compensatorias para las economías periféricas; por lo que sostienen un déficit regional en el comercio de bienes.

Además de los efectos del sistema de transferencia, el régimen tributario acentúa sesgos territoriales.

- Presión tributaria formal uniforme.
- Informalidad
- Sesgos urbanos
- 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 muy 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.

En un segundo documento se continúa con el tratamiento de los problemas de las asimetrías espaciales, tecnológicas y de accesos. Se analizan los tratamientos y mejores prácticas comparados de escalas de producción, promoción de innovación y articulación institucional y productiva, promoción del empleo, con ejemplos aplicables a nuestra región.

Anexos

Tabla A.1. Potestades Tributarias Provinciales Delegadas a Municipios

Provincia	Ingresos Brutos		Inmobiliario		Automotor
	Directo	CM	Urbano	Rural	
Buenos Aires	P	P	P	P	P
Catamarca	P	P	P	P	P
Cordoba	P	P	P	P	M
Corrientes	P	P	M	P	M
Chaco	P	P	M	P	M
Chubut	M	P	M	M	M
Entre Ríos	P	P	P	P	P
Formosa	P	P	M	P	M
Jujuy	P	P	P	P	M (*)
La Pampa	P	P	P	P	P
La Rioja	P	P	P	P	P
Mendoza	P	P	P	P	P
Misiones	P	P	P	P	P
Neuquén	P	P	P	P	M
Río Negro	P	P	P	P	P
Salta	P	P	M	P	M
San Juan	P	P	P	P	P
San Luis	P	P	P	P	P
Santa Cruz	P	P	M	P	M
Santa Fe	P	P	P	P	P
Santiago del Estero	P	P	P	P	P
Tucumán	P	P	P	P	P
Tierra del Fuego	P	P	M	P	M

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/municipal/mecanismos/Potestades%20Tributarias.pdf>

(*) De acuerdo a la Constitución Provincial el impuesto es de potestad municipal, aunque en la práctica la estructura del impuesto la define la Provincia y la gestión del cobro esta descentralizada.

A.2. Desbalance vertical. Definición. Indica que tan dependientes de los fondos nacionales son las provincias. Surge del Cociente Recursos Tributarios de origen provincial sobre total Recursos Tributarios (provinciales y nacionales). Es decir que solo nos enfocamos en los ingresos tributarios, no vemos otro tipo de ingreso como capital u otros fondos discrecionales.

$$DV_i = \frac{OP_i}{(OP_i + ON_i)}$$

Donde OP= Recursos Tributarios de origen provincial, ON= Recursos Tributarios de origen nacional, i= Provincia.

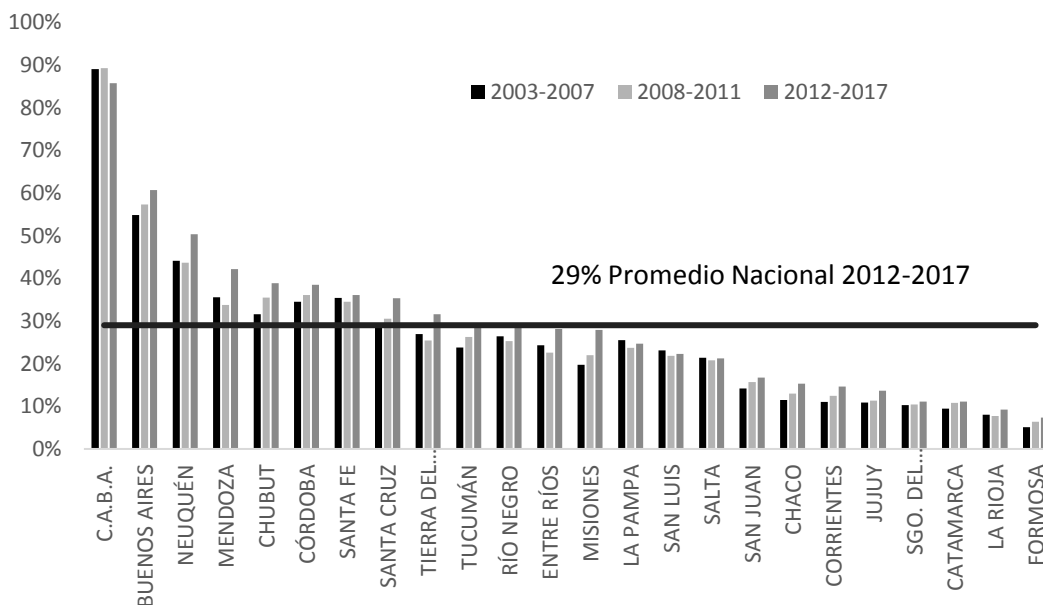
A.3. Régimen de Coparticipación y Recursos tributarios de origen Nacional. Se encuentran diversos conceptos que se sintetizan en la siguiente tabla:

Recursos Tributarios Nacionales ³⁸ - Composición
C.F.I. NETA DE LEY Nº 26.075
Financiamiento educativo LEY Nº 26.075
Transferencia de servicios LEY Nº 24.049
Impuesto sobre los bienes personales - LEY Nº 24.699 Y LEY Nº 23.966 Art. 30
Impuesto s/los activos fdo. Educ. LEY Nº 23.906
I.V.A. LEY Nº 23.966 Art. 5 Punto 2
Impuesto a los combustibles líquidos - LEY Nº 23.966, Nº 24.699 y Nº 24.464
LEY Nº 2 4.065
Fondo compensatorio de desequilibrios
Régimen simplificado P/pequeños contribuyentes LEY Nº 24.977 ART. 59 INC. A
Consenso Fiscal Punto II .a Ley 27.429 - Compensación
Consenso Fiscal Punto II .h Ley 27.429 - Fondo Federal Solidario

Los recursos de origen provincial³⁹ están compuestos por los diversos tributos provinciales de cada provincia. Se destacan *Ingresos Brutos, Impuestos a los sellos e Inmobiliario*.

De esta forma los datos se pueden presentar de varias maneras. Una es como promedios por periodos, para ver los distintos tipos de régimen en el tiempo en cada provincia.

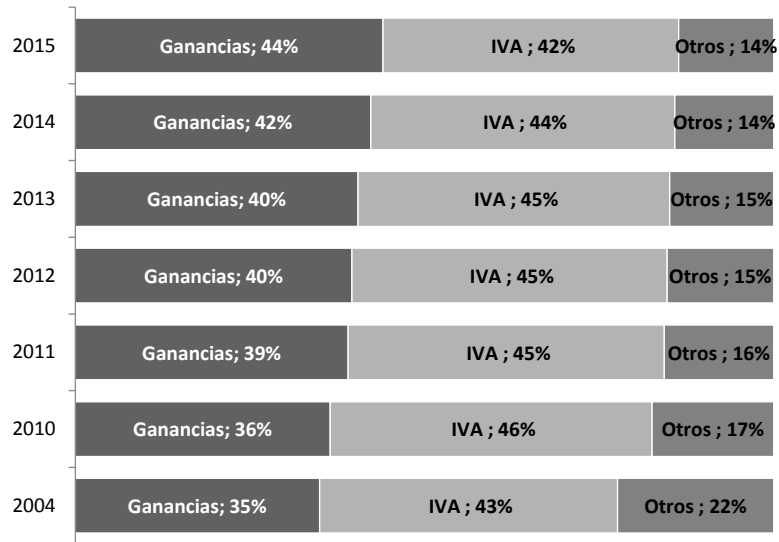
Gráfico A.2. Desbalance vertical.



³⁸ http://www2.mec.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/recursos/info_consolidada.php

³⁹ <http://www2.mec.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/recursos/recaudacion.php>

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.

Gráfico A.4. Tasas de Actividad por zona.

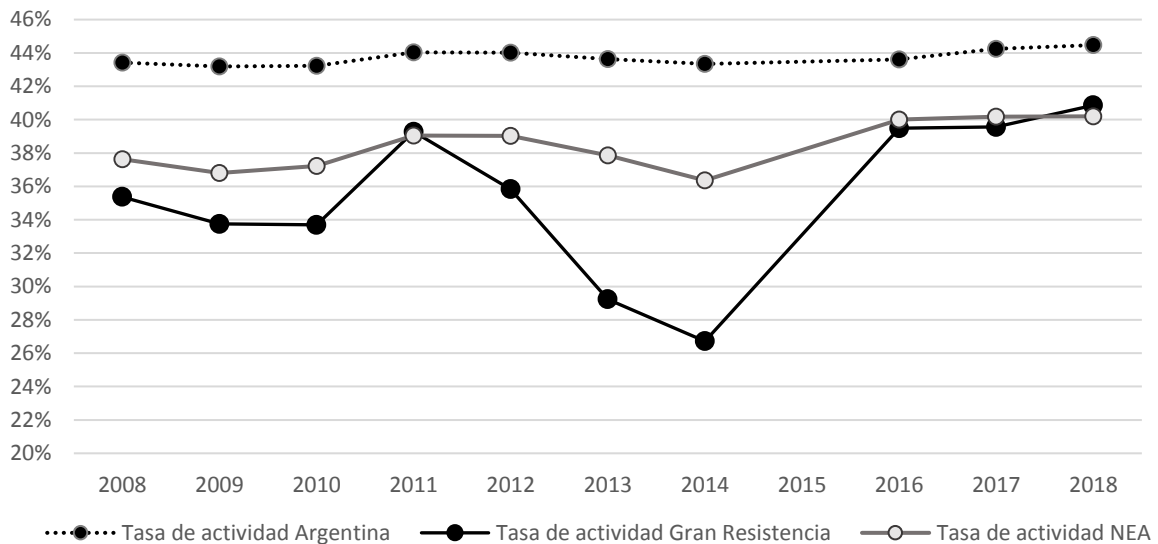
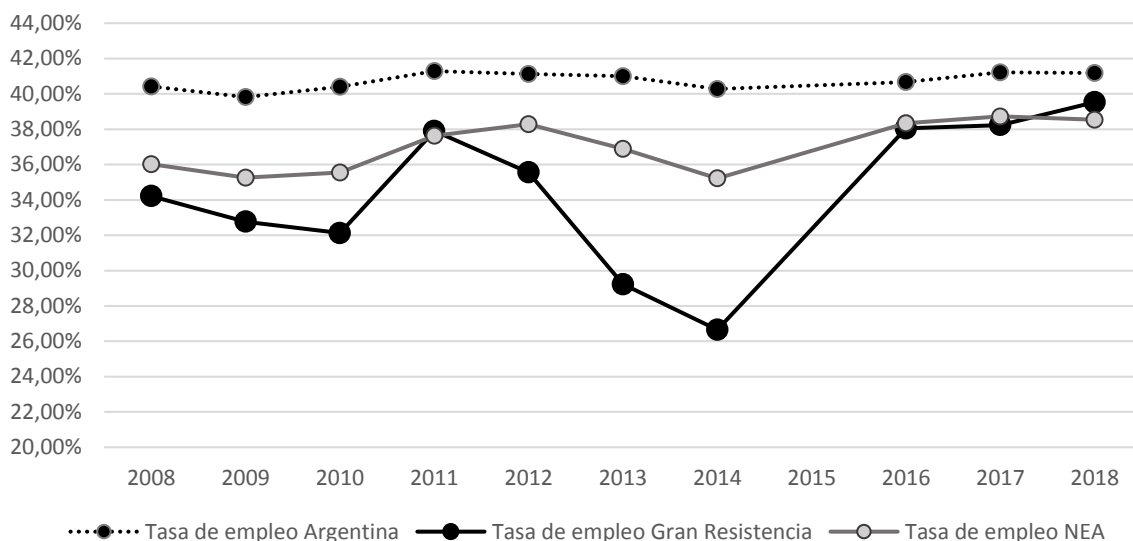


Gráfico A.4. Tasas de Empleo por zona.



Fuente. CONES sobre EPH.

Tabla A.2. Salario y empleo por zona, nivel educativo y formalidad 3T 2018

Nivel Educativo	Variable	NEANOA			Resto país		
		registrad	informal	Total	registrad	informal	Total
Primaria incompleta	Media	13,284.91	5,764.83	7,658.78	14,387.19	6,090.67	9,448.27
	Desv.S.	5,845.91	3,930.93	5,539.20	8,809.34	5,480.77	8,109.39
	Obs.	34	101	135	155	228	383
Secundaria incompleta	Media	14,150.35	5,809.17	9,229.86	15,813.37	6,482.02	11,364.38
	Desv.S.	6,716.81	4,034.93	6,702.68	10,415.32	7,230.06	10,167.97
	Obs.	593	853	1446	1949	1776	3725
Superior incompleto	Media	15,407.51	6,216.33	11,850	17,603.11	7,257.74	14,617.02
	Desv.S.	8,955.46	5,082.93	8,898.81	12,261.21	9,193.77	12,381.50
	Obs.	1468	927	2395	3820	1550	5370
Superior completo	Media	18,159.93	10,722.04	17,313.63	20,216.57	13,686.35	19,441.99
	Desv.S.	12,379.87	10,657.33	12,419.11	17,094.37	17,142.79	17,227.05
	Obs.	1106	142	1248	2519	339	2858
Total	Media	16,103.08	6,338.38	12,321.69	17,910.66	7,395.30	14,592.22
	Desv.S.	10,043.10	5,372.84	9,777.62	13,582.70	9,417.51	13,346.61
	Obs.	3201	2023	5224	8443	3893	12336

Fuente. CONES sobre EPH.

Gráficos A.6. Primas salariales por sector. Evolución período 1995-2017

