



ASOCIACION ARGENTINA
DE ECONOMIA POLITICA

ANALES | ASOCIACION ARGENTINA DE ECONOMIA POLITICA

LIII Reunión Anual

Noviembre de 2018

ISSN 1852-0022

ISBN 978-987-28590-6-0

Propuesta de reforma tributaria en las provincias
para el desarrollo económico y social

Llach, Juan José
Melamud, Ariel

Propuesta de reforma tributaria en las provincias para el desarrollo económico y social

Juan J. Llach (IAE, Universidad Austral y Ariel Melamud (Centro iDeAS, UNSAM)

Resumen

En sus dos primeras partes, el trabajo presenta un diagnóstico sobre la situación tributaria de la Argentina de hoy, con énfasis en la elevada incidencia de los impuestos distorsivos, es decir, los que directamente aumentan los costos o reducen los precios al productor. Esta elección se justifica en la necesidad macroeconómica de la Argentina de aumentar la inversión y las exportaciones, hoy afectadas negativamente por una recaudación de impuestos distorsivos que supera el 10% del PIB, un record mundial. El detallado se concentra en el impuesto a los ingresos brutos (IIB), que aporta cerca de tres cuartas partes de la recaudación provincial y cerca de un 4% del PIB. En la tercera sección del trabajo se realizan propuestas para reemplazar el IIB. Sus dos componentes son el impuesto inmobiliario, cuyo aporte a las finanzas provinciales se ha reducido sustancialmente y que podría sustituir no menos de una cuarta parte de la recaudación del IIB y, por otro lado, un impuesto a las ventas de consumo final (IVC) que podría aportar la totalidad del IIB que grava actividades intermedias. Dada la escasez de recursos fiscales, se analiza la factibilidad fiscal de ambas propuestas.

Abstract

Índice

1. Objetivos

2. Diagnósticos

2.1. La tributación y el síndrome anti-inversión en la Argentina de hoy: trabas al desarrollo sostenible e inclusivo.

2.2. La tributación sub-nacional. Breve revisión de la literatura, con especial referencia al impuesto a los ingresos brutos (ISIB)

2.3. Desigualdades productivas entre provincias, calidad de sus impuestos y tensiones con el equilibrio fiscal

2.4. Incidencia de las cargas tributarias en los costos de producción

3. Propuestas

3.1. Las alternativas teóricas y cuestión de las potestades tributarias

3.2. El Consenso Fiscal 2017

3.3. La propuesta

3.3.1. Reemplazo parcial del ISIB por mayor recaudación del impuesto inmobiliario

3.3.2. Reemplazo parcial del ISIB por un impuesto a las ventas de consumo final

3.3.3. Reemplazo de la tasa de seguridad e higiene municipal por el IVC de micro y pequeños comercios

3.4. Conclusiones

4. Referencias

5. Anexo metodológico

1. Objetivos

Este trabajo tiene dos objetivos principales. El primero es proponer cambios relevantes en los tributos provinciales necesarios para reducir la incidencia de impuestos distorsivos y mejorar así tanto la competitividad de la producción provincial y nacional como su impacto en el empleo en el sector privado. El principal de estos cambios es el reemplazo gradual del impuesto a los ingresos brutos (ISIB) por un nuevo impuesto a las ventas finales de consumo (IVC) y el aumento de la recaudación del impuesto inmobiliario.

El segundo objetivo es estimar los impactos fiscales de las reformas propuestas y, por otro lado, analizar sus efectos sobre los costos de producción de las principales actividades productivas, y por lo tanto sobre la competitividad y el crecimiento.

2. Diagnósticos

2.1. La tributación y el síndrome anti-inversión en la Argentina de hoy: trabas al desarrollo sostenible e inclusivo.

2.1.1. *La excepcionalidad tributaria de Argentina.* Pese a las buenas reformas votadas por el Congreso en 2017, la Argentina aún presenta una mala situación impositiva.

Cuadro 1. Recaudación por grandes categorías de impuestos						
		En % del PIB				
		1.	2. Seguridad	3. Bienes y	4.	5.
		Progresivos	social	servs.y otros	Inflación	TOTAL
* Argentina 2015		7.4	7.1	19.5	2.5	36.4
* Argentina 2016		6.1	6.9	20.1	3.0	36.2
Brasil		7.9	9.1	15.0	0.8	32.8
Chile		8.2	1.4	11.1	0.4	21.1
Uruguay		7.9	7.4	11.6	0.8	27.7
América Latina (22)		7.0	4.0	11.8	0.5	23.3
China		5.4	4.1	10.7	0.4	20.7
Países desarrollados (34)		13.1	9.5	11.7	...	34.3
Australia		17.6	1.4	8.8	...	27.8
Canadá		18.8	5.5	7.6	...	31.9
Corea		8.7	6.8	9.8	...	25.3
Dinamarca		30.9	0.4	15.3	...	46.6
España		11.4	11.4	11.0	...	33.8
EEUU		15.6	6.2	4.6	...	26.4
Italia		15.6	13.1	14.6	...	43.3
Fuentes y notas. <i>Datos de 2015 . Argentina</i> : estimaciones propias basadas en datos oficiales. En 2015 hay una diferencia entre el último PIB del INDEC aquí utilizado (0,2% mayor) y el de OCDE. <i>América Latina</i> : OCDE (2017). El promedio de la región es simple. <i>Países desarrollados</i> : Base de datos de OCDE (http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=REV&lang=en). Su promedio es el de países de la OCDE. China, W.R.Lam, FMI, 2015. Los totales de países desarrollados, Corea, España, EEUU e Italia se redondearon entre 0,1% 0,2%.						

Como puede verse en el Cuadro 1, nuestro país tiene alta presión impositiva, baja incidencia de impuestos progresivos y mucho peso de impuestos indirectos y del impuesto

inflacionario¹. En porcentajes, la Argentina recaudaba en 2016 sólo un 16,9% del total en impuestos progresivos, contra 30% de América Latina y 38,2% de los países desarrollados (PD). En contraste, sumando impuestos a los bienes y servicios y el impuesto inflacionario la Argentina recaudaba un 64% del total –con un 8,4% de impuesto inflacionario- en contraste con un 52,7% de América Latina y sólo 34,1% de los países desarrollados².

Uno de las facetas más negativas de la excepcionalidad tributaria de la Argentina es la alta proporción de *impuestos distorsivos* como porcentaje del PIB (Cuadro 2), y también en la recaudación total (Cuadro 3). Son “distorsivos” aquéllos impuestos que inciden directamente aumentando los costos de la producción (ingresos brutos, créditos y débitos) o rebajando sus precios (“retenciones” a las exportaciones). Mientras en la Argentina los impuestos distorsivos equivalían en 2016 a un 11,1% del PIB y 9,1% del PIB excluyendo el impuesto inflacionario, en Brasil son de 6,6% y 5,8%, respectivamente, en Chile 0,6% y 0,2%, en Uruguay 0,9% y 0,1% y en el promedio de países desarrollados 0,6%. Similares conclusiones se obtienen ampliando la muestra de países. El Cuadro 3 muestra, por un lado, que los impuestos distorsivos contribuyen con el 30,1% al total de la recaudación tributaria en la Argentina, de por sí elevada. Tal cifra duplica la de nuestro principal competidor, Brasil. Resulta así que **la Argentina tiene una muy fuerte desventaja competitiva por el nivel y por la muy baja calidad de sus impuestos.**

¹ Salvo indicación en contrario los datos tributarios son del año 2016. En 2017 hubo una disminución de la presión tributaria que, sin embargo, no altera la muy mala posición relativa de la Argentina.

² En nuestro país no hay cabal conciencia de que somos un “caso raro”, que nos hemos alejado del mundo, casi siempre de modo desmesurado, y que esto ha afectado muy negativamente nuestro desarrollo económico y social (Juan J. Llach y M. Lagos, 2016).

Cuadro 2. Impuestos a los Bienes y Servicios en % del PIB													
	1. IVA	2. Ventas, ingresos brutos	3. Específicos, internos	4. Automotores	5. Exportación	6. Importación	7. Trans. fin y de capital	8. Municipios	9. Otros	10. TOTAL	Impuestos distorsivos	Impuesto inflacionario	Distorsivos sin inflación
Países emergentes													
*Argentina 2015	7,4	4,1	1,7	0,3	1,3	0,6	2,2	1,8	0,0	19,4	11,6	2,5	9,1
*Argentina 2016	7,2	4,1	1,7	0,3	0,9	0,7	2,1	1,8	1,4	20,2	11,1	3,0	8,1
Brasil	7,2	5,0	0,4	0,0	0,0	0,6	0,8	...	1,0	15,0	6,6	0,8	5,8
Chile	8,2	0,0	1,8	0,2	0,0	0,2	0,2	...	-0,3	10,4	0,6	0,4	0,2
Uruguay	7,8	0,0	2,1	0,5	0,04	1,1	0,1	...	0,03	11,6	0,9	0,8	0,1
América Latina (22)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	11,2	...	0,5	...
Países desarrollados (34)	6,8	0,2	3,2	0,3	0,0	0,1	0,4	...	0,4	11,4	0,6	...	...
Australia	3,5	0,1	2,2	0,6	0,0	0,7	1,3	...	0,4	8,8	1,4	...	...
Canadá	4,5	0,0	2,2	0,2	0,0	0,3	0,2	...	0,2	7,6	0,2	...	...
Corea	3,9	0,0	2,2	...	0,0	0,6	2,0	...	0,4	9,1	2,0	...	...
Dinamarca	9,5	0,0	4,3	0,6	0,0	0,0	0,3	...	0,6	15,3	0,3	...	...
España	6,4	0,0	3,0	0,2	0,0	0,0	0,7	...	0,3	10,6	0,7	...	...
EEUU	0,0	2,0	1,6	0,2	0,0	0,2	0,0	...	0,4	4,4	2,0	...	...
Italia	6,2	0,0	4,2	...	0,0	0,0	1,1	...	1,3	12,8	1,1	...	...

Fuente: FMI (2017) Notas. La columna "Otros" incluye regularizaciones, no clasificadas y errores de redondeo. Municipios figura por separado para Argentina porque en los demás países está incluido por el DCE en las categorías. La columna TOTAL suma recaudación de Bienes y Servicios (rubro 5000 de la clasificación internacional, DCE) y la columna 7 (transacciones financieras y de capital), que está de propiedad (rubro 2000). **Son "distorsivos"** los impuestos que implican directamente subsidios, reducciones de precios, distorsionando la asignación de recursos y reduciendo la competitividad. En este caso se incluyeron ventas e ingresos brutos, exportaciones, transferencias financieras y de capital, el 3% de la recaudación municipal y el impuesto inflacionario. Para otros países, posiblemente hay distorsiones ocultas en los municipales, incluidos por el DCE en otras categorías de este cuadro. Los valores de América Latina 22 son aproximados porque no se pudo sumar.

En el mismo Cuadro 3 puede verse otra particularidad de la Argentina, parcialmente compartida con Brasil. **Los gobiernos subnacionales concentran casi el 70% de los impuestos distorsivos, si no se considera el impuesto inflacionario**, con un 83,2% de este total en manos de las provincias y el restante 16,8% a cargo de los municipios -principalmente las "tasas" de seguridad e higiene y otras similares, que en la práctica tienen un alto componente de imposición a los ingresos brutos. **Individualmente se destaca con claridad el ISIB, que representa un 50,6% del total de impuestos distorsivos cobrados en el país, sin considerar el impuesto inflacionario, un 72,6% de los impuestos distorsivos subnacionales y más del 70% de los recursos propios de las provincias**³.

Cuadro 3. Los impuestos distorsivos y la incidencia de los gobiernos subnacionales

	% del PIB	% del total de la recaudación	% del total de impuestos distorsivos	% del total de imp. distorsivos sin imp. inflacionario
Argentina	11,1%	30,7%	100,0%	100,0%
Total provincias	4,7%	12,9%	42,3%	58,0%
- Ingresos brutos	4,1%	11,3%	36,9%	50,6%
Municipios	0,95%	2,6%	8,6%	11,7%
Subnacionales	5,65%	15,5%	50,9%	69,7%
Brasil	5,0	15,2%	...	...

2.1.2. *El síndrome anti-inversión de la Argentina.* También hay evidencias de que, a lo largo de un período prolongado, la Argentina ha desarrollado un síndrome anti-inversión causado, entre otros factores, por la alta presión tributaria y la elevada incidencia de

³ Dado que el ISIB grava también al comercio minorista, parte del mismo no sería distorsiva, al no ser costo para otros sectores. Tal parte no puede precisarse para la Argentina por falta de información.

impuestos distorsivos, tal como acabamos de ver. El indicador más elocuente es un bajísimo nivel de inversión bruta interna fija (IBIF), apenas 14,8% del PIB en 2016⁴.

Según el Banco Mundial, en 2015 la Argentina invirtió un 16% del PIB -contra un promedio global del 24%- que es un nivel insuficiente para crecer y alcanza apenas para reponer el desgaste del stock de capital⁵. Con dicho 16%, la Argentina se ubicaba en esta materia en el rango 133 entre 155 países. La mayoría de los que invierten menos que la Argentina son países más pobres, y algunos atraviesan crisis políticas o están en guerra. Ellos son Angola, Barbados, Chipre, Dominica, Egipto, El Salvador, Grecia, Guatemala, Guinea, Guinea Bissau, Malawi, Nigeria, Pakistán, Portugal, Rep. Centro Africana, Sierra Leona, Somalia, Sudán del Sur, Trinidad y Tobago, Ucrania, Yemen y Zimbabue.

Entre los diez países comparados en los cuadros 1 y 2, Brasil invertía en 2015 el 18% del PIB, Chile, 23% y Uruguay, 20%. La Argentina estaba así 4,3 puntos del PIB anual -unos 25.000 M USD- por debajo del promedio de sus tres vecinos. Entre los PD, Australia invertía 27% del PIB; Canadá, 23%; Corea, 29%; Dinamarca, 19%; España, 20%; EEUU, 20% e Italia 17%. Estos PD promedian un 22%, o sea seis puntos más que la Argentina.

Como difícilmente podría haber sido de otro modo, este síndrome anti-inversión ha coexistido con una estanflación, a la vez causa y efecto del mismo. Por un lado, entre 2011 y 2016, el PIB de la Argentina cayó 1% y el PIB per cápita cayó 6%, números que ubican a nuestro país en el puesto 165 entre 181 países en esta materia. El PIB pc de 2016 fue menor al del 2008 y, de los 16 países que crecieron menos que la Argentina, seis estaban o aún están en guerra (Libia, República Centro Africana, Siria, Sudán del Sur, Ucrania y Yemen). Por otro lado, la inflación entre 2012 y 2016 fue “aproximadamente” 29% anual, la tercera más alta del mundo (181 países), sólo inferior a la de Venezuela (ahora ya en hiperinflación) y Sudán del Sur (en guerra).

En 2017 el gobierno nacional envió al Congreso sendos proyectos de reforma impositiva y de acuerdo fiscal de las provincias (“Consenso Fiscal”). Como se verá en el capítulo 3, estos proyectos toman debida nota de la excepcionalidad tributaria de la Argentina y de su impacto negativo sobre la inversión y el crecimiento, y ponen especial énfasis en la eliminación o reducción gradual de los impuestos distorsivos.

2.2. La tributación sub-nacional (I). Breve revisión de la literatura, con especial referencia al impuesto a los ingresos brutos (ISIB)

En la mayor parte de los países donde se halla establecido un impuesto de esta naturaleza (como la alcabala), es muy poco o nada lo que se puede producir con destino a mercados lejanos. El producto de cada una de las zonas del país tiene que guardar proporción con el consumo, y por esta causa imputa Ustáriz a la alcabala la ruina de las manufacturas de España, (Adam Smith, 1776, p. 797).

Como puede leerse, ya en tiempos de Adam Smith estaban bastante claros los efectos perniciosos de los impuestos en cascada, como la alcabala o el ISIB, en especial sobre la eficiencia en la asignación de recursos y las exportaciones. En la Tabla 1 se muestra una comparación sintética de las principales alternativas de tributación subnacional a la actividad económica. De su lectura surgen conclusiones interesantes sobre los pros y los contras de las distintas alternativas.

Entre los trabajos que analizan las bien conocidas limitaciones de los impuestos en cascada pueden citarse a Besley et al. (1998); Chamberlain et al. (2006), preocupados por su reaparición en siete estados de los EEUU, aunque con alícuotas medias de apenas el 1%, con pocas excepciones sectoriales y Mikesell (2007), quizás el trabajo más completo,

⁴ Fuente: INDEC. Un análisis más amplio puede verse en J. J. Lluch, M. M. Harriague y A. Melamud (2017). Los datos son a precios corrientes, ya que reflejan más precisamente el esfuerzo inversor. A precios de 2004 era 19.0%. En 2017 la IBIF a precios corrientes fue de 14,8% del PIB y 20,4% a precios constantes.

⁵ Banco Mundial, base de datos. El valor allí asignado a la Argentina en 2015 (16% del PIB) es muy similar al informado por el INDEC a precios corrientes (15.8%).

junto al de Ross (2016). Algunos análisis contemporáneos sobre el IVA también dejan lecciones sobre la inferioridad de impuestos como el ISIB. Por ejemplo, Ebrill et al. (2002); Ufier (2014), quien con un diseño cuasi-experimental muestra que la adopción del IVA ha traído más crecimiento e inversión y menos inflación y Alavuotunki et al. (2015), quienes cuestionan que el IVA tenga, incondicionalmente, una naturaleza regresiva. Entre quienes adoptan una posición crítica más matizada a impuestos con un componente de cascada se encuentran Bird (2013 y 2014), que propone un *business value tax* (BVT) y Porto et al. (2017) que, inspirados en Bird, proponen un impuesto a las ventas netas (IVN). El argumento central para proponer estos últimos tiene su lógica; las empresas deben contribuir localmente como contrapartida de su consumo de bienes públicos provistos por los estados subnacionales. En la sección de propuestas sugerimos un camino alternativo, pero vale aclarar aquí que los casos de otros países de aplicación de estos impuestos lo hacen con alícuotas muy bajas, salvo Italia⁶.

Más allá de sus evidentes defectos, los impuestos del tipo ISIB tienen dos aspectos que llevan a su periódica reaparición: la relativa facilidad de recaudación y su naturaleza furtiva⁷. Ambos factores conjuntamente resultan muy atractivos para el político medio, en tanto le permiten hacerse de recursos sin que la población perciba el costo de pagarlos. Por las mismas razones, se trata de una típica política económica populista, en el preciso sentido de brindar cierto bienestar presente a costo del bienestar futuro, dados los perjuicios ocasionados al crecimiento, la competitividad y la inversión. Esta conclusión surge claramente de la lectura de la Tabla 1, y también del caso de la Argentina en lo que va de este siglo, una experiencia que agrega también evidencia de las grandes dificultades políticas y económicas que se enfrentan para modificar la situación, reemplazando el ISIB por impuestos pro-crecimiento e inversión y menos regresivos.

⁶ Los casos mencionados por Bird (2014) son Michigan (1%), New Hampshire (0.5%) y Texas (máximo 1%), en los EEUU; Francia (máximo 1,5%), Hungría (máximo 2%), Japón (0,48%) e Italia, el único caso de alícuota elevada (hasta 3,9%).

⁷ La naturaleza furtiva (Mikesell, 2007) hace referencia a que la enorme mayoría de la población, si bien paga el impuesto, desconoce su existencia. Como muestra Gadenne (2011), esto lleva también a que la ciudadanía ignore el costo que le representa la prestación de los servicios públicos, y la propia existencia del Estado (Gadenne, 2011).

Tabla 1. Comparación de ventajas y desventajas de ingresos brutos y los gravámenes alternativos al consumo				
	Ingresos brutos (ISIB)	Ventas netas (IVN)	IVA	Ventas finales (IVF)
Eficiencia	Sesga la asignación de recursos, fomenta la integración vertical y desincentiva inversión	Puede sesgar asignación de recursos, impulsar integración vertical y desincentivar inversión	Ineficiencias relevantes sólo por el modo de aplicarse en Argentina	El menos ineficiente
Competitividad	Muy negativo: grava exportaciones y beneficia relativamente a las importaciones	Negativo: grava exportaciones y beneficia relativamente a las importaciones	No grava exportaciones Como se aplica en la Argentina, negativo para la competitividad	No grava exportaciones y neutro para la competitividad
Equidad	Muy regresivo: a su inequidad natural suma efecto anti-crecimiento	Regresivo: a su inequidad natural suma efecto anti-crecimiento	Regresividad atenuada por impacto positivo en crecimiento	Regresividad atenuada por impacto positivo en crecimiento
Transparencia y correspondencia fiscal	Impuesto furtivo, desconocido por la gran mayoría de la sociedad	Impuesto casi furtivo, desconocido para la gran mayoría de la sociedad	Visible para la mayoría de la sociedad	El más visible para la mayoría de la sociedad
Autonomía provincial	Amplia	Amplia	Algo menor por la necesidad de coordinar con la Nación	Posiblemente menor, por la conveniencia de coordinar con la Nación
Dificultad de recaudar	Baja dificultad	Algo más dificultoso que IIB, menos que el IVA y el IVF	Administración compleja	Administración puede ser compleja, atenuada coordinando con AFIP
Probabilidad de cumplimiento	Media alta	Media alta	Media	Media baja (al menos al inicio)

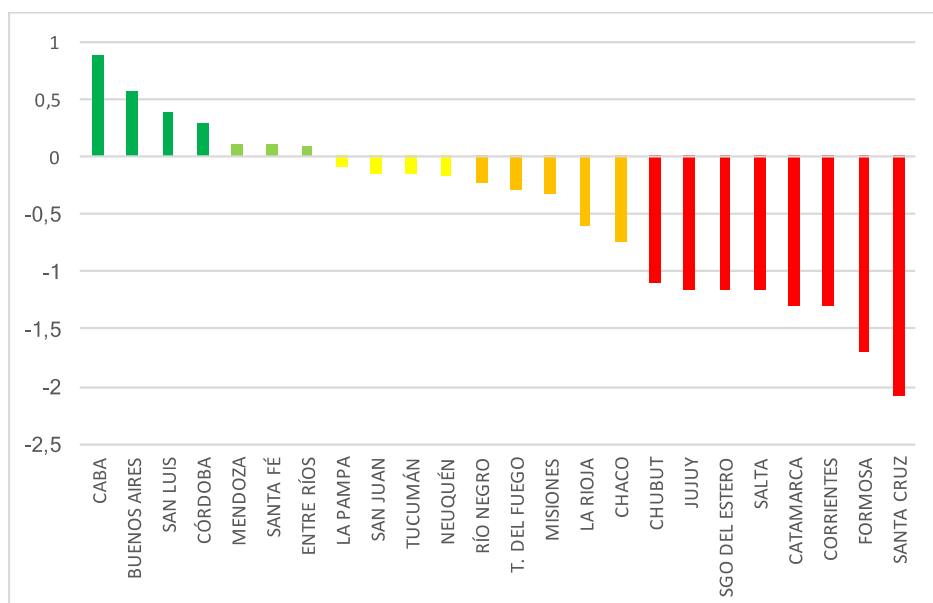
Fuente: elaboración propia, inspirada en Porto et al. (2017)

2.3. Desigualdades productivas entre provincias, calidad de sus impuestos y tensiones con el equilibrio fiscal

2.3.1. El nivel de competitividad es muy dispar entre las provincias, ubicándose la Ciudad de Buenos Aires, San Luis, Buenos Aires y Córdoba entre las más avanzadas y las provincias del NEA, NOA y Patagonia entre las más rezagadas. Para medir la competitividad de las economías provinciales se utiliza el Índice de Complejidad Económica Provincial (ICEP), cuyos resultados para el año 2016 se presentan en el **gráfico 1⁸**. Si bien el ICEP alcanzó un valor promedio de -0,47; la situación ha sido dispar entre las provincias. **El ICEP de CABA y Buenos Aires alcanzó 0,88 y 0,56 mientras que en Santa Cruz, Formosa, Corrientes y Catamarca ha sido -2,07, -1,70 y -1,31 y -1,30, respectivamente.** Entre las provincias más avanzadas en término de competitividad (en verde oscuro) se encuentra la CABA, Buenos Aires, San Luis y Córdoba; entre las más rezagadas (en rojo) se encuentran la mayoría de las provincias del NEA, NOA y la Patagonia. En una zona intermedia se ubican las provincias de la región Cuyo y otras de las regiones antes mencionadas.

⁸ El ICEP permite diagnosticar el nivel de complejidad en la estructura exportadora de cada provincia. Para producir y exportar una mayor cantidad de productos de alta complejidad se requiere una mayor disponibilidad de habilidades y capacidades productivas locales. Siguiendo la metodología del Atlas de Complejidad Económica y de los análisis generados a nivel subnacional en Colombia, México y Perú, IERAL (2018) estimó el ICEP para las provincias de Argentina. El ICEP se calcula a partir de la diversidad de productos por provincia (conteo de productos de exportación relativamente grandes) ponderada por la ubicuidad por productos (conteo de los países que exportan en cantidades relativamente grandes) en los que tiene ventaja comparativa revelada mayor que uno.

Gráfico 1. Índice de Complejidad Económica Provincial, Año 2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base del IERAL (2018)

2.3.2. La estructura tributaria provincial se sostiene en impuestos distorsivos que gravan la producción, el trabajo y su financiamiento; siendo muy baja la participación de impuestos directos (progresivos) que gravan la riqueza y el patrimonio. Los Gráficos 2.a y 2.b muestran la evolución de la carga tributaria provincial y su estructura entre 1993 y 2017. Entre 1993 y 2002 la recaudación tributaria provincial alcanzó en promedio 3,4% del PIB por año, con un aporte promedio anual del ISIB de 57%. **El mayor crecimiento de la carga tributaria provincial se produjo entre 2002 y 2015, pasando de 3,1% a 5,4% del PBI, generándose una estructura más concentrada en el ISIB cuyo aporte pasó de 58% a 76% de la recaudación provincial.** La contracara de esto ha sido la caída en la recaudación del impuesto inmobiliario, tanto en términos de PBI –de 0,6% del PBI en 2004 a 0,4% del PBI en 2017— como en su participación –pasando de un promedio de 17% entre 1993-2002 a 7,5% en 2017. No obstante, entre 2015 y 2017 cayó 3,4 p.p. el peso de ISIB en el total y aumentó 0,6 p.p. la participación del inmobiliario, 1 p.p. la del automotor y 1,7 p.p. la de sellos.

Gráfico 2.a. Tributos provinciales En porcentajes del PBI

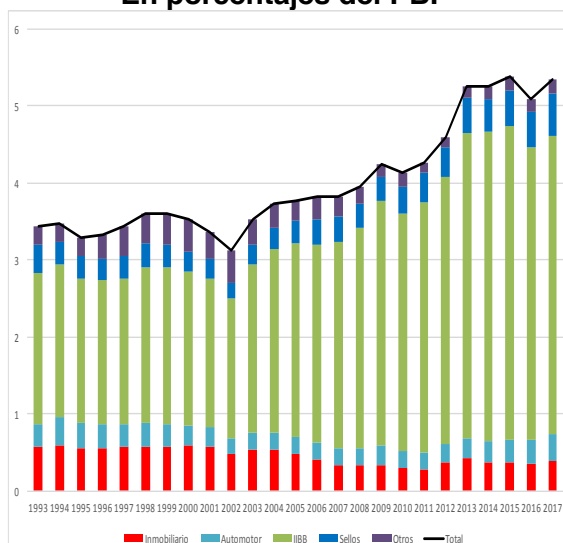
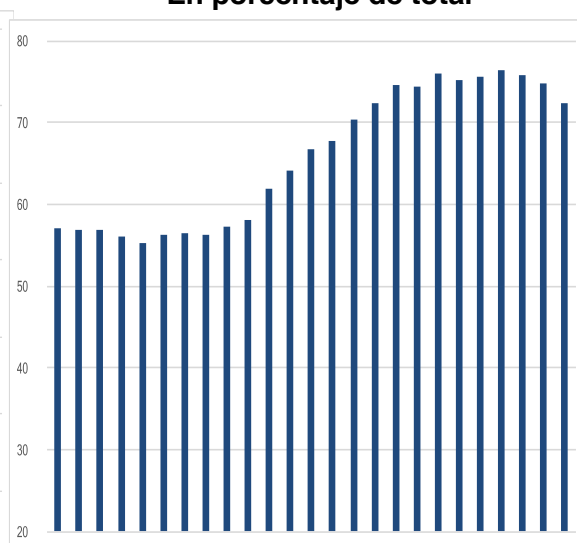


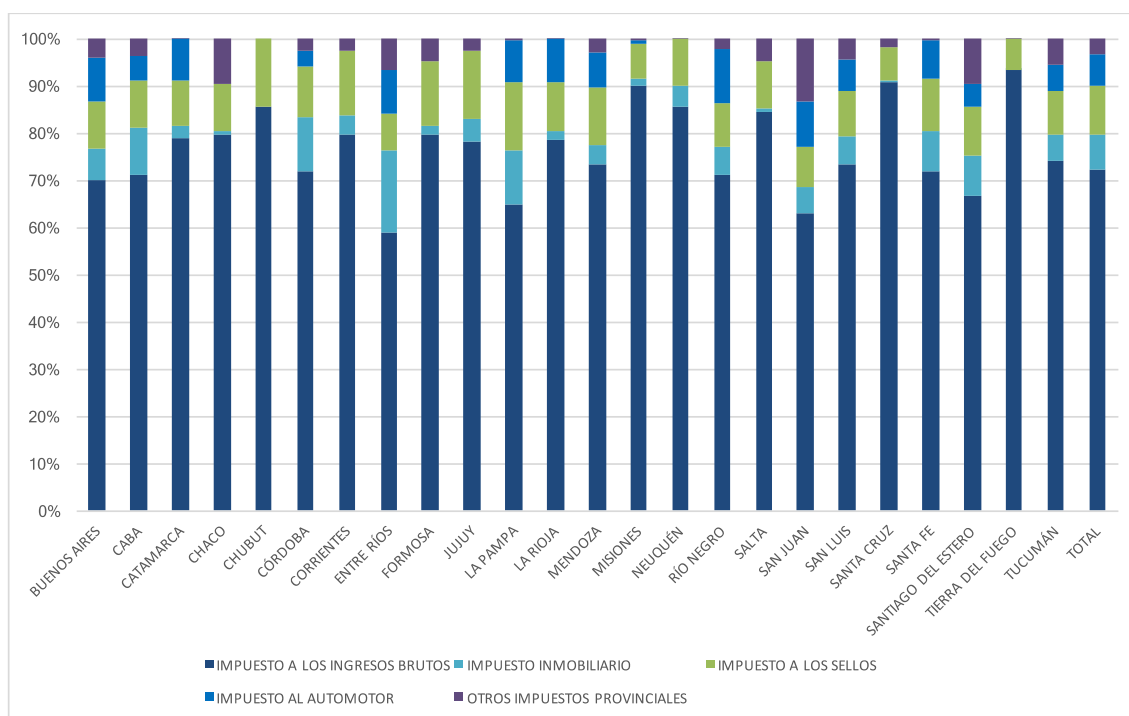
Gráfico 2.b. Recaudación de ISIB En porcentaje de total



Fuente: Elaboración sobre la base del Ministerio de Hacienda.

Las estructuras tributarias de las provincias de la Patagonia y del Norte Argentino se basan prácticamente en el ISIB. El **Gráfico 3** muestra que, si bien el ISIB contribuyó en promedio con el 72% de la recaudación tributaria provincial de 2017, la situación ha sido dispar entre las provincias. **En la mayoría de las provincias de la Patagonia (Santa Cruz, Chubut y Neuquén) y del Norte Argentino (Misiones, Salta, Formosa, Chaco, Corrientes, etc.) se registra un mayor aporte del ISIB, entre el 84 y 94% del total recaudado de tributos locales.** Con estos resultados es posible afirmar que las provincias más rezagadas en términos de complejidad económica, presentan a su vez una estructura tributaria que se sostiene más en impuestos distorsivos que desalientan la producción y generación de empleo⁹. Ahora bien, si se agrega otro impuesto distorsivo (Sellos) que cobran las provincias, se obtiene más del 90% de la recaudación de impuestos provinciales en diez de las veinticuatro provincias del país, con una participación inferior al 80% en sólo tres provincias. Entre Ríos, San Juan y Santiago del Estero. La contracara de ello es que sólo en tres provincias del país el aporte del impuesto inmobiliario superó el 10% del total¹⁰.

Gráfico 3. Estructura tributaria provincial, 2017. En porcentajes del total



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda.

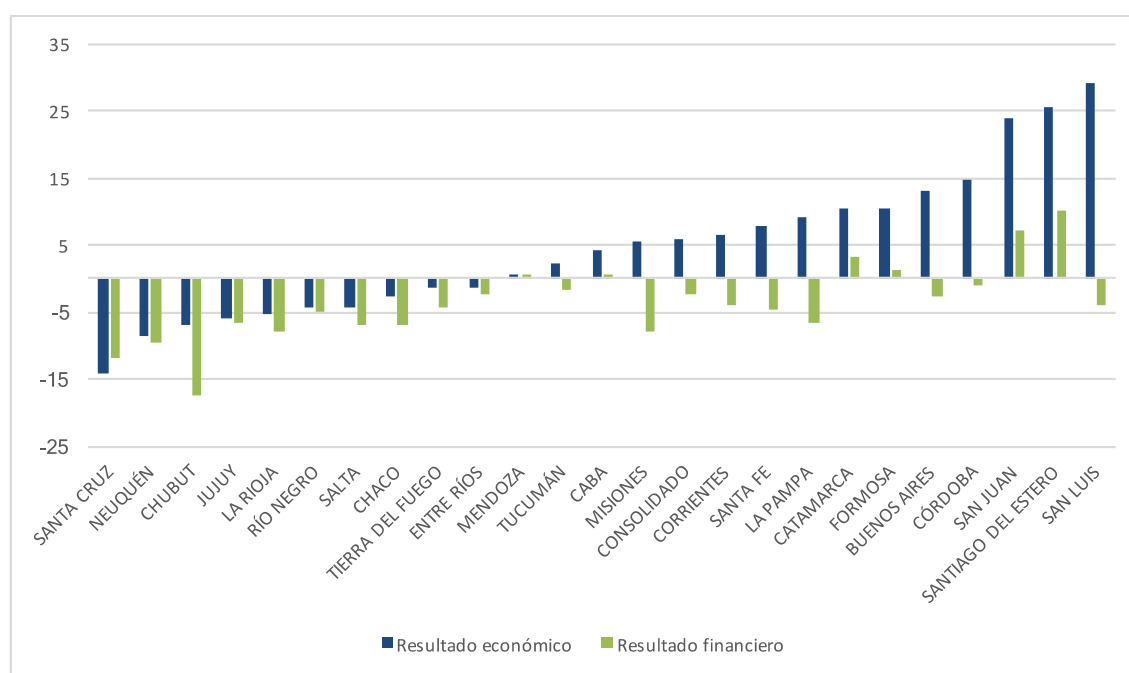
Se presenta una tensión a la hora de pensar en disminuir la carga de ISIB, explicada por su relevancia en la estructura tributaria provincial y el desequilibrio fiscal de algunas provincias. El mayor desequilibrio fiscal provincial a nivel agregado de los últimos 15 años se registró en 2015 y 2016 (-1% del PBI en ambos años). Esta situación se produjo con las ratios ingreso/PBI y gasto/PBI más altos de la serie (15% y 16% respectivamente). En 2017, el desempeño fiscal mejoró levemente, alcanzándose un déficit de 0,8% del PBI, aunque elevándose 0,5 p.p. las ratios de ingresos y gastos con respecto al PBI. En el **Gráfico 4** se observa que 18 de las 24 provincias fueron deficitarias en 2017. En este contexto, se

⁹ En algunas provincias (Santa Cruz, Chubut y Tierra del Fuego) la recaudación del impuesto inmobiliario está descentralizada en los Municipios. Lo mismo sucede con el impuesto automotor en varias provincias.

¹⁰ El impuesto se encuentra descentralizado en los municipios en Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

vislumbra que la contracción gradual de las alícuotas del ISIB dispuesta por el Consenso Fiscal a 2022 debería acompañarse con medidas integrales y permanentes que incluyan la posibilidad de incrementar la carga de impuestos directos (por ej. inmobiliario rural y urbano) y con acuerdos fiscales que se logren para un período posterior a 2022, incluso con la introducción de un tributo que lo reemplace gradualmente (por ej. el impuesto a las ventas finales al consumo).

Gráfico 4. Desempeño fiscal provincial, 2017
Resultado económico y financiero como % de ingreso total



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda.

2.3.3. El **Cuadro 4** muestra las alícuotas del ISIB de 2015 vigentes en cada provincia por actividad económica, a través de un esquema de semáforo que indica con color rojo, amarillo y verde las actividades de cada provincia en función de su ubicación con respecto al límite superior dispuesto para 2018 en el Consenso Fiscal. En general, sobresale el color verde, lo que indica que la mayoría de las provincias presentan alícuotas por actividades que resultan inferiores al límite de 2018, lo que equivale a decir que las Provincias contaron con margen para incrementar su alícuotas de ISIB luego de suscribir su adhesión al Consenso Fiscal¹¹.

Tucumán, Salta y Mendoza presentan tres actividades con alícuotas que superan el límite; CABA, Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Chubut, La Rioja y Río Negro tienen dos actividades con alícuotas que superan el límite; y, Entre Ríos, San Luis y Neuquén presentan una actividad con alícuota mayor al límite¹². En cuanto a las actividades, la Construcción es la que se encuentra gravada en más provincias (once) con alícuotas que superan el límite, mientras que Transporte, el Sector Agropecuario y la Industria

¹¹ Fue muy desafortunado el hecho de fijar en el Consenso Fiscal alícuotas máximas del ISIB muy superiores a las vigentes en muchas provincias. La mayoría de ellas respondió aumentándolas y se dio así la paradoja de que una reforma tributaria que venía a bajar costo, inicialmente los aumentó.

¹² Una cuestión a explorar en las provincias con alícuotas inferiores al límite es si incrementan las alícuotas en las leyes impositivas 2018 para aprovechar el margen de acción que disponen.

Manufacturera superan el tope de alícuotas en siete y cinco (últimos dos casos) provincias, respectivamente.

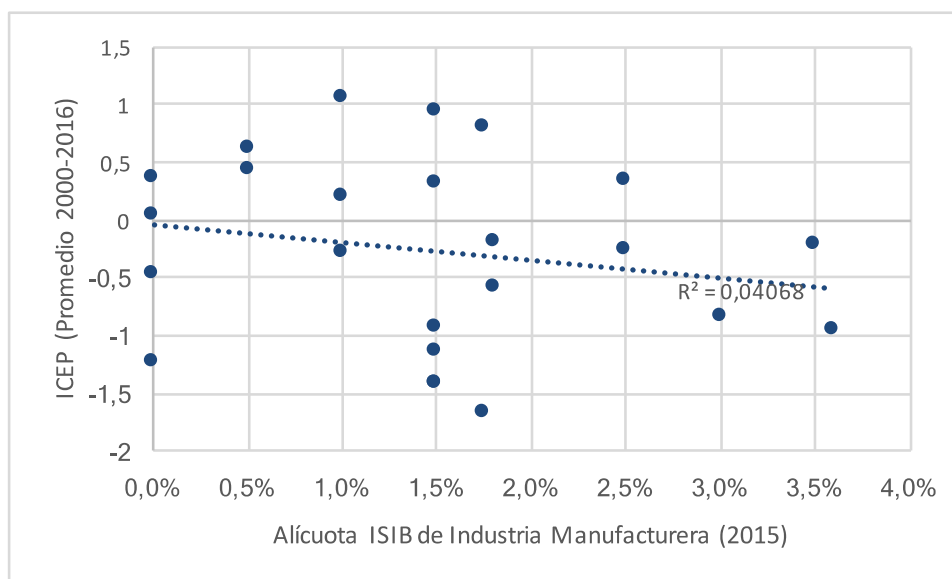
Cuadro 4. Alícuotas de ISIB por provincia y actividad y topes del Consenso Fiscal

Provincia	Sector Agropecuario	Industria Manufacturera	Construcción	Comercio Mayorista y Minorista	Transporte	Servicios empresariales y alquileres	Intermediación Financiera
CABA	1,00%	1,00%	5,00%	4,00%	4,00%	4,00%	7,00%
Buenos Aires	1,75%	1,75%	4,00%	5,00%	1,50%	5,00%	5,00%
Catamarca	1,50%	1,50%	3,00%	2,75%	3,00%	3,00%	5,00%
Córdoba	0,00%	0,50%	4,00%	4,75%	3,50%	4,75%	8,00%
Chaco	1,00%	3,00%	3,00%	3,25%	3,50%	3,50%	8,00%
Corrientes	0,00%	0,00%	2,90%	2,90%	2,90%	2,90%	7,00%
Chubut	1,00%	1,50%	3,50%	3,50%	3,50%	3,50%	8,00%
Entre Ríos	1,00%	0,00%	5,00%	4,25%	2,50%	3,50%	7,00%
Formosa	1,50%	1,50%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	7,50%
Jujuy	1,20%	1,80%	3,00%	3,50%	1,20%	6,00%	6,00%
La Pampa	0,50%	0,00%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	6,00%
La Rioja	1,00%	2,50%	3,50%	3,50%	2,50%	2,50%	6,00%
Mendoza	2,00%	1,00%	4,00%	3,75%	4,00%	4,00%	4,00%
Misiones	2,50%	2,50%	2,50%	2,95%	2,50%	2,50%	4,50%
Neuquén	0,00%	0,00%	3,50%	3,25%	3,00%	3,00%	5,50%
Río Negro	0,00%	1,80%	3,80%	1,80%	3,80%	3,80%	5,00%
Salta	3,60%	3,60%	1,50%	3,35%	3,60%	3,60%	6,00%
San Juan	1,00%	1,50%	2,00%	3,00%	1,75%	1,50%	5,00%
San Luis	1,00%	1,50%	3,50%	2,00%	1,75%	3,50%	5,50%
Santa Cruz	1,00%	1,75%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	5,00%
Santa Fe	1,00%	0,50%	3,00%	3,60%	1,50%	4,50%	6,50%
Sgo. del Estero	1,50%	1,50%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	5,00%
T. del Fuego	1,00%	1,00%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
Tucumán	3,50%	3,50%	3,50%	3,50%	2,50%	3,50%	6,00%
Tope 2018	1,50%	2,00%	3,00%	Sin Máximo	3,00%	6,00%	Sin Máximo
Tope 2019	0,75%	1,50%	2,50%	5,00%	2,00%	5,00%	5,50%
Tope 2020	exento	1,00%	2,00%	5,00%	1,00%	4,00%	5,00%
Tope 2021	exento	0,50%	2,00%	5,00%	exento	4,00%	5,00%
Tope 2022	exento	exento	2,00%	5,00%	exento	4,00%	5,00%

Fuente: Elaboración propia en base a IERAL y Anexo I del Consenso Fiscal.

Existe una relación negativa, aunque no muy significativa, entre el nivel de las alícuotas del ISIB que gravan la industria manufacturera y el ICEP por provincia. En el **Gráfico 5** se relaciona la alícuota general del ISIB a la industria manufacturera y el ICEP por provincia. A mayor nivel de alícuota de ISIB sobre la industria manufacturera menor nivel de complejidad económica, y viceversa. Se observa que, en general, las provincias que se ubican en los extremos de la calificación del ICEP (léase, CABA, San Luis, Santa Cruz, Formosa y Santiago del Estero) se alejan de la media, lo que reflejaría la incidencia del resto de las variables que impactan sobre el ICEP y que no fueron contempladas aquí.

Gráfico 5. Alícuotas de ISIB de industria manufacturera y Resultados ICEP



Fuente: Elaboración propia en base a IERAL y Bolsa Comercio de Córdoba. **Nota metodológica:** la alícuota ponderada se calcula en base a la participación de cada sector en el valor agregado total.

2.4. Incidencia de las cargas tributarias en los costos de producción

Metodología para el cálculo de la incidencia de ISIB. Se toman como referencia las estructuras de costos estimadas por CAC (2017) y el Ministerio de Hacienda¹³ (2016 y 2017) para determinadas Cadenas de Valor. En dichos estudios se estima la participación de cada insumo (mano de obra, compras intermedias y amortizaciones de bienes de capital) y gasto (logística, financiamiento, impuestos, servicios y seguros y publicidad) en el precio del productor o precio de venta al consumidor, según el eslabón de la cadena bajo análisis. Para calcular la incidencia del ISIB se le aplica a cada uno de los componentes del costo, la alícuota vigente en la provincia en donde se concentra la mayor parte de la producción¹⁴. Los costos de compra se computan en el eslabón “aguas abajo” de la cadena que abona el tributo según su actividad. La carga total del ISIB sobre el precio al consumidor se calcula como la sumatoria “en cascada” de las cargas de ISIB de todos los componentes y eslabones de la cadena.

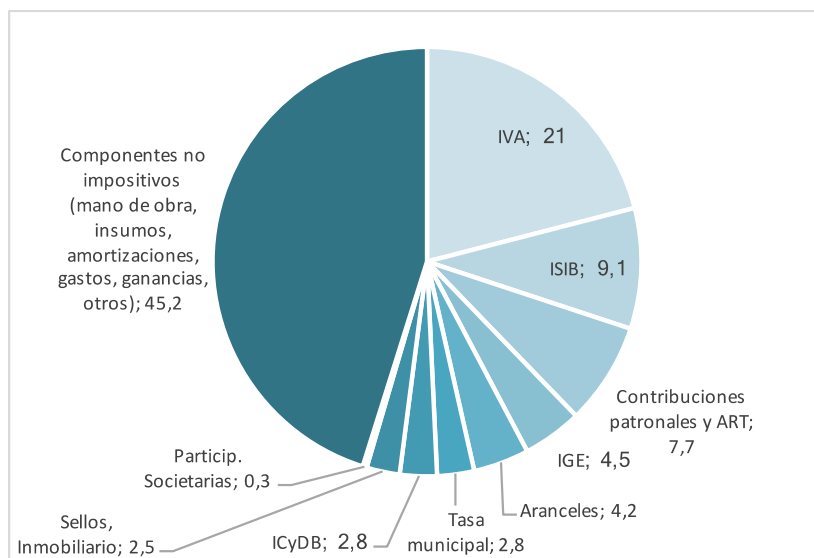
Sector automotriz

Según un trabajo realizado en el año 2015 por ADEFA, AFAC y ACARA, la carga fiscal total que soporta el consumidor de un automóvil producido en Argentina alcanzaba el 54,8% del precio final de un vehículo (etapa productiva + comercialización). En el **Gráfico 6** se desagregan los principales tributos nacionales, provinciales y municipales que afrontan los consumidores al momento de adquirir un vehículo en Argentina. **La carga del ISIB alcanzaba el 9,1% del precio de venta de un vehículo según los cálculos de ADEFA (6,9% según cálculos oficiales), siendo el segundo tributo que genera mayor carga fiscal.**

¹³ Informes de Cadena de Valor, Subsecretaría de Programación Microeconómica.

¹⁴ CAC (2017) estimó las estructuras de costos de las provincias en donde se concentra la mayor parte de la producción. Ante la falta de datos de consumo por producto y provincia, para efectuar los cálculos se asume que el consumo final se produce en la provincia que concentra la producción del bien bajo análisis.

Gráfico 6. Participación de los impuestos en el precio final de un vehículo (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a ADEFA, AFAC y ACARA. **Nota:** cálculos a nivel nacional.

Alimentos y Bebidas

Leche

La producción primaria de esta cadena está compuesta por alrededor de 11.000 tambos, localizados principalmente en las provincias de Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires y Entre Ríos. En el **Cuadro 5** se observa que el rubro de insumos para la alimentación como el de personal explican la mayor parte del costo de producción de leche cruda. También se requieren inversiones constantes para renovar el ganado, dada la limitada vida útil de las vacas lecheras. Se estima que **la carga del ISIB precio del productor de leche (neto de impuestos) asciende a 3,5%**.

**Cuadro 5. Incidencia del ISIB sobre precio de productor (neto impuestos)
Producción Primaria de Tambos**

	Share	Alícuota	Sector	Carga ISIB
Mantenimiento y gastos de energía	3,3	4,4	Servicios emp.	0,1
Impuestos	2,5	No aplica	No aplica	0,0
Reposición vaquillonas	18,1	0,9	Primario	0,2
Otros	19,9	4,4	Servicios emp.	0,9
Recupero ventas	-18,8	No aplica	No aplica	0,0
Aportes y cont.	8,7	No aplica	No aplica	0,0
Silaje	5,9	0,7	Industria	0,0
Personal asesoramiento	21,1	4,4	Servicios emp.	0,9
Insumos	41,7	0,7	Industria	0,3
Margen neto	-1,6	No aplica	No aplica	0,0
Total	100,0	0,9	Primario	0,9

ISIB / Precio del productor primario (neto impuestos)**3,5**

Fuente: Elaboración propia en base a CAC (2017). Nota: se considera la alícuota promedio entre las provincias de BA, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

En esta etapa industrial de la cadena, correspondiente a las usinas de procesamiento, existe una clara concentración de empresas, debido a las economías de escala y la alta productividad alcanzada por la utilización de tecnología de punta. El mayor componente lo explica la compra de la leche cruda (40,5%) (**Cuadro 6**). En la formación del precio industrial luego se ubican los gastos de fletes (17,4%). En tanto que, dado que la industrialización de la leche para su consumo final y la elaboración de otros productos derivados son actividades intensivas en trabajo, la mano de obra ocupa el 15,6% de la composición del precio de esta industria. De esta manera, **la carga de ISIB sobre el precio industrial de las Usinas de procesamiento asciende a 1,7%**.

**Cuadro 6. Incidencia del ISIB sobre precio industrial (neto impuestos)
Producción Usinas de procesamiento**

	Share	Alícuotas	Sector	Carga ISIB
Impuestos	2,6	No aplica	No aplica	0,0
Mano de obra	15,6	No aplica	No aplica	0,0
Otros	5,9	4,8	Servicios emp.	0,3
Logística, venta y reposición	2,3	2,2	Transporte	0,0
Aportes y contribuciones	6,4	No aplica	No aplica	0,0
Envases	7,9	0,9	Industria	0,1
Fletes	17,4	2,2	Transporte	0,4
Costo de compra	40,5	No aplica	No aplica	0,0
Margen neto	1,4	No aplica	No aplica	0,0
Total	100	0,9	Industria	0,9
ISIB / Precio del productor industrial (neto impuestos)				1,7

Fuente: Elaboración propia en base a CAC (2017). Notas: Nota: se considera la alícuota promedio entre las provincias de BA, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

En la última etapa de distribución y comercialización para el consumo final (**Cuadro 7**) se aprecia que el costo de compra de los supermercados representa el 74% del precio al consumidor (sin IVA). **Adicionando el efecto en cascada de la carga del ISIB sobre los eslabones productores de la cadena, se llega a que la carga del ISIB al precio al consumidor de leche asciende al 10,4% del precio de venta final (sin impuestos).**

**Cuadro 7. Incidencia del ISIB sobre precio de venta (neto impuestos)
Canal moderno: Supermercados**

	Share	Alícuotas	Sector	Carga ISIB
Impuestos	1,5	No aplica	No aplica	0,0
Mano de obra	2,0	No aplica	No aplica	0,0
Otros	9,5	4,8	Servicios em	0,5
Aportes y contribuciones	3,0	No aplica	No aplica	0,0
Costo de compra + "cascada"	74,0	No aplica	No aplica	5,2
Margen neto	3,0	No aplica	No aplica	0,0
Total	100	4,5	Comercio	4,2

IB / Precio al consumidor (neto impuesto) 10,4

Fuente: Elaboración propia en base a CAC (2017). Notas: alícuotas de las provincias de BA, Córdoba, Santa Fe. Costo de venta + “cascada” incluye la carga de ISIB sobre los eslabones “aguas abajo” de la cadena.

Manzana

En la producción primaria la mano de obra explica el 38% del costo (**Cuadro 8**), en función del bajo grado de tecnificación que presenta esta etapa. Los insumos representan el 27% del costo de producir manzanas. Luego se ubican los otros gastos, la maquinaria y logística. Se estima que **la carga del ISIB sobre el precio del productor de manzanas asciende a 0,7%**. La baja carga del ISIB obedece a que la actividad primaria está exenta en Río Negro y Neuquén y el fuerte componente de mano de obra que tiene la producción.

**Cuadro 8. Incidencia del ISIB sobre precio de productor (neto impuestos)
Producción Primaria (Río Negro y Neuquén)**

	Share	Alícuotas	Sector	Carga ISIB
Fletes	6,0	3,4	Transporte	0,2
Impuestos	11,0	No aplica	No aplica	0,0
Insumos	27,0	0,9	Industria	0,2
Mano de obra	38,0	No aplica	No aplica	0,0
Otros	9,0	3,4	Servicios emp.	0,3
Maquinaria	10,0	0,9	Industria	0,1
Total	100,0	0,0	Primario	0,0
ISIB / Precio del productor primario (neto impuestos)				0,9

Fuente: Elaboración propia en base a CAC (2017) y Ministerio de Hacienda. Nota: las alícuotas son un promedio simple de las provincias de Río Negro y Neuquén.

En la etapa industrial de empaque y conservación también se observa que la mano de obra es el principal componente (33%) (**Cuadro 9**). Luego, según el orden de importancia para la formación del precio industrial, se ubican los gastos de enfriamiento (28%) y los insumos (26%) (Ministerio de Hacienda, 2016). **En forma agregada, se estima que la carga de ISIB sobre el precio industrial de manzanas alcanza 1,8%**.

**Cuadro 9. Incidencia del ISIB sobre precio de la industria (neto impuestos)
Empaque y conservación (Río Negro y Neuquén)**

	Share	Alícuotas	Sector	Carga ISIB
Gastos Generales	5,1	3,4	Servicios emp.	0,2
Insumos	22,2	0,9	Industria	0,2
Enfriado y conservación	23,9	0,9	Industria	0,2
Costo compra	15,4	No aplica	No aplica	0,0
Financiación y amortización	5,2	5,3	Intermediación Financiera	0,3
Mano de Obra	28,2	No aplica	No aplica	0,0
Total	100	0,9	Industria	0,9
ISIB / Precio del productor industrial (neto impuestos)				1,8

Fuente: Elaboración propia en base a CAC (2017) y Ministerio de Hacienda. Notas: las alícuotas son un promedio simple de Río Negro y Neuquén.

En la etapa final de distribución y comercialización, según el **Cuadro 10**, el costo de compra de los supermercados (canal moderno) representa cerca del 50% del precio al consumidor (sin IVA). El mayor costo lo ocupan los salarios (13,4%). Luego, “Otros costos operativos” que incluyen: publicidad, insumos, honorarios, servicios de recaudación, fletes de envío a domicilio y otros gastos generales. Los Impuestos (incluidos aportes y contribuciones) rondan el 10%. Otro de los costos son los logísticos (de corta distancia), que representan el 8%. De esta manera, **se estima que la carga del ISIB sobre el precio de manzanas al consumidor en supermercados (neto de impuestos) asciende a 8,4%.**

**Cuadro 10. Incidencia del ISIB sobre precio de supermercados (neto impuestos)
Canal moderno: Supermercados (provincia BA)**

	Share	Ícuota	Sector	Carga ISIB
Margen	3,9	o aplic	No aplica	0,0
Servicios	1,7	3,4	Servicios emp.	0,1
Otros	10,6	3,4	Servicios emp.	0,4
Aportes y contribuciones	3,4	o aplic	No aplica	0,0
Costo compra + "cascada"	49,7	o aplic	No aplica	2,7
Impuestos, tasas	6,9	o aplic	No aplica	0,0
Financiero	2,4	5,3	Interm. Financ.	0,1
Salarios	13,4	o aplic	No aplica	0,0
Logístico	8,1	3,4	Transporte	0,3
Total	100	4,5	Comercio	4,2
ISIB / Precio al consumidor en supermercados (neto impuestos)				8,4

Fuente: Elaboración propia en base a CAC (2017) y Ministerio de Hacienda. Notas: las alícuotas son un promedio simple de Río Negro y Neuquén. El costo de venta + “cascada” incluye la carga de ISIB sobre los eslabones “aguas abajo” de la cadena.

Vitivinícola

En la etapa primaria de producción de uvas la mano de obra representa cerca del 40% de los costos (**Cuadro 11**), ya que es un eslabón intensivo en mano obra estacional. El eslabón primario es el que soporta la carga impositiva más significativa. El precio final del productor contempla alrededor del 12,2% en concepto de aportes y contribuciones y pago de impuestos. Los costos logísticos ascienden a 2,6% en los casos en los que la cosecha es vendida para la producción de vino. Por lo tanto, **se estima que la carga del ISIB sobre el precio de productor (neto de impuestos) asciende a 3,0%.**

**Cuadro 11. Incidencia del ISIB sobre precio de productor (neto impuestos)
Productor representativo con rendimiento de 150gg/ha (Mendoza)**

	Share	Alícuotas	Sector	Carga ISIB
mortizaciones y combustibl	14,9	3,8	Primario	0,6
Impuestos	3,5	No aplica	No aplica	0,0
Insumos	14	2,0	Industria	0,1
Mano de obra	38,5	No aplica	No aplica	0,0
Otros	5,2	4,0	Servicios emp.	0,2
Aportes y contribuciones	8,7	No aplica	No aplica	0,0
Fletes	2,6	4,0	Transporte	0,1
Margen neto	12,6	No aplica	No aplica	0,0

Total	100	2,0	Primario	1,9
ISIB / Precio del productor (neto impuestos)				3,0

Fuente: Elaboración propia en base a CAC (2017) y Ministerio de Hacienda. Nota: alícuotas de Mendoza.

En la etapa industrial de elaboración del vino se encuentra el margen más pequeño entre todos los eslabones que conforman la cadena de valor vitivinícola. El costo de compra de uvas alcanza el 61% del total, seguido por los insumos que llegan al 31% (**Cuadro 12**). **Se estima una carga de ISIB sobre el precio del productor de vino de 1,3%.**

**Cuadro 12. Incidencia del ISIB sobre precio de productor (neto impuestos)
Etapa industrial I: Elaboración (Mendoza)**

	Share	Alícuotas	Sector	Carga ISIB
Margen de elaboración	3	No aplica	No aplica	0,0
Insumos	30,7	1,0	Industria	0,3
Mano de obra	5	No aplica	No aplica	0,0
Costo de compra	61,3	No aplica	No aplica	0,0
Total	100	1,0	Industria	1,0
ISIB / Precio de elaboración (neto impuestos)				1,3

Fuente: Elaboración propia en base a CAC (2017) y Ministerio de Hacienda. Nota: alícuotas de Mendoza.

En la etapa de fraccionamiento existen una serie de rubros diferenciados: envase (damajuana, botella, tetrabrik), corcho o tapa rosca, etiqueta, cápsula y otros costos. En CAC (2017) se estima la estructura de costos de un vino genérico en botella, dado que es el que mayor participación obtiene en las ventas totales. Se estima una carga de ISIB de 1,9% (Cuadro 13).

**Cuadro 13. Incidencia del ISIB sobre precio de productor (neto impuestos)
Etapa industrial II: Fraccionamiento (Mendoza)**

	Share	Alícuotas	Sector	Carga ISIB
Costo de compra	56,9	No aplica	No aplica	0,0
Impuestos	2,0	No aplica	No aplica	0,0
Aportes y contribuciones	1,0	No aplica	No aplica	0,0
Mano de obra	2,0	No aplica	No aplica	0,0
Otros	21,1	4,0	Servicios emp.	0,8
Margen	17,0	No aplica	No aplica	0,0
Total	100	1,0	Industria	1,0
ISIB / Precio de fraccionamiento (neto impuestos)				1,9

Fuente: Elaboración propia en base a CAC (2017) y Ministerio de Hacienda. Nota: alícuotas de Mendoza.

En la etapa de distribución y comercialización, según la estructura de costos representativa de los supermercados (canal moderno), el costo de compra de la mercadería representa el 51% del precio al consumidor (sin IVA) (**Cuadro 14**). **La elevada carga del**

ISIB de 11,6% sobre el precio al consumidor de vino se explica porque en el ejercicio no se asume una integración vertical entre los productores de uvas, elaboradores y fraccionadores de vino.

**Cuadro 14. Incidencia del ISIB sobre precio al consumidor (neto impuestos)
Etapa Comercialización: canal moderno (Mendoza)**

	Share	Alícuotas	Sector	Carga ISIE
Costo de compra + "cascada"	51	No aplica	No aplica	6,2
Impuestos	7	No aplica	No aplica	0,0
Aportes y contribuciones	3	No aplica	No aplica	0,0
Mano de obra	13	No aplica	No aplica	0,0
Otros	11	4,0	Servicios emp.	0,4
Margen	4	No aplica	No aplica	0,0
Financiero	2	4,0	Interm. Financ.	0,1
Logístico	6	4,0	Transporte	0,2
Servicios	2	4,0	Servicios emp.	0,1
Total	100	3,8	Comercio	3,8
ISIB / Precio al consumidor en supermercados (neto impuestos)				11,6

Fuente: Elaboración propia en base a CAC (2017) y Ministerio de Hacienda. Nota: alícuotas de Mendoza.

Farmacéutica

En los laboratorios los insumos, mano de obra e impuestos son los principales componentes en la estructura de costos, ya que suman el 60% del total (**Cuadro 15**). Luego, se ubican los servicios de terceros, los gastos de comercialización y publicidad. **Se estima, en función de esta estructura de costos, que la carga del ISIB sobre el precio del productor de medicamentos asciende a 3,4%.**

**Cuadro 15. Incidencia del ISIB sobre precio de productor (neto impuestos)
Laboratorios (provincia BA)**

	Share	Alícuotas	Sector	Carga IS
Margen	6,2	No aplica	No aplica	0,0
Logística	4,3	1,5	Transporte	0,1
Financiamiento	2,9	5,0	Financiero	0,1
Mantenimiento	3,5	5,0	Servicios emp.	0,2
Publicidad	5	5,0	Servicios emp.	0,3
Comercialización	6,7	5,0	Servicios emp.	0,3
Mano de obra	15,7	No aplica	No aplica	0,0
Impuestos	14,6	No aplica	No aplica	0,0
Otros	2,2	1,8	Industria	0,04
Servicios terceros	6,6	5,0	Servicios emp.	0,3
Gastos operativos	3,7	1,8	Industria	0,1
Insumos	28,5	1,8	Industria	0,5
Total	100	1,8	Industria	1,5
ISIB / Precio de laboratorios (neto impuestos)				3,4

Fuente: Elaboración propia en base a CAC (2017) y Ministerio de Hacienda. Nota: alícuotas de la Provincia de Buenos Aires.

En la primera etapa de comercialización por distribuidoras y droguerías el costo de las compras a los laboratorios asciende al 71% del precio de las droguerías (**Cuadro 16**). **Se estima, dada la elevada alícuota que presenta la actividad de comercio al por menor y mayor, una carga del ISIB de 5,1%.**

**Cuadro 16. Incidencia del ISIB sobre precio de distribuidor (neto impuestos)
Distribuidoras y Droguerías (provincia BA)**

	Share	Alícuotas	Sector	Carga ISIB
Margen	2,1	No aplica	No aplica	0,0
Logística	1,2	1,5	Transporte	0,02
Financiero	0,4	5,0	Financiero	0,02
Publicidad	0,1	5,0	Servicios emp.	0,01
Mano de obra	2,7	No aplica	No aplica	0,0
Impuestos	21,9	No aplica	No aplica	0,0
Otros	0,1	1,8	Industria	0,0
Servicios terceros	0,1	5,0	Servicios emp.	0,01
Costo compra	71,1	No aplica	No aplica	0,0
Gastos operativos	0,4	1,75	Industria	0,01
Total	100	5,0	Comercio	3,9
ISIB / Precio de droguerías (neto impuestos)				5,1

Fuente: Elaboración propia en base a CAC (2017) y Ministerio de Hacienda. Notas: alícuotas de la provincia de BA.

En el último eslabón de la cadena farmacéutica, las Farmacias, el costo de compra alcanza el 80% del precio de venta (**Cuadro 17**). **Adicionando la carga en cascada sobre los eslabones aguas debajo de la cadena, se estima una carga total del ISIB equivalente a 10,9% del precio de venta al consumidor final de un medicamento (neto impuestos).**

**Cuadro 17. Incidencia del ISIB sobre precio de comercialización (neto impuestos)
Farmacias (provincia BA)**

	Share	Alícuotas	Sector	Carga ISIB
Margen	5,1	No aplica	No aplica	0,0
Financiero	0,3	5,0	Financiero	0,02
Mano de obra	3,9	No aplica	No aplica	0,0
Impuestos	7,7	No aplica	No aplica	0,0
Otros	2,1	1,8	Industria	0,04
Costo compra + "cascada"	80	No aplica	No aplica	8,5
Servicios y seguros	0,8	5,00	Servicios emp.	0,04
Total	100	2,5	Comercio	2,3
ISIB / Precio al consumidor final (neto impuestos)				10,9

Fuente: Elaboración propia en base a CAC (2017). Notas: Alícuotas de provincia de BA.

3. Propuestas

3.1. Alternativas teóricas y la cuestión de las potestades tributarias

Como se señaló en la sección 2.1, la estructura tributaria de la Argentina es contraria a la inversión y al crecimiento –por la gran presión tributaria y la alta incidencia de impuestos distorsivos– y también es enemiga de la inclusión social –por la regresividad del sistema. En 2016 los impuestos distorsivos (sin contar el impuesto inflacionario) recaudaban un 8,1% del PIB, una cifra exorbitante y superior a todos los países comparables del mundo¹⁵. Un 70% de esta carga se originaba en los gobiernos subnacionales –58% las provincias y casi 12% los municipios. En particular, el impuesto a los ingresos brutos (ISIB) aportaba el 50% del total de recaudación de impuestos distorsivos.

Difícilmente la solución de este problema pase por imitar lo que hace uno u otro país. Pero sí es una condición necesaria dejar de hacer lo que ningún país hace y que lleva a autoimponerse un castigo estructural y permanente a la competitividad del país¹⁶.

Para entender el problema, y la complejidad de su solución, es relevante preguntarse por qué la Argentina ha llegado a tener una estructura tan atípica y negativa de impuestos subnacionales. Han influido tanto factores generales de las relaciones fiscales del federalismo argentino como cuestiones más específicas de las provincias. Entre los factores generales, el primero a considerar es que, desde su origen y por las grandes desigualdades regionales, la gran mayoría de las provincias han sido muy dependientes de los recursos nacionales. Casi en paralelo, al menos desde la crisis de 1890, el gobierno nacional avanzó sobre potestades tributarias originariamente provinciales que luego, en 1927, la Corte Suprema de Justicia declaró “concurrentes” (J. J. Llach, 2013). Hay que incluir en este capítulo el avance *de facto* de la Nación sobre las rentas provinciales mediante los impuestos a la exportación, que han erosionado el valor de la propiedad del inmueble rural. En tercer lugar, sucesivas reformas pusieron en manos de las provincias, y más recientemente también los municipios, crecientes misiones y funciones. Se han combinado pues tendencias de larga data de desigualdades regionales, pérdida de potestades tributarias provinciales, aumento de las misiones y funciones de provincias y municipios y, como resultado de todo esto, una creciente dependencia de las provincias y municipios del gobierno nacional. Como leitmotiv de todo este proceso, muy especialmente desde 1930, ha actuado el choque entre un alto nivel de aspiraciones sociales y la tendencia al retraso del país, cuestión que procuró resolverse una y otra vez con más gasto público, aunque no pudiera financiarse¹⁷.

Actuando conjuntamente, estas tres cuestiones del federalismo fiscal determinan que, entre todos los países federales, la Argentina sea junto a México el que mayor distancia muestra entre el gasto público y la recaudación subnacionales¹⁸. Esta baja “correspondencia fiscal” determina que los gobiernos subnacionales dependan en alto grado del gobierno central. A estos factores se han añadido comportamientos propios de las provincias y de los municipios.

A diferencia de lo que ocurre en otros países, en el imaginario culto y popular de la Argentina es muy frecuente la creencia “del Estado todo, al fisco nada”¹⁹. Esta lleva a pedir infinitas tareas al Estado teniendo, al mismo tiempo, gran lenidad frente a la evasión. No

¹⁵ Pese a ser datos anteriores a la reforma impositiva votada por el Congreso a fines de 2017, hasta el momento (abril de 2018) conservan validez. Sí incluyen la eliminación de retenciones a las exportaciones de diciembre del 2015.

¹⁶ Es ilustrativa la lectura del capítulo 3 de OECD et al. (2017), dedicado a una comparación de los recursos subnacionales en nueve países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay.

¹⁷ Ver J. J. Llach y M. Lagos (2016)

¹⁸ Juan J. Llach (2013), págs. 76 a 81.

¹⁹ Acuñada recientemente por Luis Alberto Romero (2018). Significa que, al mismo tiempo que se le pide al Estado un accionar cada vez más amplio, la evasión impositiva no es tan mal vista y alcanza a un 40% de la recaudación teórica.

existe en nuestro país el lazo vigente en democracias más maduras entre el ser ciudadano, elegir a los gobernantes, pagar los impuestos y exigir el buen uso de los mismos.

Ciudadanía y tributación tienen nexos muy borrosos en la Argentina. Sería de otro modo inexplicable que los gobiernos provinciales prefieran gravar a sus producciones locales con un 4% del PIB –unos 25.000 millones de dólares, cada año- en vez de recaudar al menos parte de esa suma con un impuesto de rendimiento equivalente sobre el consumo. El ISIB es un impuesto sólo conocido por un reducido grupo de directivos de empresas y por las dirigencias políticas provinciales, y ahora también a las municipales, dado que mediante distintos artilugios los municipios han creado distintas tasas análogas al ISIB, que actúan en cascada e incrementan los costos de producir. La gran mayoría de los ciudadanos-consumidores desconocen el ISIB y no tienen conciencia de pagarlo. Se trata así de un impuesto casi “anónimo”. Paradójicamente, esto es un atractivo para la mayoría de las dirigencias políticas subnacionales. Se recauda sin que “casi nadie” se dé cuenta, afianzando la muy errada creencia de que el Estado puede proveer bienes y servicios sin costo: “del Estado, todo; al fisco, nada”. En ausencia de estos comportamientos sería inentendible que ninguna provincia haya reclamado sistemáticamente tener mayores potestades tributarias. No hay genuina vocación de recaudar, sobre todo si se trata de impuestos como el inmobiliario o a las ventas, que no son impuestos anónimos, sino percibidos por el propietario o por el consumidor.

Es importante tener en cuenta estas consideraciones para entender que cualquier reforma impositiva subnacional conducente al desarrollo sostenible e inclusivo, es intrínsecamente compleja porque, inicialmente, los beneficiarios directos son pocos y quienes se sienten perjudicados, aunque no lo sean, son muchos y con poder de voto (consumidores) y de veto (dirigencias políticas).

3.2. El Consenso Fiscal 2017

Obviamente, cualquier propuesta de reforma tributaria en las provincias debe encuadrarse en el marco del Consenso Fiscal 2017, acordado entre ellas y la Nación y ratificado ya por muchas legislaturas²⁰.

Las principales cuestiones tributarias y pertinentes a este estudio incluidas en el Consenso Fiscal 2017, son las siguientes.

Impuesto sobre los ingresos brutos

1. Eliminar inmediatamente tratamientos diferenciales por lugar ("extraña jurisdicción")
2. Desgravar inmediatamente gravámenes a exportaciones, salvo las de minería, hidrocarburos y servicios complementarios
3. Desgravar gravámenes a prestaciones de servicios cuya utilización sea en el exterior
4. Adecuar regímenes de retención, percepción y recaudación de ISIB respetando límites territoriales, acorde al Convenio Multilateral y evitar generación de saldos que agraven situación inter-jurisdiccional del contribuyente respecto de su actuación pura en el ámbito local
5. Establecer mecanismo de devolución automática del saldo a favor de retenciones y percepciones acumulado en plazo máximo de 6 meses, siempre que se cumplan procedimientos establecidos para dicha devolución.

Impuesto inmobiliario

1. Valuaciones fiscales acordes a lo establecido por el organismo federal, dando acceso al mismo a los registros catastrales y otros locales. Si es municipal, impulsar acuerdos con los mismos principios.
2. Alícuotas entre 0.5% y 2.0% del valor fiscal establecido en base a 1.

²⁰ Hasta el momento, las provincias que no han ratificado el acuerdo y se manifestaron a favor del mismo son Chubut, Jujuy y La Pampa. A ellas se agrega San Luis, que no lo firmó hasta ahora.

Impuesto de sellos

1. Eliminar inmediatamente tratamientos diferenciales basados en el domicilio de las partes, el lugar de cumplimiento de las obligaciones o en el funcionario interviniente.
2. No aumentar alícuotas de sellos a la transferencia de inmuebles y automotores y a actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios.
3. Eliminar gradualmente el impuesto para el resto de actos y contratos, con alícuotas máximas de 0.75% a partir del 1/1/19, 0.5% a partir del 1/1/20, 0.25% a partir del 1/1/21 y cero a partir del 1/1/22.

En lo que se refiere al ISIB la propuesta es, por un lado, una rebaja gradual y selectiva de las alícuotas. Se procura, además, eliminar las distorsiones originadas en el modo de cobrar el impuesto tales como la "extraña jurisdicción" –una suerte de aduana interior- y los regímenes de retenciones, percepciones y similares²¹. En tercer lugar, y análogamente a los pactos fiscales nacidos en los noventa, se rebaja más rápidamente, hasta anularlo, el ISIB sobre las actividades productoras de bienes transables, dejando en cambio cargas altas para la construcción y muy altas para los sectores de servicios, incluyendo algunas muy importantes para la actividad económica general, como el comercio mayorista, y los servicios financieros y para las empresas (**Cuadro 18**).

Cuadro 18. Reducción de alícuotas de ingresos brutos según Consenso Fiscal 2017

Actividad (1)	Alicuotas IIBB				
	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
Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de 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%

(1) No están alcanzados por estos topes las actividades relacionados con el juego, el tabaco y las bebidas alcohólicas, ni la venta No podrán incrementarse las alícuotas vigentes al 30/10/17 para las actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios, incluidas las actividades de refinería con expendio al público, las cuales quedarán exceptuadas del cumplimiento del cronograma de alícuotas máximas.

(2) Máximo 4% para residenciales.

(3) Máximo 7% para consumidores finales.

El costo fiscal *inicial* para la mayor parte de las jurisdicciones parece bajo, pero para afirmarlo con certeza habría que estimar el impacto, desconocido, del gravamen a la "extraña jurisdicción" y de corregir y devolver las retenciones y saldos técnicos. Por lo demás, en 2018, sólo 4 provincias deberán bajar sus alícuotas en el agro, sólo 5 en la industria, sólo 7 en transportes, algo más, 11, en la construcción y ninguna en comercio, servicios a empresas e intermediación financiera. Desde el punto de vista de este estudio esta cuestión tiene su importancia, en tanto da margen para mejorar la propuesta oficial (**Cuadro 19**).

²¹ Porto et al. (2017) destacan, correctamente, que el modo de cobrar el ISIB en nuestro país ha acentuado su naturaleza distorsiva.

Cuadro 19. Alícuotas vigentes del ISIB en los principales sectores económicos, 2015

Provincia	Sector Agropecuario	Industria Manufacturera	Construcción	Comercio Mayorista	Comercio Minorista	Transporte	Servicios empresariales y alquileres	Intermediación Financiera
CABA	1,00%	1,00%	5,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	7,00%
Buenos Aires	1,75%	1,75%	4,00%	5,00%	5,00%	1,50%	5,00%	5,00%
Catamarca	1,50%	1,50%	3,00%	2,50%	3,00%	3,00%	3,00%	5,00%
Córdoba	0,00%	0,50%	4,00%	4,75%	4,75%	3,50%	4,75%	8,00%
Chaco	1,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,50%	3,50%	3,50%	8,00%
Corrientes	0,00%	0,00%	2,90%	2,90%	2,90%	2,90%	2,90%	7,00%
Chubut	1,00%	1,50%	3,50%	3,50%	3,50%	3,50%	3,50%	8,00%
Entre Ríos	1,00%	0,00%	5,00%	3,50%	5,00%	2,50%	3,50%	7,00%
Formosa	1,50%	1,50%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	7,50%
Jujuy	1,20%	1,80%	3,00%	3,5%*	3,5%*	1,20%	6,00%	6,00%
La Pampa	0,50%	0,00%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	6,00%
La Rioja	1,00%	2,50%	3,50%	3,50%	3,50%	2,50%	2,50%	6,00%
Mendoza	2,00%	1,00%	4,00%	4,00%	3,50%	4,00%	4,00%	4,00%
Misiones	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	3,40%	2,50%	2,50%	4,50%
Neuquén	0,00%	0,00%	3,50%	3,50%	3,00%	3,00%	3,00%	5,50%
Río Negro	0,00%	1,80%	3,80%	1,80%	1,80%	3,80%	3,80%	5,00%
Salta	3,60%	3,60%	1,50%	3,10%	3,60%	3,60%	3,60%	6,00%
San Juan	1,00%	1,50%	2,00%	3,00%	3,00%	1,75%	1,50%	5,00%
San Luis	1,00%	1,50%	3,50%	2,00%	2,00%	1,75%	3,50%	5,50%
Santa Cruz	1,00%	1,75%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	5,00%
Santa Fe	1,00%	0,50%	3,00%	3,60%	3,60%	1,50%	4,50%	6,50%
Sgo del Estero	1,50%	1,50%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	5,00%
T. del Fuego	1,00%	1,00%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
Tucumán	3,50%	3,50%	3,50%	3,50%	3,50%	2,50%	3,50%	6,00%

3.3. La propuesta

Tal como se anticipó al comienzo del trabajo, la propuesta aquí presentada consiste en rebajar gradualmente el impuesto a los ingresos brutos y llegar, en un plazo de 8 años, a su eliminación. Respecto a la contribución de las empresas al financiamiento de los bienes y servicios públicos subnacionales, se propone integrarlo al impuesto a las ganancias de las empresas. La recaudación del ISIB se reemplazará, también gradualmente, por dos vías. 1) Aumentar la recaudación del impuesto inmobiliario, hasta llegar a alícuotas como las sugeridas en el Consenso Fiscal 2017 (1,25% en promedio), sobre valuaciones fiscales realistas. 2) Un impuesto a las ventas finales de consumo (IVC). Ambas propuestas deberían ser parte de un anexo al Consenso Fiscal 2017, firmado por la Nación y las provincias, dado que se modifican partes del mismo. Para avanzar con las reformas del ISIB y del inmobiliario se considera conveniente que las provincias acuerden compromisos mutuos e individuales con sus municipios.

3.3.1. Reemplazo parcial del ISIB por mayor recaudación del impuesto inmobiliario (II)

Diagnóstico. Como en la mayoría de países, el impuesto inmobiliario en la Argentina es subnacional y, más específicamente, provincial o estadual²². Comparada a otros países, la

²² Hay una excepción relevante y es la de la provincia de Chubut, en la que tanto el impuesto automotor como el inmobiliario son municipales. En el caso de la Argentina tuvieron corta vigencia dos impuestos

recaudación en la Argentina es muy baja. En 2017, incluyendo urbano y rural, ella fue de 41516 M Ar\$ (0,40% del PIB). Esto es casi la mitad de lo recaudado por Brasil y Uruguay (0,7%), un tercio de los PD (1,1%) y siete veces menos (sic) que el promedio de Australia, Canadá y los EEUU (2.6%).

Al bajo nivel de recaudación se agrega, en las últimas décadas, una caída muy significativa de la participación del inmobiliario en el total de los recursos tributarios de las provincias. Como puede verse en el **Cuadro 20**, ella bajó de un 23,4% del total en 1991, y un promedio de 16,5% en la década 1991-2000, a un mínimo de 6,6% en 2011, algo inferior al 7,5% de 2017, promediando un 7,4% en el período 2011-2017. Esta caída de la participación del impuesto inmobiliario en la recaudación total dio como resultado que, en una comparación de nueve países de América Latina, la Argentina figure en el penúltimo lugar, con una participación de sólo el 7.3% del total de recursos subnacionales, muy por detrás de Uruguay, Chile, Costa Rica, Perú, Ecuador, México y Colombia, y superando sólo a Brasil²³.

Cuadro 20
Participación del impuesto inmobiliario en la recaudación propia de las provincias

Períodos y años máximos	Participación % en el total
1991-2000	16,5
Año máximo (1991)	23,4
2001-2010	11,5
Año máximo (2001)	16,9
2011-2017	7,4
Año máximo (2012)	8,2

Fuente: elaboración propia en base a fuentes oficiales de la Secretaría de Ingresos Públicos.

La fuerte caída de la participación del II se concentró en el comienzo del corriente siglo y, por ello, puede pensarse que pudo deberse, al menos en parte, a la reimplantación de los impuestos a las exportaciones (mal llamados “retenciones”), ocurrida en el año 2002²⁴ que, al castigar crecientemente la rentabilidad de las actividades agropecuarias, llevó a las autoridades provinciales a aflojar la presión del II rural y también la del urbano en zonas vinculadas a la actividad agropecuaria. No está claro, en cambio, por qué se aflojó también la presión tributaria efectiva sobre los inmuebles urbanos, cuya recaudación tuvo un desempeño mucho peor que el esperable en función del crecimiento del precio de los inmuebles²⁵.

En cuanto al inmobiliario rural, la hipótesis atenuante planteada es atendible, pero también es cierto que la economía creció, que los precios de las materias primas aumentaron significativamente y que lo propio ocurrió con los precios de los inmuebles, tanto rurales como urbanos. Por ejemplo, sendos índices de precios de la tierra rural y de los departamentos urbanos, medidos en dólares constantes, se multiplicaron por 4.5 y 2.3 veces, respectivamente, entre 1993 y 2017 y 2.9 y 2.4 veces, respectivamente, entre 2000 y 2017²⁶. Estimando estos mismos índices en pesos corrientes (**Cuadro 21**), se constata que, entre el 2000 y el 2017, el valor de los inmuebles se multiplicó mucho más que la

nacionales a la tierra. Entre 1969 (Ley 18033) y 1973, el ITAEA (impuesto a las tierras aptas para la explotación agropecuaria), que se podía tomar como anticipo del impuesto a las ganancias (entonces llamado todavía “a los réditos”). Entre 1973 y 1976 tuvo vigencia el impuesto a la renta normal potencial de la tierra (Ley 20583) que, dado que no se contaba con la información catastral necesaria de la “renta normal potencial” se cobraba como un impuesto a la tierra libre de mejoras (Llach y Fernández Pol, 1985).

²³ OCDE et al (2017), p. 114

²⁴ La participación de la recaudación del inmobiliario en la recaudación de tributos provinciales bajó todos los años de dicha década, desde el 16,9% en 2001 al 7,3% en 2010, totalizando más de un 50%.

²⁵ Estimaciones propias para las provincias de Buenos Aires y Santa Fe.

²⁶ J. J. Llach et al. (2018).

recaudación del impuesto inmobiliario, llegando a 58 veces en el caso de los inmuebles urbanos, a 70,2 veces en el caso de los rurales y a 64,1 veces para el promedio de ambos, en marcado contraste con la recaudación del impuesto inmobiliario, que creció solo 11,8 veces. Aunque es frecuente que el flujo de la capacidad contributiva no varíe con el valor del activo –siempre más “pegajoso”- las diferencias de trayectorias entre la recaudación y el valor de los activos son lo suficientemente grandes como para poder asegurar que hay un margen relevante de capacidad contributiva no aprovechada en el impuesto inmobiliario provincial.

Cuadro 21
Índices de valor de los inmuebles y de recaudación del impuesto inmobiliario provincial. En pesos corrientes, años seleccionados.

Años	Índice valor departament.	Índice valor tierra rural	índice valor inmuebles	Índice recau. inmobiliario
1993	90.4	56.5	73.4	40.2
2000	100.0	100.0	100.0	100.0
2001	98.5	86.8	92.7	92.2
2017	5802.2	7024.6	6413.4	1180.5

Fuente: elaboración propia en base a J. J. Llach et al. (2018) y a datos oficiales de recaudación del Ministerio de Hacienda. Nota: la recaudación del impuesto inmobiliario en 2017 se estimó, en base a lo registrado en las principales provincias, un 40% mayor que la publicada de 2016.

A lo dicho se añaden claras evidencias del bajo *nivel* de recaudación del inmobiliario rural. Por ejemplo, en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe ella se ubicaba, en los años 2016 y 2015, respectivamente, en 0,12% del valor venal de la hectárea²⁷. Un nivel de recaudación tan bajo es, en parte, resultado del largo período de políticas con sesgos anti-agropecuarios y captación fiscal de la renta agraria por parte del Estado nacional que limitaba la potestad tributaria de las provincias. Pero a esto se agrega el hecho de que, tradicionalmente, las provincias no han hecho los esfuerzos necesarios para contar con un catastro actualizado, elemento imprescindible para cobrar el impuesto inmobiliario como en países comparables.

En otro orden, un elemento de juicio importante a la hora de considerar las propuestas, es la fuerte concentración de la recaudación de los impuestos provinciales en muy pocas jurisdicciones, como puede verse en el **Cuadro 22**.

²⁷ Estimaciones propias, tomadas de J. J. Llach et al. (2017), ver Anexo Metodológico. En la provincia de Córdoba la recaudación es mayor, acercándose al 0,6% del valor venal, pero más del 90% de lo recaudado se destina a fondos específicos que financian distintos tipos de obras de infraestructura, acercándose pues –al menos parcialmente- a una contribución por mejoras más que a un impuesto tradicional.

Cuadro 22. Recursos tributarios provinciales. 2017, en millones de pesos

PROVINCIAS	ISIB	INMOBILIARIO	SELLOS	AUTOMOTOR	OTROS	TOTAL
BUENOS AIRES	151.734	15.008	21.518	19.723	9.201	217.184
CABA	91.540	12.871	12.676	6.932	4.737	128.756
CATAMARCA	2.007	66	244	228	0	2.545
CHACO	5.849	63	724	0	719	7.355
CHUBUT	6.185	0	1.049	0	0	7.234
CÓRDOBA	36.724	5.914	5.451	1.738	1.261	51.088
CORRIENTES	4.082	207	694	0	133	5.117
ENTRE RÍOS	8.430	2.497	1.137	1.311	964	14.339
FORMOSA	1.815	47	311	0	110	2.283
JUJUY	2.961	182	548	0	105	3.797
LA PAMPA	3.397	597	763	465	21	5.244
LA RIOJA	1.293	28	171	153	0	1.645
MENDOZA	16.652	918	2.786	1.725	631	22.710
MISIONES	8.936	142	703	98	29	9.908
NEUQUÉN	11.508	576	1.342	0	13	13.439
RÍO NEGRO	5.713	454	738	926	181	8.012
SALTA	6.763	67	794	0	376	8.001
SAN JUAN	2.857	254	379	439	605	4.534
SAN LUIS	3.786	302	491	346	226	5.150
SANTA CRUZ	5.534	2	443	0	108	6.087
SANTA FE	30.739	3.598	4.781	3.526	134	42.778
SANTIAGO DEL ESTERO	2.695	342	424	191	385	4.037
TIERRA DEL FUEGO	3.874	4	272	0	1	4.151
TUCUMÁN	10.645	772	1.338	812	784	14.352
TOTAL	425.721	44.913	59.775	38.615	20.722	589.747

Fuente: elaboración propia en base a Subsecretaría de Relaciones con Provincias, Ministerio del Interior.

En el **Cuadro 23** se presenta, en porcentajes, la concentración de los impuestos sobre los ingresos brutos e inmobiliario, correlacionadas entre sí, pero lógicamente mayores en el segundo caso, dada la desigual distribución del factor tierra.

**Cuadro 23. Concentración de la recaudación de impuestos provinciales
En % de lo recaudado por el conjunto de provincias**

	Impuesto inmobiliario	ISIB
Buenos Aires y CABA	66,3	57,8
“ + Córdoba y Santa Fe	75,2	72,8
“ + Entre Ríos	88,6	74,6
“ + Mendoza	90,8	78,7

Propuesta. Desde los orígenes de la economía política la literatura ha sido casi unánime acerca de la doble faceta progresiva del impuesto a la tierra, modernamente llamado inmobiliario o impuesto a la propiedad. Por un lado, porque dada la generalmente alta concentración de la propiedad de la tierra, este impuesto reduce la desigualdad de la distribución del ingreso después de impuestos. En segundo lugar, y muy especialmente en el sector rural, por su potencial de incentivar la producción ya que, en claro contraste con las retenciones a las exportaciones, que deprimen la producción, el impacto del inmobiliario en la rentabilidad puede atenuarse vía el aumento de la producción, efecto que se amplifica al ser un impuesto de suma fija (J. J. Llach et al., 1985).

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, con la rebaja sustancial de las retenciones –aun en curso para la soja- el gobierno nacional devolvió de facto a las provincias buena parte del espacio fiscal que les había quitado al introducir los impuestos a las exportaciones²⁸. Adicionalmente, el Consenso Fiscal 2017, en su inciso II q, manifiesta la intención de dejar a las provincias el espacio fiscal para la imposición patrimonial, al disponer “no crear nuevos impuestos nacionales sobre el patrimonio ni incrementar la alícuota del Impuesto sobre los Bienes Personales”²⁹.

Como se mencionó, la propuesta aquí presentada de eliminar el ISIB y reemplazarlo por mayor recaudación del impuesto inmobiliario y por un nuevo impuesto a las ventas de consumo final (IVC) se ejecutaría en ocho años³⁰. Nuestra hipótesis es que el impuesto inmobiliario podría aportar como máximo una cuarta parte de la pérdida del ISIB, es decir un 1% del PIB. En tal caso, la Argentina terminaría recaudando 1,4% del PIB de II, la mitad del promedio del Australia, Canadá y los EEUU. La magnitud final de este aporte sólo podrá estimarse una vez que se cuente con catastros realistas de todas las provincias, como se indica más adelante. Pero esto no impide poner en marcha la propuesta porque los números presentados en los cuadros 22 al 25 –que podrían detallarse más si todas las provincias brindaran la información necesaria- muestran con elocuencia que existe suficiente espacio fiscal como para iniciar la reforma.

Después de un plazo estimado en dos años podría determinarse con precisión la magnitud del aporte posible del II, tarea que debe realizarse provincia por provincia. Esto será así en la medida que se cumplan las siguientes cláusulas del Consenso Fiscal 2017 sobre valuaciones fiscales y alícuotas. Por un lado, la del inciso II p que establece “disponer de un organismo federal que cuente con la participación de las provincias y de la CABA, que determine los procedimientos y metodologías de aplicación para todas las jurisdicciones con el objeto de lograr que las valuaciones fiscales de los inmuebles tiendan a reflejar la realidad del mercado inmobiliario y la dinámica territorial”³¹. Por otro lado, los criterios generales para realizar las valuaciones que establece el mismo Consenso en el inciso III g: “adoptar para el cálculo y determinación de las valuaciones fiscales de los inmuebles los procedimientos y metodologías de valuación uniformes establecidas por el organismo federal”. Para ello, “las provincias y la CABA asegurarán a ese organismo federal el 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

²⁸ Con el Fondo Federal Solidario (FFS), constituido en el año 2009 con un 30% de lo recaudado por los impuestos a las exportaciones del complejo sojero –sólo asignable a gastos de capital- la Nación había compensado parcialmente a las provincias de las pérdidas indirectas por las retenciones al comercio exterior (también a los municipios, a quienes se destina un 30% de los recursos del FFS).

²⁹ Curiosamente, no se menciona en el Consenso la cesión de espacio fiscal de la Nación a las provincias por la rebaja sustancial, y eliminación a plazo, de los impuestos a las exportaciones.

³⁰ El Consenso Fiscal 2017 plantea sólo 4 años. Además, a diferencia de nuestra propuesta, si bien plantea una eliminación gradual hasta eximir del ISIB a actividades ligadas al sector transable (agropecuaria, industria manufacturera y minería), transporte y electricidad, gas y agua, el horizonte de 4 años de la propuesta no llega a eliminar el ISIB en la construcción ni en la mayoría de los servicios que son insumos de la producción y afectan la competitividad. Es por ello que planteamos un horizonte de 8 años.

³¹ Esta debería ser tarea del Consejo Federal del Catastro (<http://cfcatastro.com.ar/sitio/index.php>), creado por la ley nacional de catastro, 26209/2007.

igual criterio para la determinación de la base imponible”. En fin, el Consenso también establece alícuotas para el II, las que deben ubicarse entre el 0,5% y el 2% (inciso III h).

Siguiendo el camino planteado en este apartado se acentúa la progresividad del sistema tributario provincial aquí propuesto dado que, al mismo tiempo, se mejora la distribución del ingreso después de impuestos, se reducen los costos de producción a lo largo de todas las cadenas productivas y se generan incentivos a aumentar la productividad del factor tierra.

Estas ventajas podrían potenciarse con dos ingredientes adicionales de la repotenciación del II. El primero es introducir una suave progresividad en las alícuotas del impuesto, que el Consenso Fiscal de algún modo sugiere al decir que ellas deberán ser de entre el 0,5% y el 2,0% del valor fiscal. El segundo es establecer “descuentos ambientales” a los propietarios que realicen prácticas conservacionistas.

3.3.2. Reemplazo parcial del ISIB por un impuesto a las ventas de consumo final (IVC)³²

3.3.2.1. Estimación de la alícuota necesaria del IVC para poder reemplazar al menos tres cuartas partes de lo recaudado por el ISIB

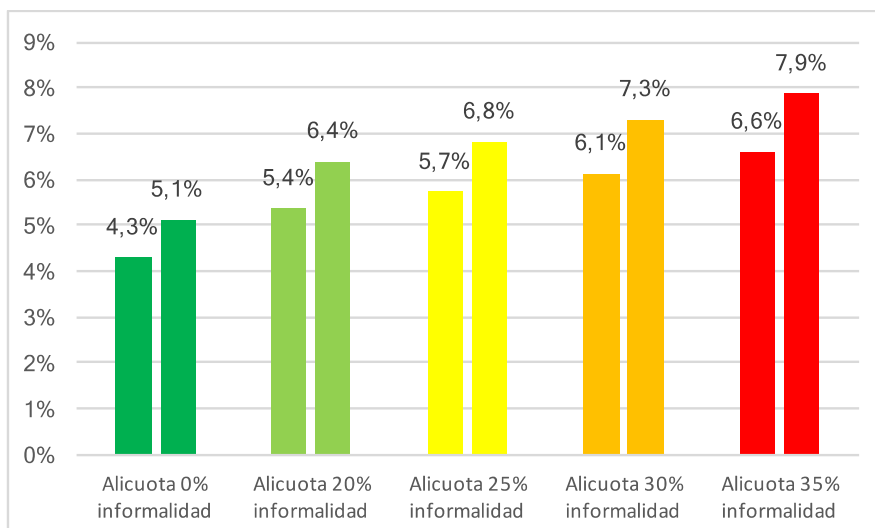
La alícuota del IVC necesaria para recaudar 3% del PBI, equivalente al 75% de lo recaudado en 2017 en materia de ISIB, sería del 6,6% asumiendo una tasa de evasión del 35%³³. Si lo que se busca con la reforma impositiva es reemplazar parte de ISIB por un IVC, asegurando un nivel recaudatorio similar, la alícuota resulta elevada ya que la base imponible del IVC es cuantitativamente más reducida que la del ISIB. El primero grava sólo la etapa ligada al consumo final y el segundo grava todas las etapas vinculadas a la producción. En el **Gráfico 7** se presentan cálculos de alícuotas equivalentes en función de distintos escenarios con respecto a la tasa de informalidad. Asumiendo una tasa de informalidad del 35%, equivalente al último dato de empleo no registrado medido por el INDEC³⁴, la alícuota del IVC que permitiría recaudar 3 p.p. del PBI, sería de 6,6%. La alícuota se incrementaría al 7,9% al eximir del tributo al consumo de leche y de servicios de educación, textos e útiles escolares y al aplicar una alícuota reducida del 50% de la general al consumo de carne, pescado, frutas y verduras frescas, medicamentos, equipamiento, servicios y seguros de salud, tal como existe en la actualidad con el IVA. En otras palabras, la exención y/o aplicación de alícuotas diferenciales para determinados bienes y servicios relacionados con el desarrollo de capital humano aumentaría en 1,3 puntos porcentuales la alícuota equivalente del IVC.

Gráfico 7. Alícuota de IVC equivalente al 75% de la recaudación de ISIB, con y sin deducciones/exenciones* bajo distintos escenarios de informalidad

³² Pueden verse antecedentes de esta propuesta en J. J. Llach et al. (2001).

³³ Ver anexo metodológico. Al estimar la alícuota del IVC mediante el 100% consumo privado estaríamos incluyendo el consumo “informal”, lo que subestimaría la alícuota necesaria para reemplazar ISIB. La alícuota necesaria para reemplazar con el IVC el 100% de ISIB (4% del PBI) debería ser 8,8%; con una tasa de evasión del 35%.

³⁴ La tasa de asalariados sin descuento jubilatorio ascendió a 33,9% en el primer trimestre de 2018.



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Secretaría de Hacienda. (*) A bienes que promueven el desarrollo del capital humano. Promedio 2011-2017

3.3.2.2. Características sugeridas para el IVC

La reforma propuesta incluye, como parte importante, devolver a las provincias su potestad para gravar el consumo. Salvo en los compromisos firmados, como el Consenso Fiscal 2017, las provincias conservan su soberanía tributaria. Por ello, las características que a continuación se sugieren para el IVC son sólo indicativas.

Por idénticas razones, en el marco del Consenso Fiscal, las provincias pueden tomar decisiones diversas en cuanto a las características del IVC, tanto en los aspectos que se mencionan a continuación como en las alícuotas del impuesto.

Estrategia gradual de implementación. La utilización de un IVC a nivel provincial (y como se verá municipal para determinados bienes y servicios en reemplazo de las tasas no retributivas) se daría bajo una coexistencia con un IVA nacional, siendo ambos los principales impuestos de cada nivel de gobierno y generando una alícuota total sobre el consumo cercana al 30%, es decir generando una presión impositiva sobre el consumo final que no suele observarse a nivel internacional. Además de los efectos regresivos de un sistema tributario de estas características (vale mencionar que no difieren de la situación actual “anónima” con el ISIB), esto introduce un fuerte incentivo a la evasión y necesita no sólo mecanismos de aplicación y fiscalización del impuesto muy eficaces, sino también una estrategia de implementación gradual para su viabilidad.

Alícuota máxima del 8% por un período de cinco años. Luego quedan las provincias, en el nuevo contexto de casi plena correspondencia fiscal, en libertad de acción para fijar también alícuotas superiores. Las alícuotas del IVC no tienen por qué ser iguales entre las provincias. Puede suceder que las provincias más eficaces en su recaudación se arreglen con alícuotas menores para recaudar lo mismo que las provincias menos eficaces.

Alcances del IVC. El hecho imponible es la compra de bienes de consumo para su utilización final, ya sea en el lugar que ella se realiza, o virtual. En este caso, el del comercio electrónico, se sigue el principio de destino y se considera el domicilio del comprador.

Bienes de consumo final. La definición de bienes de consumo es clara teóricamente, pero compleja en la práctica. Se sugiere adoptar un enfoque de listas negativas, es decir, excluir del gravamen a todas las compras de insumos y bienes de capital (aun cuando pudieran ser de uso doméstico), así como también tipos de comercios excluidos, tales como corralones de materiales).

Exenciones. En cuanto a las exenciones, por ser un impuesto al consumo, se podría eximir, total o parcialmente, a las inversiones en capital humano y de alimentos cruciales

para el desarrollo infantil, como las leches reforzadas. Todos los demás bienes de consumo pagarían, a su vez, la misma alícuota impositiva.

*Zonas grises*³⁵. a) *Automotores*. Quedarían gravados todos los que no son utilitarios ni camiones. Podría eventualmente abrirse una puerta de devoluciones para automóviles de uso empresarial, típicamente en el campo (ver más abajo). b) *Combustibles*. El uso extendido del gasoil –que, como otros combustibles pesados, no quedaría alcanzado por el IVC- en la mayoría de las actividades que son insumos de otras simplifica la aplicación en este sector. Al mismo tiempo, cada vehículo inscripto debería estar categorizado como total o parcialmente exento del IVC³⁶. c) *Bienes de consumo utilizados como insumos por empresas*. Por ejemplo, alimentos comprados en un supermercado por una casa de comidas. Se sugiere gravarlas al momento de la penúltima venta y que las empresas compradoras puedan imputarlo como pago a cuenta del IVC. Habría así un incentivo a declarar compras en un sector que es fuertemente evasor. d) *Construcción*. Todos los materiales de construcción comprados en negocios mayoristas quedarían desgravados, pero no así los adquiridos en los "supermercados" de materiales de construcción desarrollados en las últimas décadas. e) *Servicios profesionales*. Lo mejor parece gravarlos a todos y autorizar la devolución del impuesto cuando se acredite su utilización como insumo. f) *Servicios financieros*. En el contexto del alto costo de capital de la Argentina, lo más conveniente es no gravarlos, o hacerlo con una alícuota baja. g) *Bienes de capital de uso doméstico*. El método de listas negativas dejaría exentos a estos bienes, por ejemplo, las computadoras. Pero está bien que sea así, es decir, que se facilite la capitalización de los hogares.

Mejor evitar las devoluciones. Dada la complejidad administrativa de los sistemas de devoluciones –típicamente en el IVA- se sugiere hacer las reglamentaciones de tal modo que no sea necesario realizar devolución a las empresas por compras de insumos. En todo caso, habilitar que las compras utilizadas como insumos por empresas puedan acreditarse como pago del IVC.

Provincias productoras y consumidoras. Se argumenta que el reemplazo del ISIB por el IVC puede generar pérdidas de recursos fiscales para las provincias productoras, típicamente las de recursos naturales, con algún grado de manufactura³⁷. El problema puede agravarse dado que, en la Argentina, buena parte de las provincias "productoras", típicamente las del NEA y el NOA, son al mismo tiempo relativamente más pobres y, por lo tanto, poco consumidoras. El argumento de redistribución de recursos fiscales desde las provincias productoras a las consumidoras parece sólido en un análisis estático, pero no necesariamente en uno dinámico. Esto es crucial porque el principal argumento para eliminar el ISIB es de naturaleza dinámica. La eliminación reduce los costos de producción, aumenta las inversiones y, con alguna demora temporal, conduce al crecimiento y al aumento del consumo. Empero, si se probara rigurosamente la magnitud de esta pérdida podría establecerse un mecanismo transitorio de compensación de las provincias beneficiadas a las perjudicadas.

Comportamientos monopolísticos. Dado que en muchas provincias suele ser baja la competencia en diversos mercados, existe el riesgo, sobre todo en la transición, de que las rebajas del ISIB no se trasladen a precio, como sí lo hará de inmediato la introducción del IVC. Será más que conveniente firmar acuerdos con las empresas e informar a la sociedad

³⁵ Las distorsiones que introduce sobre la administración del IVC la existencia de bienes de uso dual es una de las principales críticas que se le hacen a este tributo (IARAF y CPCE, 2017), ya que su eficiencia se origina en no gravar las ventas que incorporan los procesos productivos de otros bienes y servicios. El IVA nacional permite distinguir las ventas según la categoría impositiva del comprador (final o inscripto), lo que simplifica la implementación del IVC. Sin embargo, el problema a resolver es como identificar a los monotributistas, con el objeto de evitar cobrarles un impuesto a su producción.

³⁶ Las compras realizadas en provincias que no sean la de radicación del vehículo podrían ser objeto de tratamiento en el marco del Convenio Multilateral.

³⁷ Ver, por ejemplo, Porto et al (2017). La mayoría de las provincias argentinas son típicamente productoras: las patagónicas, las del NEA y las del NOA y otras como La Pampa o San Juan.

acerca de las características de este cambio tributario. Lo mismo debería hacerse para evitar que las provincias que en el presente tienen alícuotas de ISIB inferiores a las máximas establecidas por el Consenso Fiscal, no puedan aprovechar el margen e incrementarlas³⁸.

Capacidad provincial de gestión del IVC. Las provincias deberían ser autorizadas a contratar a la AFIP, por un tiempo determinado, para asesorarlas o, directamente, para cobrar el IVC por cuenta y orden de ellas.

El argumento de la mayor evasión en la etapa final. Uno de los argumentos que se alega para cuestionar el reemplazo del ISIB por un IVC es que la evasión es más alta en las etapas finales que en las intermedias. El principal desafío de la implementación del IVC es la dificultad de fiscalización que genera la dispersión de la recaudación en comparación al ISIB (Agosto, 2018). Otra cuestión que puede intensificar la evasión es la mayor alícuota de IVC con respecto al ISIB, lo que provoca que la “rentabilidad” de estas maniobras sea mayor³⁹. Si bien todo esto es cierto, también lo es que, según datos del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, el sector de comercio minorista ya en la actualidad es uno de los principales aportantes a la recaudación del ISIB, generando aproximadamente el 25% de la recaudación de ISIB (60% del ISIB al comercio).

Por otro lado, desde la AFIP se está avanzando, no sin dificultades, para obligar al registro electrónico de todas las transacciones minoristas, sean de responsables inscriptos como de monotributistas, sea vía el *posnet* o mediante el pago con tarjetas⁴⁰. Muchos países han logrado esto hace muchas décadas. Otros como Chile, más parecidos a la Argentina, lo han logrado hace menos tiempo. Si queremos un sistema tributario conducente a la equidad y al desarrollo, no hay otro camino. En el marco de esta propuesta se considera como pilar la implementación de un programa integral de combate a la informalidad y el fortalecimiento de las administraciones tributarias provinciales.

Pago de las empresas de los bienes y servicios públicos locales. Uno de los problemas que pueden generarse con una reforma impositiva como la propuesta aquí es que ella impide que las empresas locales paguen por los bienes públicos que consumen (ver, por ejemplo, Porto et al, 2017, basado en parte en Bird, 2014). Este punto puede acentuarse, en las provincias que son más bien “productoras” que “consumidoras”, cuando se propone un IVC, que será pagado (principalmente) por los consumidores, muchos de los cuales -o aun la gran mayoría en el caso de las provincias pequeñas- vivirán en otras jurisdicciones. Adicionalmente, el hecho de que las jurisdicciones muy consumidoras suelen ser más ricas, o las más ricas, puede agravar este efecto.

Para evitar este defecto puede pensarse en dos caminos. Uno es proponer utilizar a tal fin hasta un máximo de una alícuota del 1% del impuesto a las ganancias de las empresas. Según lo que se acuerde, esta alícuota podría ser adicional o parte de la vigente. En todo caso, debería destinarse en partes a las provincias y a los municipios en los que dicha empresa tenga radicadas plantas u oficinas. El segundo camino, más peligroso, es mantener alícuotas no mayores al 1% del ISIB para destinarlas al mismo fin. El peligro, no menor, es que estas alícuotas actúen como simientes de la recreación del ISIB, tal como ocurrió con los Pactos Fiscales de la década del noventa, luego gradualmente revertidos.

Incorporación del IVC al Consenso Fiscal. Es muy importante incorporar al Consenso Fiscal todas las cuestiones que pudieran desnaturalizar al impuesto, reduciendo al máximo la discrecionalidad de las provincias para volver a un impuesto a la producción o en cascada.

³⁸ En tanto, el artículo 13 de LRF 27.428 establece que las provincias no pueden aumentar la carga de impuestos que gravan la producción, el empleo y su financiamiento.

³⁹ Sin embargo, esta práctica podría controlarse pautando aumentos graduales en las alícuotas del IVC *pari passu* las disminuciones graduales en las alícuotas del ISIB.

⁴⁰ Con la Resolución Nro. 3997/2017 la AFIP dispuso que los contribuyentes inscriptos en régimen general o especial de Monotributo que “realicen en forma habitual la venta de bienes para consumo final, presten servicios de consumo masivo, realicen obras o efectúen locaciones de cosas muebles, deberán aceptar tarjetas de débito como medio de pago...entendiéndose que deberán brindarles a los clientes la posibilidad de realizar los pagos a través de terminales POS”.

3.3.3. Reemplazo de tasa de seguridad e higiene municipal por el IVC de micro y pequeños comercios

En el trabajo de la UNGS y SAM (2015) se indica que solamente dos tasas generan alrededor del 80% de los recursos propios en municipios grandes y metropolitanos. De estas dos tasas (servicios generales, TSG⁴¹ e inspección por seguridad e higiene, TISH), la primera tiene mayor importancia en los municipios pequeños y medianos, y la segunda en los grandes y metropolitanos. La tasa más extendida es la “tasa de seguridad e higiene”, que provee alrededor del 45% de los recursos propios de los municipios (López Accotto et al., 2015). Dado que es un gravamen asociado a la actividad productiva y comercial⁴², su recaudación es mayor en aquellas ciudades de mayor actividad económica y grandes centros de consumo⁴³. Al tomar como base imponible el valor de las ventas, o ingresos brutos, se podría clasificar a la TISH como un tributo general a los consumos intermedios y finales (dado que resulta trasladable a los precios), con el agravante de operar (al igual que el ISIB) en cascada al ser de etapa múltiple y acumulativo. Sus problemas son solamente atenuados en su cuantía por ser un tributo que presenta alícuotas más bajas.

Para eliminar las distorsiones que generan estas tasas municipales, las provincias podrían ceder a los municipios los ingresos –y si es posible, también la recaudación– del IVC de micro y pequeños comercios (bares, kioscos, reparaciones, lavaderos, almacenes, feriantes, etc.) que facturen menos que un valor a determinar (y que podría ser variable por provincia). Mediante una sobretasa municipal sobre el IVC (Llach, 2001), situación usual en los EE.UU., o la asignación de determinadas bases imponibles de pequeños comerciantes, los gobiernos municipales argentinos podrían avanzar en la eliminación de los citados impuestos.

3.4. Conclusiones

En este trabajo se ha mostrado la factibilidad de una reforma tributaria en las provincias capaz de reducir significativamente los costos de producción y aumentar así la competitividad de la producción argentina, la atracción de inversiones y la generación de empleo. La reducción de costos puede llegar al 4% del PIB, y aún acercarse al 5% si la reforma se extiende también a los municipios. La herramienta tributaria principal de esta propuesta es la eliminación gradual, en un período de 8 años, del impuesto sobre los ingresos brutos (ISIB), en línea con las disposiciones del Consenso Fiscal, aunque abarcando un horizonte más largo de tiempo que permita una reforma integral. Su recaudación sería reemplazada, en aproximadamente tres cuartas partes del total, por un impuesto a las ventas de consumo (IVC) y, el cuarto restante por un aumento de la recaudación del impuesto inmobiliario, principalmente el rural que es el que puede demostrarse que está más retrasado.

⁴¹ La TSG comprende los cobros asociados a la prestación de servicios de alumbrado público, barrido de calles, limpieza y conservación de la vía pública, así también como la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos domiciliarios. Las bases imponibles suelen ser la valuación fiscal y/o metros lineales de frente del inmueble beneficiado con los servicios y, por ende, se asocian al costo de iluminación y el barrido.

⁴² Es un tributo que cobran los municipios en concepto de los servicios de inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene en comercios, industrias y actividades de servicios o recreativas que se desarrollen en locales, establecimientos, oficinas o predios.

⁴³ La alícuota general se ubica entre 0,001% y 2%. Las alícuotas mínimas, según la actividad que se trate, oscilan entre el 0,0003% y el 0,001%, y las máximas llegan al 12%. Si bien la determinación de la alícuota se relaciona con el sector de actividad, no existe una relación entre tales sectores y el poder adquisitivo de los consumidores, lo que hace a éstas tasas regresivas.

Una virtud adicional de la reforma es que daría mayor progresividad distributiva a la carga tributaria provincial, por la mayor incidencia del impuesto inmobiliario y, por otro lado, porque el reemplazo del ISIB por el IVC es, en principio, neutral desde este punto de vista. También se sugiere una alternativa para que las empresas paguen un monto razonable por el uso de bienes públicos provinciales y municipales.

Por ambas razones, a saber, la menor carga de impuestos distorsivos y la mayor progresividad distributiva, la estructura tributaria de la Argentina se acercaría a la de los países desarrollados y también a la de países emergentes.

Desde un punto de vista de economía política hay que reconocer que la reforma no es sencilla, en tanto deja de lado impuestos desconocidos por la mayor parte de la sociedad y realza o introduce impuestos perfectamente identificables por los ciudadanos. Esto podría encontrar resistencias en algunos liderazgos locales tradicionales, pero sin la menor duda se ubica dentro de los criterios contemporáneos de administración tributaria, cuyo abandono ha sido muy oneroso para el país. En fin, desde el punto de vista estrictamente económico, deberán diseñarse arreglos institucionales que faciliten el traslado a precios de las rebajas del ISIB y de las tasas municipales análogas. De lo contrario, dada la baja competencia prevaleciente en la Argentina en muchos sectores, la rebaja de costos puede dificultarse y anular así un aspecto esencial de la reforma.

4. Referencias

- * Alavuotunki, Kaissa y Jukka Pritttilä (2015). *The consequence of VAT on inequality*, Wider Working Paper 2015/11.
- * Argañaraz, Nadin; Sofía Devalle, Cecilia Di Monte y Natalia Rodríguez (2008). *El nuevo mapa tributario provincial argentino luego de los recientes incrementos en el Impuesto a los Ingresos Brutos*, IERAL.
- * Baker Valls Pereira, Lia (2017). *Impostos de exportações: breve resenha*, ibRE.
- * Besley, Timothy J. y Harvey S. Rosen (1998). Sales taxes and prices: an empirical analysis, NBER Working Paper 6667.
- * Bird, Richard M. (2013). *The VAT as a Local Business Tax*, *Tax Notes International*, 72, 5, noviembre 4.
- * ----- (2014). *A better local business tax: the BVT*, *IMFG Papers on Municipal Finance and Government*, 18.
- * Cámara Argentina de Comercio y Servicios (2017). *Costo Argentino*.
- * Chamberlain, Andrew y Patrick Fleenor (2006). *Tax Pyramiding: The Economic Consequences of Gross Receipts Taxes*, Tax Foundation: Special Report, 147, December.
- * Devalle, Sofía; Andrés Mir, Marianela I. Marcó y Ana M. Godoy (2015). *El Convenio Multilateral y su problemática en las transacciones inter-jurisdiccionales. El tratamiento desigual a la industria por el Impuesto a los Ingresos Brutos*, IARAF.
- * Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Hacienda (s/f). *Recaudación Tributaria 1991-2016*.
- * Ebrill, L; Michael Keen, Jean-Paul Bodin y Victoria Summers (2002). "The Allure of the Value-Added Tax", IMF, *Finances and Development*, 39, 2, junio.
- * IARAF-Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la CABA (2017). *Impuesto a los Ingresos Brutos Subnacional*, Buenos Aires: IARAF-CPCE de la CABA.
- * INDEC (s/f). *Estadísticas de Cuentas Nacionales 1993-2016*
- * INFOLEG (s/f). *Ley Nro. 27429 de Consenso Fiscal*, diciembre de 2017.
- * Llach, Juan J. y Jorge E. Fernández Pol (1985). "Sustitución de las retenciones a las exportaciones por un impuesto a la tierra libre de mejoras y subsidios explícitos al consumo interno de alimentos", *Estudios*, VIII, 34, abril – junio.
- * Llach, Juan J., Cristina V. de Flood, Marcela Harriague, Lucas Llach y Horacio Piffano (Estudio Economía y Sociedad, 2001). *Más allá del IVA: una reforma impositiva para mejorar la competitividad, la responsabilidad fiscal, el federalismo y la democracia representativa. Informe Final*.
- * Llach, Juan J. (2013), *Federales y unitarios en el siglo XXI*, Buenos Aires: Temas.
- * Llach, Juan J. y Martín Lagos (2016). *El país de las desmesuras*, Buenos Aires: El Ateneo, segunda edición
- * Llach, Juan J., María Marcela Harriague y Ariel Melamud (2017). *Una reforma impositiva para el desarrollo sostenible y la inclusión social*, Fundación Producir Conservando, <http://www.producirconservando.org.ar/>. Versión en power point.
- * Llach, Juan J. y Carlos M. Belloni (2018). *El índice de precios de los activos (IPAP) y la inversión*, Área de Economía-IAE Business School-Universidad Austral, febrero.
- * López Accoto, Alejandro; Martínez, Carlos y Mangas, Martín (2015). *Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en Argentina. Últimos treinta años: más regresividad, menos equidad*. Universidad Nacional General Sarmiento.
- * Mikesell, John L. (2007). *Gross Receipts Taxes in State Government Finances: A Review of Their History and Performance*, Tax Foundation: Background Paper, 53, diciembre.
- * OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr.
- * Porto, Alberto; Marcelo Garriga y Walter Rosales (2017). *El Impuesto a los Ingresos Brutos y Alternativas de Reforma*, Departamento de Economía e Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Documento de Trabajo Nro. 112, septiembre.

- * Quaglia, Dante N. (2017). *Ingresos brutos y reforma tributaria: un análisis de equilibrio general computable*, ASAP, XXXI Seminario Nacional de Presupuesto Público.
- * Romero, Luis Alberto (2018). “Del Estado, todo; al fisco, nada”: una convicción ciudadana, *Los Andes*, 18 de marzo.
- * Ross, Justin M. (2016). *Gross Receipts Taxes: Theory and Recent Evidence*, Tax Foundation: Fiscal Fact 519, octubre.
- * Schwarz, G. IERAL (2018). *Evolución del índice de complejidad económica de las provincias argentinas*, IERAL, *Documentos de investigación*, Año 36, Edición 64. enero.
- * Smart, Michael and Richard M. Bird (2009). “The Economic Incidence of Replacing a Retail Sales Tax by a Value-Added Tax: Evidence from Canadian Experience”, *Canadian Public Policy*, XXXV, 1.
- * Smith, Adam (1776). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México: Fondo de Cultura Económica, 1958.
- * Subsecretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Hacienda (varios años). *Informes de Cadenas de Valor: Vitivinicultura, Automotriz y Autopartista, Láctea, Frutícola – Manzana y Pera, Algodonera y Textil*.
- * Subsecretaría de Relaciones con las Provincias (2016), Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda, *Estadísticas Fiscales Provinciales 2016*
- * Ufier, Alex (2014). “Quasi-experimental analysis on the effects of adoption of a Value Added Tax”, *Economic Inquiry*, 52, 4, octubre.
- * Universidad Nacional de General Sarmiento (2015). “La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos”. Gloria Acosta et. Al. 1era. Edición.

5. Anexo metodológico

Impuesto inmobiliario rural

La incidencia por hectárea del impuesto se estimó en base a la siguiente información. *Recaudación del impuesto inmobiliario*: datos de las provincias de Buenos Aires (2016), Córdoba (2016) y Santa Fe (2015), tomados de fuentes oficiales, no publicadas.

Valor de los campos: datos de la Compañía Argentina de Tierras (<http://www.cadetierras.com.ar/estadisticas/valor-de-la-tierra-en-argentina/>).

Estimación de alícuota de IVC

Se toma la base imponible del IVC, conformada por el consumo privado de las cuentas nacionales, y se le descuenta una tasa de informalidad aproximada de consumo minorista del 35%, a los fines de estimar la base imponible efectiva que tributaría el IVC. El cociente entre el 75% de la recaudación de ISIB (3% del PBI), que se pretende reemplazar con el IVC, y la base imponible neta del IVC permite calcular la alícuota equivalente. La estimación de la alícuota equivalente se efectúa para otros cuatro escenarios de informalidad (30%, 25%, 20% y 0%). Los cálculos se realizaron para el período 2011-2017 y la estimación corresponde al promedio simple del período bajo consideración.

Por otro lado, se le deducen a la base imponible los gastos de los hogares que se eximirían (consumo de leche y de servicios de educación, textos e útiles escolares) y los tendrían una alícuota reducida del 50% del tributo (carne, pescado, frutas y verduras frescas, medicamentos, equipamiento, servicios y seguros de salud). El cociente entre el 75% de la recaudación de ISIB (3% del PBI) y la base imponible neta de los gastos de los hogares que estarán exentos o tributarán una alícuota del 50% permite calcular la alícuota equivalente de este ejercicio alternativo.