

PROPUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA REPUBLICA ARGENTINA FORMULADA POR ENTIDADES EMPRESARIAS DE LA REGION CENTRO.

Abril 2011

FORO DE ENTIDADES EMPRESARIAS DE REGION CENTRO, CAPÍTULO CORDOBA.

Asociación de Empresarios Región Centro Argentino (AERCA)
Bolsa y Cámara de Cereales de Córdoba
Bolsa de Comercio de Córdoba
Cámara Argentina de la Construcción, Delegación Córdoba.
Cámara de Comercio de Córdoba
Cámara de Comercio Exterior de Córdoba (CaCEC)
Cámara de Turismo de la Provincia de Córdoba
Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ)
Unión Industrial de Córdoba (UIC)
Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada (Coninagro)
Federación Cordobesa del Transporte Automotor de Cargas (Fe.Co.T.A.C)
Federación Comercial de Córdoba (FEDECOM)
Sociedad de Acopiantes de Granos de la Provincia de Córdoba

PROVINCIA DE ENTRE RIOS.

Asociación Hotelera Gastronómica Paraná
Asociación para el Desarrollo de Concordia (ASODECO)
Bolsa de Cereales de Entre Ríos
Bolsa de Comercio de Entre Ríos
Cámara de Industrias Frigoríficas de Entre Ríos (CAIFER)
Consejo Empresario de Entre Ríos (CEER)
Corporación para el Desarrollo de Paraná (CODEPA)
Federación Agraria Argentina.
Federación de Asociaciones Rurales de Entre Ríos (FARER)
Federación de Transporte Automotor de Carga (FETAC)
Federación Cooperativas Entrerrianas (FEDECO)
Federación Económica de Entre Ríos (FEDER)
Unión Industrial de Entre Ríos (UIER)

PROVINCIA DE SANTA FE.

Confederación de Asociaciones Rurales de Santa Fe (CARSFE).
Federación Agraria Argentina.
Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO).
Bolsa de Comercio de Rosario.
Bolsa de Comercio de Santa Fe.
Federación de Centros Comerciales de Santa Fe (FECECO).
Federación Gremial del Comercio e Industria.
ADEESSA (Asociación de Entidades Empresarias del Sur Santafesino).
Cámara Argentina de la Construcción. Delegación Santa Fe.
Cámara Argentina de la Construcción. Delegación Rosario.

Lineamientos generales de Reforma Tributaria Integral para la República Argentina propuesta de las entidades empresarias de la Región Centro.

1. Introducción

El Estado Nacional, las Provincias y los Municipios argentinos necesitan recursos suficientes que les permitan atender necesidades sociales y de prestación de servicios para la población como Salud, Educación, Seguridad y Justicia, como así también la ejecución de obras de infraestructura relativas a vivienda social, provisión de agua potable, desagües cloacales, escuelas, rutas, caminos, obras ferroviarias, energía eléctrica, etc. que permitan la integración equitativa del país, sustentados en el afianzamiento del Federalismo Fiscal. Esto redundará en condiciones de vida ecuánimes para sus habitantes, cualquiera sea el lugar geográfico donde ellos residan, en pos de concretar los preceptos contenidos en el Preámbulo de nuestra Constitución Nacional, y todos los principios y derechos en ella establecidos.

En este marco de crecientes demandas sociales, y ante la necesidad de fomentar las inversiones productivas, fortalecer el desarrollo económico-social y aumentar el nivel de actividad económica y empleo, Argentina debe de manera inmediata e impostergable implementar una reforma integral de su sistema tributario en sus tres niveles: nacional, provincial y municipal.

El sistema impositivo futuro debe ser previsible, sencillo y sin constantes modificaciones. La reforma tributaria que se planifique debe permitir adoptar medidas en el corto, mediano y largo plazo para mejorar la estructura fiscal existente a fin de aproximarla a un sistema racional que no deje de lado los aspectos históricos y que se adapte a la realidad política, social y económica de la estructura propia del país.

El nuevo sistema debe estar conformado por tributos estables, fundados en las garantías que acuerda la Constitución, basándose en la razonabilidad tributaria como uno de los ejes de la política fiscal tributaria cuya administración pertenezca al fisco Nacional, Provincial y/o Municipal según corresponda y a la vez que generen un nivel de recaudación que le permita al Estado cumplir con las funciones que le son inherentes.

Por lo expuesto un nuevo sistema tributario debe satisfacer inexorablemente las siguientes condiciones:

- Respetar el "Principio de Legalidad" que deriva del principio general del Derecho que es la seguridad jurídica y que surge del art. 16 de la Carta Magna. Este principio, contemplado en los artículos 17 y 19 de la Constitución Nacional, constituye una garantía esencial en el derecho constitucional tributario y requiere que todo tributo emane de una ley (*nullum tributum sine lege*). La ley debe establecer con absoluta claridad el hecho imponible, los sujetos obligados al pago y los elementos estructurales del tributo. A criterio del máximo tribunal, el dictado de leyes es una facultad constitucional del Congreso de la Nación que es esencial en un régimen representativo republicano del gobierno, y también que el cobro de impuestos sin ley que lo autorice es un despojo que viola el derecho de propiedad.

Se debe desterrar por completo que se legisle vía decretos, resoluciones generales, disposiciones, circulares, dictámenes, etc. y evitar que estas normas –que sólo deben ser de contenido reglamentario- ocupen el punto más alto de la pirámide normativa, por encima de la misma Constitución Nacional y las Leyes.

PROUESTA DE REFORMA
TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA
REPUBLICA ARGENTINA FORMULADA
POR ENTIDADES EMPRESARIAS
DE LA REGION CENTRO

- Cumplir con el “Principio de Igualdad” conforme al cual, además de tratar de la misma manera a los que están en iguales situaciones no deben existir excepciones que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias. El artículo 16 de la Constitución Nacional dispone que la igualdad es la base de las cargas públicas lo que ha sido interpretado como un verdadero límite al poder fiscal. Otros artículos de la Constitución Nacional que se relacionan con el tema son el art. 4 (“las contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el congreso,”) y el art. 75 inc. 23 que establece la igualdad real de oportunidades y de trato. Asimismo, el principio de proporcionalidad relaciona la capacidad contributiva del sujeto con su riqueza y el impuesto debe ser en las mismas circunstancias igual para todos los contribuyentes.
- Acatar el “Principio de Generalidad”. El gravamen se debe establecer de modo tal que toda persona, incluida en el alcance del hecho generador del tributo, quede sujeto a él. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que “no es admisible que se grave a una parte de la población en beneficio de otra, siendo la generalidad una condición esencial de la tributación”. El artículo 16 de la Constitución establece que no se admiten prerrogativas de ningún tipo ni hay fueros personales. El futuro sistema tributario debería fundarse en la derogación de exenciones incompatibles con el objetivo de justicia y equidad a que debe aspirarse.
- Cumplir con el “Principio de Equidad”. La equidad consagrada por la Constitución se vincula con la generalidad y la igualdad en la tributación.
- Respetar el “Principio de Neutralidad” por el cual los tributos no deben interferir en los costos relativos de los factores productivos ni en los precios relativos.
- Sustentar el “Principio de la Capacidad Contributiva”. Si bien la Constitución no trata especialmente este principio, vincula los principios de igualdad (art. 16) con el de equidad (art. 4), proporcionalidad (art. 67) y no confiscatoriedad (art. 17), adopta el principio de la capacidad contributiva de manera que la obligación tributaria debe hallar en ella la única causa.
- Sostener el “Principio de la Proporcionalidad y Progresividad”. La carga tributaria debe ser “en proporción” a las manifestaciones individuales de capacidad contributiva. Se admite la progresividad de alícuotas con el propósito de lograr la igualdad de sacrificios en los contribuyentes con fundamento en la solidaridad social que admite exigir más a quien posee mayor riqueza.
- Respetar el principio de “No Confiscatoriedad”. El artículo 17 de la Constitución Nacional establece que la propiedad privada es inviolable. La tributación no debe causar daños en el patrimonio del contribuyente o impedir el ejercicio de una industria lícita absorbiendo una parte sustancial de la propiedad o de la renta.
- Basarse en la “Racionalidad Económica” estableciendo coherencia entre los objetivos buscados por las leyes impositivas y el desarrollo económico de la comunidad. En definitiva, no atentar contra el ahorro de las personas.
- Respetar el “Principio de Instrumentalidad” lo que requiere propiciar una revisión y simplificación integral del sistema tributario argentino sobre bases prácticas, eficaces y modernas. Las leyes tributarias deben elaborarse de tal forma que su aplicación sea práctica y sencilla. Deben contemplar la conveniencia de un tributo- tanto para el Estado como para el contribuyente-,

PROUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA REPÚBLICA ARGENTINA FORMULADA POR ENTIDADES EMPRESARIAS DE LA REGIÓN CENTRO

la economía o los mínimos costos que debe implicar la recaudación, y la certeza y transparencia que debe caracterizar a los tributos en cuanto a fechas, formas y montos a ingresar.

- El Derecho Tributario debe ser interpretado en el sentido más favorable al deudor del tributo, siendo conscientes que toda obligación tributaria restringe de hecho y en cierta medida los bienes particulares del deudor, aunque esto resulte justificable por la causa jurídica de la obligación. Los sustentos constitucionales en los que debe basarse la legislación impositiva, a los efectos de que su interpretación resulte indiscutible, deberán tender a la interpretación de la norma tributaria según su sentido económico, fundándose en que ése es el carácter de los hechos imponibles, previstos en ellas, los cuales se refieren a la posesión o traspaso de una riqueza que revela la existencia de capacidad contributiva del contribuyente que debe tributar el impuesto correspondiente y que, deberá contemplar la realidad económica de cada situación o negocio particular.

Los impuestos se fundan en la capacidad contributiva y, conforme a este criterio, igualdad significa que deben existir impuestos del mismo monto ante condiciones iguales de capacidad contributiva. Dino Jarach es muy claro cuando menciona que la consideración económica en el derecho tributario no se origina en el carácter pecuniario de la obligación, sino en el principio constitucional de la capacidad contributiva que "solo puede ser hallada no en los aspectos formales de los hechos y de los actos de que surgen, sino de los aspectos sustanciales, del contenido económico de las relaciones, de las circunstancias que evidencian la capacidad contributiva". La legislación tributaria argentina deberá indicar un determinado método de interpretación, para establecer el sentido y alcance de las leyes tributarias.

- Se respete la "libertad de circulación territorial": Los arts. 9º, 10º y 11º de nuestra Carta Fundamental prohíben que se grave el mero tránsito dentro del país o el establecimiento de aduanas interiores.
- Afianzar el Federalismo Fiscal. La asimétrica concentración de los ingresos y distribución del gasto entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales, es –a nuestro entender– el tema de mayor criticidad y por lo tanto el que requiere un estudio y tratamiento urgente. Nuestra Carta Constitucional establece varios sistemas de coordinación financiera interestatal, entre las cuales se destaca el de participación, aludiendo al de concurrencia, separación de fuentes, cuotas adicionales, entre otros.

Consideramos que para el sostenimiento del postulado del artículo 1º de nuestra Carta Magna ("La Nación adopta el régimen representativo, republicano y federal), y más allá de las posturas políticas enquistadas en omitir el mandato constitucional desde la reforma realizada en 1994, () como representantes del quehacer económico privado de la Región Centro consideramos que sin federalismo fiscal, no hay Estado Federal y será imposible el ejercicio del poder soberano de las provincias y los municipios.

- Reduzca la presión fiscal sobre el sector que paga efectivamente impuestos y ataque duramente los altos niveles de evasión y elusión que existen en la actualidad ("dejar de cazar en el zoológico"). Argentina es el país latinoamericano cuya presión fiscal es la que más creció en el periodo 2002 – 2009. Una presión fiscal excesiva no favorece el desarrollo de la actividad productiva y económica en general, sustrayendo capital de trabajo del sector privado hacia el sector público. En tal sentido, el impacto de los derechos de exportación sobre el sector agropecuario merece un análisis especial y particular.

PROUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA REPUBLICA ARGENTINA FORMULADA POR ENTIDADES EMPRESARIAS DE LA REGION CENTRO

Si en el diseño del nuevo sistema, y tal como se postula, se prioriza el respeto de los principios de generalidad, proporcionalidad, capacidad contributiva y equidad, el esquema de percusión del sistema tributario debería reflejar, conjuntamente con una mejor distribución y universalización de la carga, una reducción de la elevada presión fiscal de nuestro sistema.

El mejor desempeño macroeconómico no puede reposar de manera excluyente en un incremento de la presión fiscal, sino en la racionalidad y calificación del gasto público, y reposar en una mejor calidad de gestión del mismo. Al gestar la reforma debe priorizarse la mayor eficiencia posible en cubrir el gasto social con el menor aumento impositivo.

El sistema impositivo debe permitir cubrir los gastos básicos del Estado en forma duradera y que definitivamente los impuestos constituyan un instrumento apto para potenciar el desarrollo económico, el incremento del empleo, la redistribución de la renta y la formación del ahorro, asegurando la productividad, simplicidad, certeza, transparencia y ecuanimidad en el pago, a través de normas claras y no propiciatorias de fuentes generadoras de elusión.

El sistema impositivo deberá respetar el medioambiente, creando sistemas de incentivos para quienes no contaminen.

Es una tarea urgente e impostergable la derogación de la Ley N° 23.548 y su sustitución por un nuevo régimen de coparticipación, en cumplimiento de la manda constitucional de 1994; como así también la implementación de mecanismos de coordinación financiera interjurisdiccional que tengan por objetivo lograr el federalismo fiscal. Las distribuciones primaria (Nación – Provincias y CABA) y secundaria (entre las provincias y CABA) debe realizarse de acuerdo a dos parámetros de distribución complementarios: equidad y solidaridad. Esto significa que, para fijar los porcentajes de participación de cada jurisdicción habrá que tener en cuenta un criterio "distributivo" proporcional a la cantidad de población, servicios y funciones de cada jurisdicción y a lo que cada una de ellas aporta a la masa (criterio de equidad) y al mismo tiempo un criterio de solidaridad exactamente inverso, que favorezca a aquéllas jurisdicciones más atrasadas en términos de servicios, desarrollo económico, necesidades básicas insatisfechas, cantidad de pobladores, etc. Es necesario que el sistema contemple asignaciones especiales por cumplimiento de mayor grado de correspondencia fiscal en las jurisdicciones provinciales.

Es de fundamental importancia recordar que la Ley de Coparticipación es una Ley Convenio que ha recibido la adhesión de las Provincias y por lo tanto no puede ser modificada sin su acuerdo. Sin embargo, el Gobierno Nacional adopta con frecuencia una vía para sustraer recursos a su aplicación creando mecanismos de distribución específicos, con lo que el Congreso Nacional en la práctica modifica la Ley de Coparticipación Federal, sin contar con el acuerdo de las provincias. Esto plantea el interrogante respecto a la legalidad de las cláusulas que establecen mecanismos de distribución específicas de recursos para impuestos determinados, puesto que, según muchos constitucionalistas, la ley convenio es de jerarquía superior a las leyes "simples" emitidas por el Congreso. En consecuencia, las normas inferiores (leyes) no podrían modificar otras de carácter superior (ley convenio) siendo pasibles de ser declaradas inconstitucionales en la medida en que lo hicieran.

PROUESTA DE REFORMA
TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA
REPUBLICA ARGENTINA FORMULADA
POR ENTIDADES EMPRESARIAS
DE LA REGION CENTRO

2

2. Lineamientos generales del nuevo sistema impositivo a implementar

Para fortalecer y consolidar el desarrollo social y económico de nuestro país, en el nuevo sistema los impuestos deberían tener las siguientes características:

- Recaer sobre quienes tengan verdadera capacidad contributiva.
- Atraer inversiones productivas que a su vez generen mayores recursos fiscales.
- Alentar y promover la producción, el trabajo y las exportaciones
- Brindar seguridad jurídica a través de la estabilidad y certeza legislativa.
- Brindar estabilidad y previsibilidad de las acciones de gobierno.

Para que los impuestos sean justos y soportados por quienes tienen mayor capacidad contributiva, la materia imponible debe ser, casi con exclusividad:

- La ganancia
- La riqueza
- El consumo (*sobre todo en los consumos suntuarios o nocivos para la salud y/o el medio ambiente*).

Para que no obstaculicen ni desalienten a la producción, el trabajo y las exportaciones los impuestos no deben incrementar (en la medida de lo posible) el costo de las empresas ni reducir el salario de los trabajadores ni disminuir el precio que perciben los exportadores.

Ello se logra si se gravan las ganancias de empresas y particulares, la riqueza de las personas físicas y los consumos, especialmente los suntuarios (el gravamen al consumo, además, incentiva el ahorro) y a aquellos que menoscaben el medio ambiente.

Es importante destacar que si bien las imposiciones deben recaer sobre las manifestaciones de capacidad contributiva, esto no implica, per sé, la justicia en la tributación y un mayor crecimiento y desarrollo de la actividad económica. Esta justicia y mayor desarrollo económico se verificará en cuanto las razones de recaudación no prioricen la facilidad recaudatoria por sobre los criterios y principios citados en el punto I de este documento.

Si bien es cierto que las provincias deben asumir un rol mucho más activo dentro de un nuevo esquema tributario, como por ejemplo tener bajo su órbita la recaudación del Impuesto a la Renta de las personas físicas, entre otros; en una primera etapa y hasta tanto las administraciones provinciales adapten las estructuras organizativas a un nuevo modelo impositivo, se propone el siguiente esquema:

a) TRIBUTOS QUE DEBERÍAN PERMANECER BAJO LA JURISDICCIÓN NACIONAL:

- Impuesto a la Renta.
- Impuesto al Patrimonio Neto de las personas físicas.
- Impuesto al Valor Agregado.
- Impuestos Internos al Consumo y a los Combustibles.
- Aportes y Contribuciones Sociales, incluyendo Monotributo Previsional.
- Monotributo Impositivo.
- Tasas retributivas de servicios

b) TRIBUTOS QUE DEBEN PERMANECER BAJO LA JURISDICCIÓN PROVINCIAL:

- Impuesto Inmobiliario.
- Impuesto a los Automotores (Patente Automotor).
- Tasas retributivas de servicios administrativos

PROUESTA DE REFORMA
TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA
REPUBLICA ARGENTINA FORMULADA
POR ENTIDADES EMPRESARIAS
DE LA REGION CENTRO

c) OTROS TRIBUTOS QUE MERECEN UN ANÁLISIS ESPECIAL.

- Impuestos al Comercio Exterior.
- Impuesto de Sellos.
- Impuesto sobre los Ingresos Brutos.

d) TRIBUTOS QUE DEBERIAN ELIMINARSE.

- Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.
- Contribución especial sobre el Capital de las Cooperativas.
- Impuesto a los débitos y créditos bancarios.
- Tasas de Comercio, Industria y Servicios / Tasas de Abasto y otras que tengan por base imponible el monto de ventas.
- Tasas municipales de inspección sanitaria sobre mercadería en tránsito.

e) IMPUESTOS QUE DEBERÍAN PERMANECER BAJO LA JURISDICCION MUNICIPAL Y COMUNAL.

- Tasas por Servicios
- Impuesto Prediales (*coparticipados con provincia*)
- Impuesto Automotor (*coparticipados con provincia*)
- Tributos Ecológicos
- Contribuciones por mejoras
- Tributos Mineros.
- Derechos por Espectáculos Públicos.
- Tributos por instalaciones y construcciones de obras.

Se sostiene la necesidad de derogar los tributos municipales cuya base imponible se determina con el monto neto de ventas, en pos de la armonización fiscal, evitando la múltiple imposición y simplificando el sistema. Los municipios pondrán énfasis en la percepción de tasas por servicios individualizados, concretos y efectivos. Asimismo, podrían desarrollar legislativamente la alternativa escasamente implementada de tributos ecológicos.

Del mismo modo, debe propenderse a la derogación de las tasas sanitarias sobre mercaderías en tránsito, por no corresponder a la potestad tributaria municipal y por ser lesivas de la Carta Magna, ya que importan restricciones al libre tránsito, obrando como aduanas interiores.

En reconocimiento de las distintas realidades provinciales, producto del grado de autonomía concedido por cada Constitución Provincial a sus municipios, se deja abierta al análisis la posibilidad que los Estados Municipales pertenecientes a provincias que, tras la reforma constitucional del Paraná, reconocen plenamente la autonomía de los mismos, impongan tributos en la medida que éstos no lesionen el inciso b) del art. 9º de la Ley N° 23.548 –de Coparticipación Federal–, y en procura de la incorporación de las decisiones legislativas que contemplen la armonización tributaria en sus respectivos ordenamientos fiscales, fortaleciendo las condiciones de certeza que debe ofrecer un proceso de armonización vertical y horizontal.

3

3. Análisis individual de cada tributo. Medidas a adoptar

1. IMPUESTO A LA RENTA

Dino Jarach en su libro titulado "Finanzas Públicas y Derecho tributario" ha indicado que "la renta ha surgido como la base de la imposición más representativa de la capacidad contributiva de los estados modernos".

Este impuesto debe ser el pilar sobre el que se construya un sistema tributario, ya que es el instrumento más eficiente en la distribución y redistribución del ingreso, especialmente cuando se aplica con una adecuada y razonable progresividad.

Tiene la característica de ser un estabilizador automático, porque produce mayor recaudación cuando crecen las ganancias, dando al Estado la posibilidad de influir sobre el ahorro, la inversión y el crecimiento de la economía.

Medidas a implementar en una reforma tributaria en el Impuesto a la Renta:

• El Impuesto a la Renta deberá ampliar la base imponible, a través de una evaluación analítica acerca del mantenimiento de las exenciones previstas en el Artículo 20 de la ley. Todas las virtudes de este impuesto no se alcanzan plenamente si no se generaliza el impuesto. Todos los sujetos que tengan capacidad de contribuir deben estar alcanzados, salvo limitadas y justificadas exenciones. Debe garantizarse la equidad horizontal haciendo que toda renta, cualquiera sea su origen, reciba un trato igualitario. La estructura óptima del gravamen debe abarcar todas sus manifestaciones en forma amplia, cualquiera fuera su origen y en compensación establecer tasas más bajas para disminuir la presión tributaria a los que actualmente pagan el impuesto.

Vale la pena recordar que

muchas exenciones al impuesto a la renta fueron eliminadas en Brasil, Chile, Uruguay, Colombia, México y Paraguay, al igual que en la mayoría de los países desarrollados.

Del análisis de las exenciones del art. 20 de la ley podrá surgir la posibilidad de readecuar y/o eliminar otros tributos que no respetan los principios en que debe basarse el sistema tributario nacional.

• El Impuesto a la Renta de las empresas debe ser progresivo en función de los ingresos, y contemplar el ajuste por inflación como una justa medida a fin de evitar que la incidencia real del impuesto supere los límites de la razonabilidad fiscal.

• No debe asimilarse la renta del trabajo personal, consagrado en la estructura del mismo como renta de Cuarta Categoría del Impuesto a las Ganancias, con la que produce la inversión del capital ni la renta empresaria; por lo que el tratamiento impositivo de las remuneraciones y del trabajo personal debe ser considerado bajo otra óptica en la que la carga sobre la misma sea menos elevada y se admitan deducciones propias del esfuerzo, contracción, capacitación profesional y desgaste intelectual.

• El otro aspecto a considerar en el proyecto de reforma es definir que el impuesto a la renta en las sociedades recaiga sobre utilidades distribuidas, es decir cuando se convierta en disponible para los socios o accionistas. Este criterio se sustenta sobre la base de lo que se ha establecido en materia societaria acerca de que las utilidades, para ser distribuidas, deben ser líquidas y realizadas. No obstante estos preceptos y basado en el principio de equidad, el proyecto debería contemplar la aplicación de una tasa general sobre la renta devengada, distribuida o no; pero sólo cuando se apruebe su distribución, los socios o accionistas tendrán a su cargo el impuesto resultante que surja de computar esa renta en la declaración jurada individual.

Este criterio de gravar la renta devengada a una alícuota fija, sustancialmente inferior a la actual, y dejar librado a que los accionistas sólo deban asumir el impuesto en caso de distri-

PROUESTA DE REFORMA
TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA
REPUBLICA ARGENTINA FORMULADA
POR ENTIDADES EMPRESARIAS
DE LA REGION CENTRO

bución de utilidades, resultará un incentivo para promover la reinversión de las utilidades sin costo fiscal y al mismo tiempo facilitar la autofinanciación.

- Otro de los problemas actuales que debe ser analizado es la falta de adecuación y mantenimiento de los valores reales de las deducciones que pueden computar las personas físicas en el cálculo de las utilidades gravadas, tales como el mínimo no imponible, deducción especial y demás deducciones. También resulta necesario ajustar por inflación los valores de "Ganancia Neta Imponible acumulada" fijados en la Tabla General de liquidación del impuesto consignada en el art. 90 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, evitando que se tribute sobre utilidades ficticias.
- Es necesario promover la adopción de un mecanismo permanente de amortización acelerada. Este procedimiento podría implementarse especialmente respecto de la maquinaria agrícola y, con un buen sistema de control, también sobre automotores que se utilicen exclusivamente en las explotaciones agropecuarias, industriales y comerciales.
- Otro aspecto a corregir es el tratamiento de "las rentas de profesionales" y de otros trabajadores independientes, debiendo asimilarse la misma a la renta derivada del trabajo personal realizado en relación de dependencia.
- Es necesario avanzar en lograr una mayor precisión legislativa conceptualizando con mayor claridad y precisión qué debe entenderse por gastos necesarios para mantenimiento de la fuente.
- Mayor flexibilización del régimen de anticipos.
- Reducción y simplificación de los regímenes de retención y percepción.
- Dedución del costo del capital propio. Esta medida tiene una estrecha relación con la utilización del sistema tributario para incentivar la inversión en la producción. La deducción del costo financiero producto de la obtención del capital necesario proveniente de terceros, debe tener su correlato en la deducción del coste del capital reinvertido por los accionistas, o proveniente de los mismos, que hoy se encuentra expresamente contemplado como un gasto no deducible.

2. IMPUESTO AL PATRIMONIO

El patrimonio también es un índice de capacidad contributiva, por ello se estima razonable que un sistema impositivo combine un impuesto a la renta con uno al Patrimonio en reemplazo del actual Impuesto a los Bienes Personales.

Este impuesto cuenta con el beneficio de que su rendimiento, si bien puede ser bajo, es medianamente estable, ya que ante cambios en el nivel de actividad no hace variar la recaudación; y es lógico que deban computarse los pasivos que permitieron la formación de los bienes del activo.

En cuanto a los efectos económicos, motiva a las personas a darle un destino productivo a sus tenencias, a efectos que el gravamen no erosione el capital. Con el rendimiento que se obtenga en su destino productivo se puede pagar el tributo, lo cual puede generar mayor actividad económica y mayor empleo.

PROUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA REPÚBLICA ARGENTINA FORMULADA POR ENTIDADES EMPRESARIAS DE LA REGION CENTRO

Filosóficamente, sostenemos la convicción de que no debe gravarse el capital o patrimonio de las empresas, a fin de fomentar el nivel de actividad económica, incrementar el empleo y consolidar el proceso de inversiones. Es necesario recordar que en esta especie de gravámenes cuando recaen sobre el capital de las empresas, pueden dar lugar a las siguientes situaciones:

- a) Traslación: dado su carácter de "gasto anual sobre el capital de la empresa", una corriente doctrinaria sostiene que el impuesto representa una erogación que constituye una parte del costo de producción de los bienes y servicios y que puede trasladarse mediante el mecanismo de los precios. Producíendose la traslación, se acentúa la regresividad del sistema tributario, ya que lo termina pagando el consumidor final.
- b) Cuando se aplica la variante sobre el patrimonio bruto, aumenta la inequidad del sistema. Puede decirse que, en economías inflacionarias, si se aplican métodos integrales de ajuste por inflación, la medición de la renta será correcta, perdiendo consistencia la idea de preferir la renta presunta exteriorizada a través de los activos empresarios.
- c) El impuesto desalienta la inversión, particularmente en épocas de recesión.
- d) Si el impuesto al capital o patrimonio de las empresas se aplica conjuntamente con el gravamen que recae sobre las personas físicas existe doble imposición.
- e) Discrimina en contra de las empresas capital intensivas, favoreciendo a las de mano de obra intensiva.
- f) Recae en mayor medida sobre las empresas marginales y las que se inician.

Resulta imprescindible entonces derogar el actual Impuesto a los Bienes Personales y restablecer el Impuesto al Patrimonio de las personas físicas.

3. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

El Impuesto al Valor Agregado se aplica sobre la venta de bienes y servicios destinados al mercado interno. Es un impuesto al consumo, pues grava todo el valor agregado generado en el mercado interno más las importaciones y gravando a tasa cero las exportaciones.

En general, si bien es aceptado por su teórica neutralidad, existen cuestiones distorsivas que transforman muchas de sus cualidades en características no deseables. De ahí la necesidad de su reformulación, por las siguientes razones entre otras:

Medidas a implementar en una reforma tributaria en el Impuesto al Valor Agregado

- El análisis teórico del IVA supone que todas las transacciones son simultáneas, con lo que se soslaya el efecto del tiempo sobre las decisiones de los productores y no considera el flujo de fondos ni los plazos de cobranzas. El criterio de lo devengado para su liquidación e ingreso resulta nocivo para muchas actividades, desfinanciándolas. En consecuencia se produce un anticipo de fondos de los contribuyentes al Estado con el costo financiero que ello implica y cuya magnitud es directamente proporcional a la tasa de interés, a la alícuota del IVA y a las compras totales de insumos, e inversamente proporcional a la demora entre el pago de las compras y el cobro de las ventas.
- Resulta necesario analizar las exenciones actuales.
- Reducción de la alícuota general: Existe una fuerte regresividad con la tasa actual del 21% que impacta fuertemente en el bolsillo de los que tienen menores ingresos. Este impuesto nació con una tasa general del 13% y una diferencial sólo para artículos suntuarios del 21%. Hoy frente a una realidad de país diferente al de 1975, se está gravando casi todo lo que se consume como si fueran artículos suntuarios de aquella época.

PROUESTA DE REFORMA
TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA
REPUBLICA ARGENTINA FORMULADA
POR ENTIDADES EMPRESARIAS
DE LA REGION CENTRO

- El elevado nivel de alícuota general es un incentivo a la evasión y exige una eficiencia total por parte del organismo recaudador a fin de que el balance recaudación/devolución sea el óptimo. Por tal motivo se estima conveniente reducir la tasa general. Esta propuesta deberá evaluarse posteriormente para cuantificar su impacto en la recaudación y la sostenibilidad financiera de la misma.
- Reducción de la alícuota en bienes esenciales o de la canasta familiar: Para atenuar la regresividad del Impuesto se debe aplicar una tasa menor a bienes esenciales o de la canasta familiar.
- Sin duda merecerá, en tanto se mantengan niveles de alícuotas regresivas, el análisis de la eliminación de la base imponible a aquellos productos considerados de primera necesidad, pero sin obligación de prorratoe de los créditos fiscales por parte del comerciante minorista.
- Eliminación de alícuotas diferenciales y asimétricas. Será necesario eliminar el conjunto de alícuotas diferenciales y asimétricas que lo único que han logrado es desvirtuar el efecto neutral que se pretendió con su puesta en marcha del Impuesto en el año 1975, afectando la equidad en la aplicación del mismo. La asimetría de alícuotas resulta perjudicial para rubros sustanciales como el agropecuario y la construcción de viviendas, a lo que se debe agregar el efecto negativo en cuanto al recupero de créditos fiscales en períodos inflacionarios y de variaciones sostenidas en los niveles generales de precios.

Por ejemplo en la actividad agropecuaria aún subsisten insumos alcanzados por la tasa del 21% cuando la venta de los productos está gravada al 10,5% y sujeta a retenciones a las exportaciones. Esto produce acumulación de saldos a favor de los productores de difícil o nulo recupero siendo en algunos casos un costo no sólo financiero sino también económico. Además del saldo técnico los contribuyentes sufren regímenes de retención y de percepción, en algunos productos. La aplicación de una alícuota reducida con regímenes de retenciones incrementa aún más los efectos no deseados. En la construcción de viviendas donde las ventas están alcanzadas por una tasa del 10,5% y los insumos a la alícuota general.

En la aplicación en el sector salud donde los afiliados voluntarios a empresas de medicina pre-paga (no mutuales ni asociaciones civiles en virtud de la Ley N° 25.920) deben afrontar una cuota médica asistencial gravada al 10,5%. En cambio, un afiliado obligatorio a obras sociales se encuentra exento. En síntesis en el sector salud conviven simultáneamente tres alícuotas según se trate de atención privada sin cobertura (21%), aportes voluntarios a empresas de medicina pre-paga (10,5%) y aportes obligatorios derivados del trabajo en relación de dependencia (0%). Eliminar esta inconsistencia no implicará otorgar el mismo tratamiento a quienes revistan el carácter de proveedores de bienes y servicios afines.

- En el caso del IVA en el sector Agropecuario, es fundamental mantener la neutralidad del tributo, y para ello deben articularse mecanismos que permitan al productor recuperar ese crédito fiscal y no se convierta en un costo adicional. Esos mecanismos deben determinarse en el marco de una política tributaria que contemple no sólo el recupero, sino la motivación al cumplimiento de la totalidad de las obligaciones, tanto tributarias como las vinculadas a las obligaciones emergentes de la ocupación de personal en relación de dependencia. Por ello parece razonable pensar en que todos los créditos fiscales acumulados puedan ser imputados al pago del impuesto a las ganancias, sus anticipos, intereses y accesorios. Este mecanismo cubriría esa asimetría. Una de las líneas de investigación a considerar en la futura Reforma sería la implementación del IVA a Tasa "0" en el sector agropecuario como un sistema emergente de los objetivos planteados.-
- Necesidad de simplificar la instrumentación del impuesto y reducir al mínimo los sistemas de retenciones, percepciones y pagos a cuenta. Las dificultades para disminuir la evasión en el Impuesto al Valor Agregado ha llevado a establecer en la Argentina más de 35 regímenes especiales

PROUESTA DE REFORMA
TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA
REPÚBLICA ARGENTINA FORMULADA
POR ENTIDADES EMPRESARIAS
DE LA REGION CENTRO

de retenciones, percepciones y pagos a cuenta que, unidos a cuatro alícuotas (0, 10.5, 21 y 27%) dan lugar a no menos de 60 situaciones sectoriales diferentes, en contraste con la neutralidad sectorial teórica del impuesto.

Por ello, para mejorar tanto la eficacia como la eficiencia del tributo, se debe simplificar su instrumentación y reducir al mínimo los sistemas de retenciones, percepciones y pagos a cuenta, propendiendo a su eliminación.

Cuatro alícuotas diferenciales	0%. Bienes y servicios exentos 10,5%. Agro, viviendas, cooperativas, transporte, prepagas, publicaciones, intereses, etcétera 21%. Alícuota general 27%. Servicios públicos, con algunas excepciones
Regímenes de retención	12 regímenes, 5 en agroalimentos
Regímenes de percepción	6 regímenes, incluyen consignatarios, frigoríficos y mercados a término
Regímenes de pagos a cuenta	3 regímenes, todos agropecuarios
Tributos aplicables a pago a cuenta	4 (radiodifusión, cine, combustibles y mapa previsional)
Devolución IVA exportaciones	Sujeto a reglamentaciones

Fuente: Fundación Producir Conservando (2004).

- Eliminación de distorsiones anti-inversiones y sesgo contra los procesos productivos largos: Como puede inferirse fácilmente, la inversión es una de las actividades económicas más afectadas por la distorsión financiera propia del Impuesto al Valor Agregado. Conscientes de esta realidad, muchos países han introducido sistemas de recuperación acelerada del Impuesto al Valor Agregado por inversiones, siendo Chile el caso más notable. Cuanto más próxima a lo instantáneo sea la devolución del IVA inversión, menor será la distorsión anti-inversión de este impuesto. Es imposible, sin embargo, que ella desaparezca completamente. Los costos asociados a un proyecto de inversión son muy diversos (no sólo bienes de capital) y no todos ellos son objeto de devoluciones aceleradas, aún en el mejor sistema.
- Eliminación de las distorsiones "anti-exportaciones". En la nueva legislación y en las disposiciones a adoptarse deberían tenerse en cuenta las distorsiones "anti-exportaciones" originadas en las dificultades administrativas para recuperar los saldos a favor y en la carga financiera que ello implica. Debería implementarse la devolución automática de créditos fiscales del IVA en exportaciones. (Sobre el particular, resulta también de interés el estudio del sistema implementado en Chile)
- Las contribuciones al Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) deben ser tomadas como pagos a cuenta del Impuesto al Valor Agregado.

4. IMPUESTOS INTERNOS AL CONSUMO Y A LOS COMBUSTIBLES

Los impuestos indirectos a consumos específicos suelen gravar aquellos bienes de demanda

PROUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA REPUBLICA ARGENTINA FORMULADA POR ENTIDADES EMPRESARIAS DE LA REGION CENTRO

inelástica y de amplio consumo, lo que asegura una mayor recaudación. Tradicionalmente han sido gravados con impuestos internos los bienes nocivos para la población, aquellos que denotan consumo suntuario o que reflejan alto poder adquisitivo (yates, joyas, etc.)

La aplicación de estos impuestos sobre el expendio de combustible, si bien constituye una importante fuente de ingresos, debería morigerarse especialmente para todo lo que tiene que ver con consumos destinados a la producción.

En realidad, estos impuestos si bien crean una cierta distorsión en los precios de los bienes gravados, cuentan con una indiscutible calidad de recaudación.

Se propone analizar cada caso en este impuesto y revisar las alícuotas actuales. No deberían existir estructuras de alícuotas diferenciales que impliquen transferencias o subsidios entre distintas regiones del país.

Para poder reducir la alícuota general del Impuesto al Valor Agregado y eliminar otros impuestos distorsivos, este impuesto selectivo al consumo debe ser reestructurado para que recupere su capacidad recaudatoria y ayude a mejorar la progresividad del sistema.

En 1995, los impuestos internos recaudaban en Argentina un valor equivalente al 1% del PBI. En el año 2008 apenas representaron el 0,6% del PBI. Países como Brasil (IPI) y Chile (impuestos especiales pero con una base más amplia y mayores alícuotas) generan una recaudación del 1,6% del PBI en el primer caso y del 1,05% del PBI en el segundo. En ambos casos se gravan productos que denotan mayor capacidad contributiva, como ciertas conservas, artículos de pirotecnia, automóviles, equipos de foto, audio, yates, etc., que ahora siguen desgravados en Argentina.

5. APORTES Y CONTRIBUCIONES SOCIALES, INCLUYENDO MONOTRIBUTO PREVISIONAL

Un paso esencial para mejorar en la Argentina los niveles de equidad social y, al mismo tiempo, incrementar la competitividad del país pasa por orientar la carga impositiva sobre las ganancias personales liberando a las empresas de obligaciones fiscales. Nuestro país debe reformar su estructura impositiva tomando como ejemplo los casos de países agroindustriales como Nueva Zelanda, Dinamarca, Australia y Canadá, que *“no hacen recaer la presión tributaria sobre las empresas, sino directamente a las personas que más ganan”*.

Estos países fomentan una sociedad más igualitaria sin perder competitividad. El sistema laboral argentino debe ser modificado porque actualmente presiona con “altas cargas sociales a las empresas y penaliza el despido”, pero al mismo tiempo deja “desprotegido” al trabajador una vez que pierde su empleo. En otros países, como Dinamarca, es al revés. No hay prácticamente cargas sociales y no hay indemnización por despido exceptuando algunos casos muy específicos. Pero el seguro de desempleo es muy importante y establece que el trabajador desempleado debe cobrar el 90% del salario durante 4 años”.

La reducción de los aportes patronales a la seguridad social generará aumentos en el empleo, lográndose una eliminación de la informalidad con mayores protecciones para el trabajador. Las alícuotas de los aportes y contribuciones sociales deben ser bajas y estables para fomentar el empleo y la eliminación de la informalidad. Deben variar en función de un mapa regional de nuestro país donde se tengan en cuenta las Necesidades Básicas Insatisfechas y el alejamiento o no del Gran Buenos Aires.

PROUESTA DE REFORMA
TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA
REPÚBLICA ARGENTINA FORMULADA
POR ENTIDADES EMPRESARIAS
DE LA REGION CENTRO

6. MONOTRIBUTO IMPOSITIVO

Es necesario ajustar automáticamente los montos que se establecen como máximos en la ley reguladora del Sistema Simplificado para Pequeños Contribuyentes, pues productores de pequeña envergadura no pueden acogerse al beneficio.

Debería crearse una categoría especial para el sector agropecuario, así como permitirse diferenciar las actividades del monotributista en aquellos supuestos que realiza, por ejemplo, prestación de servicios profesionales y se dedica a la actividad agropecuaria.

En el sector agropecuario un tema a evaluar es el "Registro Fiscal de Operadores Monotributistas", el cual representa para los pequeños contribuyentes una imposibilidad práctica de poder comercializar su propia cosecha. Este sistema deberá respetar la capacidad contributiva y el principio de realidad económica, que se encuentra vulnerado ante la gran cantidad de documentación que debe aportar el pequeño productor que no posee estructura administrativa para su cumplimiento.

7. IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS

La mayor parte de los especialistas enfatizan en el convencimiento generalizado de la necesidad de reemplazar el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, citándose diversas alternativas de reemplazo, tales como:

- a) Aplicar un IVA provincial compartido con el IVA nacional (sistema denominado IVA Compartido);
- b) Crear una cuota suplementaria del IVA nacional administrado por las provincias.
- c) Aplicar un impuesto en la etapa minorista y mayorista; o
- d) Aplicar un IVA nacional aumentado y coparticiparlo a las provincias.

Se estima necesario efectuar un estudio conjunto entre el Gobierno Nacional, Legisladores Nacionales, Entidades Empresarias, Universidades y Consejos Profesionales a fin de determinar cuál es la alternativa de reemplazo más conveniente de este impuesto. El Impuesto a los Ingresos Brutos presenta una serie de problemas que lo tipifican como un claro impuesto distorsivo, lo cual amerita su reemplazo. Ellos son:

- Es un tributo que grava "en cascada" y por efecto "piramidación" acumula las ventas de todas las etapas del proceso productivo. De esta forma se incorpora al costo de producción afectando la competitividad internacional de la producción nacional, o sea que la tasa efectiva que aporta un proceso económico es superior a la tasa real del impuesto.
- El tributo se aplica a todas las actividades y ventas sin que exista crédito disponible por el impuesto pagado en las etapas anteriores.
- Provoca distorsión en los precios relativos que favorecen a los sectores más integrados en sus procesos productivos. No alienta la subcontratación y tercerización de actividades. En consecuencia, puede inducir a una integración "artificial" de las actividades dentro de la misma empresa.
- Afecta la competitividad de los bienes transables producidos localmente, ya sea porque la exportación no puede recuperar plenamente los impuestos tributados localmente o porque, en la importación, la producción local tiene que enfrentar a bienes importados que provienen de países con esquemas impositivos neutrales que liberan de carga impositiva indirecta a productos exportables.

PROUESTA DE REFORMA
TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA
REPUBLICA ARGENTINA FORMULADA
POR ENTIDADES EMPRESARIAS
DE LA REGION CENTRO

- Puede incrementar el costo de las inversiones en activos fijos. El "efecto cascada" puede incrementar dicho costo cuando el impuesto recae sobre insumos de capital, afectando la eficiencia productiva.
- Su aplicación es heterogénea y disímil en las diferentes provincias. Algunos Estados eximieron del gravamen a la industria manufacturera pero lo mantuvieron para el caso de aquellos bienes que, no siendo fabricados dentro del territorio provincial, son vendidos dentro de su territorio con el perjuicio de gravar a tales operaciones con una tasa superior pese a integrar esa operación comercial un proceso económico único e indivisible. De esta manera, el impuesto opera como una verdadera aduana interior (prohibidas constitucionalmente), generando distorsiones de precios según el origen del bien.
- A partir del año 2002 no sólo se limitó la exención comprometida en el Pacto Federal (firmado entre la Nación y las provincias en agosto de 1993) sino que se pasó a aplicar el impuesto a una tasa mayor que la vigente al momento en que se firmó dicho pacto.
- Tiene gran cantidad de exenciones y hay enorme disparidad de criterios entre las provincias para otorgarlas. Esto provocó una innecesaria complejidad en la liquidación del impuesto.
- Da lugar a la múltiple imposición. El impuesto se sustenta en el principio de territorialidad, o sea que recae sobre las actividades ejercidas con propósito de lucro en el ámbito de cada jurisdicción. La distribución de materia imponible entre las jurisdicciones (que es el mecanismo seleccionado para evitar la doble imposición), implica coordinar y armonizar el ejercicio de esos poderes tributarios. Pero resulta difícil de evitar la múltiple imposición, distribuyendo base imponible, si los criterios de distribución no son de aplicación uniforme.
- Da lugar a arbitrariedades. Pese a la existencia del Convenio Multilateral para delimitar la distribución de los ingresos entre las distintas jurisdicciones provinciales, en su aplicación práctica las distintas jurisdicciones no coinciden en el criterio con que debe aplicarse la base de atribución de los ingresos en función del origen de las ventas, no obstante el funcionamiento de la Comisión Arbitral.
- Su recaudación es engorrosa y desorganizada. La diversidad de agentes de percepción y de retención –que perciben el impuesto en las operaciones de venta y lo retienen en las operaciones de compra– complica notoriamente la actuación de quienes son designados como tales, generando saldos a favor de muy lenta recuperación. Se generan de hecho aduanas interiores.
- La tasa nominal del impuesto es superada por el ingreso sin causa que determinan tales mecanismos de recaudación y la reticencia de los organismos provinciales competentes en otorgar rápidamente constancias de exclusión a los sujetos así perjudicados.
- Se basa en el criterio de lo devengado, implicando el pago del impuesto antes de haber cobrado la venta.

Hace tiempo diversos especialistas vienen sosteniendo la necesidad de reemplazar el Impuesto a los Ingresos Brutos por otra tributación a las ventas que fuera más neutral y que pudiera ser administrada por las provincias a fin de no debilitar el poder tributario de las provincias.

PROUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA REPUBLICA ARGENTINA FORMULADA POR ENTIDADES EMPRESARIAS DE LA REGION CENTRO

Mientras subsista su aplicación se estima conveniente discriminar y/o consignar el impuesto en cada operación, para darle mayor transparencia a los precios de los bienes y servicios. Otro tema a evaluar es la aplicación del impuesto en las operaciones de Canje en el sector agropecuario.

8. IMPUESTO INMOBILIARIO PROVINCIAL

Este impuesto se aplica sobre la propiedad inmueble.

La justificación histórica del mismo se basa en la relación entre la exteriorización de riqueza de los individuos y su capacidad de tributación, a lo que se suma el argumento de que la oferta de servicios públicos se capitaliza en el valor de la propiedad, aumentando el valor de mercado de la misma.

El principio del beneficio de este impuesto se sustenta en la idea de su descentralización hacia los gobiernos locales, municipales en especial.

9. IMPUESTO A LOS AUTOMOTORES (PATENTE AUTOMOTOR)

Es un impuesto provincial que recae sobre la propiedad automotor. De manera similar al impuesto Inmobiliario, la justificación de este impuesto se hace tanto por el lado de la capacidad de pago como del beneficio. Respecto a la primera se señala que debe existir una relación entre la riqueza de un individuo y su capacidad de tributación. Respecto al principio del beneficio, el argumento se basa en que el impuesto corresponde al pago por los servicios viales (calles, rutas, etc.) ofrecidos por el gobierno; aunque en este caso, más que de un impuesto se debe hablar de una tasa retributiva de servicios.

En lo referido a la visibilidad de la carga (relacionado con imputabilidad) es un impuesto muy visible desde el punto de vista del contribuyente, ya que éste debe hacer frente al impuesto de manera directa y cada cierto intervalo de tiempo.

Un problema de este impuesto, que se comparte con los que recaen sobre inmuebles, está dado por la dificultad de que la valuación fiscal del bien se ajuste a los cambios en el valor de mercado.

En lo relativo a la vulnerabilidad ante evasión y fraudes fiscales, dado que son bienes registrales, la posibilidad de evasión es baja, especialmente porque en alguna medida se transfiere su titularidad, ya sea en forma voluntaria (venta) o forzosa (sucesión).

10. IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR.

Debido a que la imposición al comercio exterior está vinculada al perfil que asume el país dentro de la economía mundial y al ser un tema estrechamente conectado con el rumbo de la política económica nacional (cambiaria-fiscal y monetaria) se conformaría un Consejo Económico Social (con participación del Estado Nacional, Congreso, las organizaciones empresariales del campo y de la industria, etc.) para que –por consenso y con adecuados estudios técnicos- se asesore al Congreso Nacional sobre la implementación o no de estos derechos y las alícuotas a aplicar.

Si se decide su aplicación deberán tener alícuotas moderadas, respetar la realidad económica y la "no confiscatoriedad", deberá existir razonabilidad y proporcionalidad y deberá asegurar un óptimo equilibrio fiscal. Debería permitirse su utilización como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias.

PROUESTA DE REFORMA
TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA
REPÚBLICA ARGENTINA FORMULADA
POR ENTIDADES EMPRESARIAS
DE LA REGION CENTRO

11. IMPUESTOS A LOS DEBITOS Y CREDITOS BANCARIOS:

Este impuesto, si bien genera una alta recaudación sin requerir un gran esfuerzo por parte de la administración tributaria, tiene efectos perniciosos sobre la eficiencia en la asignación de los recursos, ya que implica un costo clave que termina desalentando muchas transacciones a través del sistema bancario.

Esta causa debilita la intermediación financiera necesaria en los procesos largos de producción, y estimula la informalidad de la economía (resultado que se contrapone a la permanente búsqueda de una mayor base imponible para los impuestos genuinos).

Este impuesto permanecerá transitoriamente como "recaudador", eliminándose en forma gradual. Mientras se aplique debería ser utilizado íntegramente como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias. De este modo no se disminuiría el nivel de bancarización del sistema.

12. IMPUESTO DE SELLOS. (PROVINCIAL)

Este impuesto provincial recae sobre los actos, contratos u operaciones de carácter oneroso instrumentados a través de una escritura, papel o documento que constituya un título jurídico con el cual pueda ser exigido el cumplimiento de las obligaciones involucradas, sin tener en cuenta la capacidad contributiva de quienes deben pagarlos. La base imponible del impuesto es el valor nominal expresado en los instrumentos gravados, salvo para casos especiales.

En lo referido a la autonomía de los gobiernos locales, este impuesto la cumple plenamente tanto en lo relativo a la fijación de las Bases Imponibles como en la fijación de Alícuotas.

Al ser un impuesto que se debe pagar ante la realización de determinados actos y de manera directa por parte del contribuyente, el mismo posee una alta visibilidad de la carga siendo imputado con certeza a personas físicas como jurídicas, lo que no quita su carácter altamente regresivo y obstaculizador de las transacciones. Es un impuesto que se presta a interpretaciones abusivas por parte de los gobiernos locales.

Resulta necesario rever los plazos de prescripción del mismo, exenciones a determinadas situaciones especiales como: fomento de industrias locales de maquinaria agrícola, contrato de viviendas sociales, etc.

13. IMPUESTO A LA GANANCIA MÍNIMA PRESUNTA Y CONTRIBUCIÓN ESPECIAL SOBRE EL CAPITAL DE LAS COOPERATIVAS.

Con el fallo de la Corte Suprema de Justicia del 16 de junio de 2010, que declaró su inconstitucionalidad debido a que era inviable fijar a los activos de una firma para considerar la base imponible a tributar, sin tener en cuenta la existencia de pasivos, habla por sí solo de la necesidad de una urgente derogación.

En este caso concreto la Corte entendió que la ley no se ajustaba a un criterio de razonabilidad en tanto estableció una presunción de ganancias que no podía derivarse aún cuando el contribuyente hubiese demostrado –como en este caso– que, por el contrario, tuvo pérdidas".

Algunos autores sostienen que este tributo sobre el capital empresario en Latinomérica está mo-

PROUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA REPUBLICA ARGENTINA FORMULADA POR ENTIDADES EMPRESARIAS DE LA REGION CENTRO

tivado en aspectos recaudatorios, sumado a la poca experiencia y capacidad de las administraciones tributarias en fiscalizar adecuadamente el impuesto sobre la renta de las empresas.

Este gravamen, con carácter general, a los activos empresariales se aplica en los siguientes países con diversas denominaciones: Argentina (Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta –IGMP–), Colombia (Impuesto sobre la Renta y Complementarios –renta presunta–), Ecuador (Impuesto sobre los Activos), Guatemala (Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias), Honduras (Impuesto sobre los Activos Netos), México (Impuesto al Activo), Nicaragua (Impuesto al Patrimonio Neto), Perú (Impuesto Transitorio a los Activos Netos –ITAN–) y República Dominicana (Impuesto a los Activos).

En México, creador de este tributo, a partir de la reforma tributaria que se comenzó a aplicar en el año 2008, este impuesto se derogó y se reemplazó por otro impuesto heterodoxo el Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU). A su vez, conviene resaltar que a partir de la reforma tributaria que se implementó en Uruguay, se derogó el IMABA (Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias).

En consecuencia, se estima necesario eliminar el "Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta" y la "Contribución especial sobre el Capital de las Cooperativas".

14. CONTROL DE LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN.

El sistema impositivo argentino es desorganizado y burocrático. La actual estructura tributaria argentina es fruto de sucesivas modificaciones parciales y ya no conforma un sistema operativo adecuado para satisfacer las exigencias de una nación moderna, inserta en una economía global dinámica, ni para responder a las cambiantes coyunturas económicas.

La complejidad de la legislación tributaria, a la que se suman las disposiciones reglamentarias y complementarias dictadas por los organismos recaudadores, tornan al sistema burocráticamente ineficiente e inadecuado.

La diversidad normativa y la excesiva presión impositiva favorecen la evasión. Desde todo punto de vista –ético, legal, político, económico y social– el mal hábito de no pagar impuestos es uno de los principales flagelos económicos, que debe ser combatido y eliminado, sustituyéndolo por la firme convicción y responsabilidad ciudadana en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

El control de la evasión debe hacerse por métodos sencillos y con el total respaldo constitucional a fin de no condicionar el desarrollo económico-productivo.

15. CAMBIOS EN LA COPARTICIPACION.

Tal como referimos al principio, uno de los principales y más urgentes cambios que debe proponerse es el referido a la coparticipación u otro mecanismo de reparto de los tributos entre Nación y Provincias y también Municipios de manera de garantizar en forma efectiva el federalismo fiscal. Es necesario organizar de modo diferente las administraciones tributarias de acuerdo al régimen de reparto que se establezca.

16. OTROS ASPECTOS DE REFORMA SOLICITADOS POR EL SECTOR AGROPECUARIO.

Definiciones terminológicas:

Se estima necesario que existan claras definiciones con razonables criterios fiscales de los siguientes términos: "UNIDAD ECONÓMICA AGRARIA", " UNIDAD DE EXPLOTACION", "EXPLOTACION

PROUESTA DE REFORMA
TRIBUTARIA INTEGRAL PARA LA
REPUBLICA ARGENTINA FORMULADA
POR ENTIDADES EMPRESARIAS
DE LA REGION CENTRO

UNIPERSONAL" y "TITULAR DE INMUEBLES RURALES". Estas redefiniciones son fundamentales a la hora de efectuar el encuadre tributario de los contribuyentes dentro de la normativa fiscal (ejemplo Ingresos Brutos – Monotributo entre otros).

Registro Fiscal de Operadores de Granos:

La existencia de un Registro de Productores y Operadores en la cadena de Granos es positivo siempre y cuando no entorpezca el normal funcionamiento del sector. El procedimiento de inclusión en el "Registro" debería ser automático, de modo tal de no impedir el desarrollo de las actividades comerciales del sector primario y complementar las exigencias legales mediante tareas a cargo del personal fiscalizador del Organismo Recaudador. Ante la decisión estratégica de continuar con el sistema del "Registro", se deberá flexibilizar la utilización de este instrumento, de modo tal que las "sanciones" derivadas de la exclusión de los operadores sólo recayeran en sujetos de indudable y comprobada marginalidad. Quedar excluidos de este sistema trae a los productores importantes perjuicios financieros y en sus flujos de fondos, atentando claramente contra el principio de realidad económica.

Regímenes de Información en el sector agropecuario:

En el sector Agropecuario la relación fisco-contribuyente se ve complicada a diario por las exigencias de información que deben cumplir los productores y la interrelación normativa donde la superposición representa una constante. La imposición de deberes formales, independientemente de la obligación del pago de los tributos, hacen surgir un conjunto de obligaciones que –de no cumplirse– poseen alto grado sancionatorio.

Sin poner en duda la necesidad de que la administración tributaria cuente con elementos suficientes para examinar y comprobar el grado de veracidad de la información que brinda el propio contribuyente o responsable; consideramos que debe existir un razonable equilibrio entre las exigencias de la administración estatal (derivada de aquella necesidad) y los tiempos, prioridades y costos (en definitiva derechos) de la administración privada. El cúmulo de regímenes de información afecta de manera significativa los costes indirectos de la fiscalidad y dañan la "simplicidad tributaria".



DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Diagnóstico del sistema impositivo nacional en la República Argentina.

I. Introducción. El problema de la gran cantidad de impuestos nacionales, algunos de ellos con bajas recaudaciones y la alta complejidad en la administración tributaria.

El Estado Nacional, las Provincias y los Municipios argentinos necesitan recursos suficientes que les permitan atender necesidades sociales y de prestación de servicios para la población como Salud, Educación, Seguridad y Justicia, sustentados en el afianzamiento del Federalismo Fiscal.

En este marco de crecientes demandas sociales y la necesidad de fomentar las inversiones productivas, fortalecer el desarrollo económico-social y aumentar el nivel de actividad económica y empleo; Argentina precisa –de manera impostergable– implementar una Reforma de su Sistema Tributario en forma integral en sus tres niveles: Nación, Provincias y Municipios.

Uno de los problemas principales que tiene el sistema impositivo argentino es la gran cantidad de impuestos que existen, muchos de ellos con bajas recaudaciones y con una alta complejidad en la administración tributaria. Esto puede observarse claramente en la amplia nómina de impuestos nacionales que se detalla a continuación:

I. IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL

I.1. Impuesto a las Ganancias

I.2. Gravamen de emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteos y Concursos Deportivos

I.3. Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta

II. APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL

Régimen para los trabajadores en relación de dependencia

Régimen de trabajadores autónomos

Régimen para servicio doméstico

III. IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD

III.1. Impuesto sobre los Bienes Personales

III.2. Contribución especial sobre el Capital de las Cooperativas

III.3. Impuestos a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas

III.4. Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras Operatorias

IV. IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO Y LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES

IV.1. Derechos de Importación

IV.2. Derechos de Exportación

IV.3. Tasa de Estadística

IV.4. Impuesto a los Pasajes Aéreos al Exterior

V. OTROS

V.1. Régimen simplificado para pequeños contribuyentes

VI. IMPUESTOS INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS

VI.1. Impuesto al Valor Agregado

VI.2. Impuestos Internos (Imposición de bienes e Imposición de servicios)

VI.3. Impuestos sobre los Combustibles (Impuesto sobre combustibles líquidos e Impuesto sobre GNC)

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

VI.4. Impuestos a la Energía Eléctrica

- Fondo Nacional de Energía Eléctrica
- Fondo Empresa Servicios Públicos S.E. Pcia. de Santa Cruz

VI.5. Impuesto Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos

VI.6. Fondo Especial del Tabaco

VI.7. Impuesto a las Entradas de Espectáculos Cinematográficos

VI.8. Impuesto a los Videogramas Grabados

VI.9. Impuesto a los Servicios de Radiodifusión

VI.10. Impuesto sobre el Gas Oil y el Gas Licuado para uso Automotor

VI.11. Impuesto sobre la Transferencia o Importación de Naftas y Gas Natural destinado a GNC

VI.12. Recargo sobre el Gas Natural y el Gas Licuado de Petróleo

VI.13. Impuesto sobre el Abono de Telefonía Celular

En los anexos II a VII se adjunta un análisis simplificado de cada uno de los impuestos nacionales, con un detalle sintético de los hechos y bases imponibles, las alícuotas vigentes, la recaudación obtenida en el año 2008 y el sistema de coparticipación a provincias y municipios.

De los análisis realizados en base a la recaudación del año 2010 puede observarse lo siguiente:

- a) En líneas generales existen un total de 34 tributos a nivel nacional, provincial y municipal.
- b) Sin computar los aportes y contribuciones a la seguridad social, existen 26 impuestos nacionales. Sin embargo, cinco de ellos concentran el 87% de la recaudación total (sin considerar los ingresos por aportes y contribuciones a la seguridad social).
- c) Los cinco impuestos nacionales más importantes en materia de recaudación son el Impuesto al Valor Agregado (Aprox. \$ 116 mil millones), Impuesto a las Ganancias (Aprox. \$ 76 mil millones), Derechos a las exportaciones (\$ 45 mil millones), Impuesto a los débitos y créditos bancarios (Aprox. \$ 26,8 mil millones) y Derechos de Importación (Aprox. \$ 11 mil millones).

En consecuencia se observa claramente la necesidad de:

- a) Reducir la cantidad de impuestos, especialmente aquellos de naturaleza distorsiva y de baja recaudación.
- b) Simplificar el sistema impositivo, eliminando normas tributarias complejas que se presentan a confusión y que implican tiempos improductivos y costos innecesarios en materia de liquidación y pago de los impuestos.
- c) Asegurar productividad en el sistema impositivo, simplicidad, certeza, transparencia y ecuanimidad en el pago. Para ello las normas deben ser claras y no ser propiciatorias de fuentes generadoras de elusión y evasión.

El sistema impositivo futuro debería ser previsible, sencillo, sin constantes modificaciones. La reforma tributaria que se planifique debería permitir adoptar medidas en el corto, mediano y largo plazo para mejorar la estructura fiscal existente a fin de aproximarla a un sistema racional, sin dejar de lado los aspectos históricos y adaptándose a la realidad política, social y económica de la coyuntura propia del país.

El nuevo sistema debería estar conformado por pocos tributos estables, fundados en las garantías que acuerda la Constitución, que produzcan la mínima carga, que sean administrables y la vez resulten productivos de manera de facilitar al Estado el cumplimiento de las funciones que le son inherentes.

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Debería eliminarse todo tipo de improvisación legislativa y desterrar los hábitos de impuestos que se crean y derogan o vuelven a reflotarse de acuerdo a las necesidades coyunturales del Estado. Por otra parte debería respetarse el “Principio de la capacidad contributiva” y el “Principio de Neutralidad”, por el cual los impuestos no deben interferir en los costos relativos de los factores productivos ni en los precios relativos, teniendo presente la equidad en la distribución de la carga impositiva.

El sistema impositivo se debería estructurar de tal manera que los ingresos permitan cubrir los gastos ordinarios del Estado en forma duradera. Debe ser un instrumento para lograr el desarrollo económico, el incremento del empleo, la redistribución de la renta y la formación del ahorro.

II. Elevada presión fiscal sobre el sector que paga impuestos en Argentina desde el año 2000 y hasta el presente.

En los últimos años, luego de la crisis del año 2001, se observa en Argentina un muy fuerte crecimiento de la presión fiscal sobre el sector que paga efectivamente sus impuestos. Altos niveles de evasión y elusión coexisten con una alta presión impositiva sobre los que cumplen con sus obligaciones fiscales. Los mecanismos de fiscalización por lo general apuntan a los que pagan, en un típico sistema de “cazar dentro del zoológico”.

Desde 1993 se registran fuertes aumentos en la presión fiscal de los impuestos nacionales. Mientras en 1993 la presión tributaria nacional era del 19,6% del PBI, en el año 2010 ese porcentaje llegó a 29,1%, el registro más alto de los últimos 18 años. La presión fiscal provincial era del 3,7% en 1993, alcanzando el 5% del PBI en el año 2010. La presión fiscal de los Municipios se estima actualmente en un 2% del PBI.

En consecuencia, en el 2010 la presión tributaria global de la República Argentina alcanzó la exorbitante cifra del 36% del producto bruto interno (PBI). Si se compara esta cifra con la del año 2000, se observa un crecimiento en la presión tributaria de unos 13,5 puntos porcentuales del PBI en diez años. La mitad de esa suba se explica por la introducción de dos nuevos tributos (el impuesto a los débitos y créditos bancarios, y los derechos de exportación). Argentina tiene una presión tributaria global más alta que los Estados Unidos (27% del PBI), la misma presión que Inglaterra y Alemania (36%) y levemente más baja que Francia e Italia (43%).

El agravante es que este fuerte aumento en la presión tributaria argentina en los últimos 10 años se ha dado sobre los que pagan efectivamente sus impuestos. Si se mide la presión impositiva teórica sobre los que pagan sus tributos, la carga tributaria nacional sobre el PBI formal habría ascendido al 48% en el 2010 (estimación). Es casi seguro que Argentina supera en este indicador a Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Francia y Suiza.

Total PBI Argentina Año 2010 a precios corrientes (<i>en millones de \$</i>)	1.415.000
% del PBI correspondiente a la economía informal (<i>estimación prudente</i>)	25%
PBI correspondiente a la economía informal (<i>en millones de \$</i>)	353.750
PBI del circuito formal que paga sus impuestos (<i>en millones de \$</i>)	1.061.250
Total recaudación estimada Gobiernos Nacional, Provincial y municipal	509.400
Presión tributaria nacional sobre el PBI formal (<i>estimada</i>)	48,00%

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Un estudio para el FMI y el PNUD realizado por los especialistas Juan Carlos Gomez Sabaini y Darío Rossignolo indican que en Argentina la tasa de evasión del Impuesto a las Ganancias asciende al 49,7% y en el IVA al 21,2%. Son valores elevadísimos.

Siete de cada diez pesos que se recaudan por el impuesto a las ganancias en Argentina provienen de pagos de empresas y 3 pesos de personas físicas. En los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico- casi todos países desarrollados) la relación es exactamente la inversa. A su vez la mayoría de las personas físicas que pagan Imp. a las ganancias en Argentina son asalariados formales que no pueden escapar de la fiscalización de la AFIP por el envío de información del empleador al Sistema de Seguridad Social.

Para los que pagan, existe un excesivo peso combinado entre una imposición indirecta (debido –en especial– a la existencia de un IVA nacional de alta alícuota general y del impuesto a los ingresos brutos provincial) y una fuerte imposición a las ganancias de las personas físicas y a los patrimonios.

En Argentina la creciente presión tributaria está focalizada principalmente en impuestos aplicados al consumo, el trabajo y la producción y en menor medida a las utilidades o a la propiedad (ver tabla N°1). Precisamente, con el objetivo de mejorar la equidad social, en otros países como Australia y Canadá la recaudación de impuestos está centrada en los tributos a las ganancias y a la propiedad. Ambos aportan a estos países un 20% del PBI. En tanto, en Argentina esos tributos sólo recaudan apenas el 6,6% del PBI, a pesar de haber crecido su participación en los últimos años como se observa en el período 1991-2007 en la Tabla N°1:

Tabla N°1. República Argentina. Recaudación tributaria nacional por décadas y tipo de impuestos. Período 1932-2007 - en % del total (CEPAL)

Concepto	1932-40	1941-50	1951-60	1961-70	1971-80	1981-90	1991-01	2002-07
Renta, utilidades y grias. de cap.	10,0	24,2	24,1	17,0	9,8	8,0	14,6	20,9
Sobre la propiedad	3,4	2,3	3,4	3,9	4,4	4,2	2,0	2,5
Internos sobre bienes y servicios	37,3	34,9	33,8	35,0	39,2	48,2	50,4	46,9
Comercio y transacciones Internac.	34,7	9,7	3,2	12,7	13,1	13,5	5,3	13,5
Contribuciones al Seguro Social	14,5	28,4	34,7	30,3	32,3	23,0	24,8	15,4
Otros tributarios	0,0	0,5	0,9	1,1	1,2	3,1	2,9	0,8
Recaudación Neta	100,0							

En nuestro país, la presión tributaria se compone principalmente de gravámenes al consumo, trabajo y la producción, muchos de ellos sumamente distorsivos (ejemplo: cargas sociales, quasi impuestos al trabajo, a los ingresos brutos, el impuesto al cheque y los derechos de exportación). Se los consideran distorsivos porque gravan algún factor, algunas transacciones o directamente al proceso productivo y, por eso, pueden modificar las decisiones de producción e inversión. Estos impuestos distorsivos pueden hacer que se produzca e invierta menos o se informalice el mercado laboral o se afecte la eficiencia del proceso.

Por todo lo expuesto, resulta necesario simplificar el sistema impositivo, bajar la presión fiscal sobre el sector que paga efectivamente impuestos y atacar duramente los altos niveles de evasión y elusión que existen en la actualidad (hay opiniones de que la economía informal alcanza a un tercio de la economía argentina).

Por último cabe agregar que la estructura de la recaudación nacional evolucionó durante el período 1990-2009 con las siguientes características:

- Se registró un importante aumento en la participación de los tributos sobre las rentas y patrimonios, en especial el impuesto a las ganancias. La participación de la recaudación

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

del Impuesto a las Ganancias sobre el total de impuestos pasó del 7% en 1990 al 29% en 2009.

- Crecimiento moderado en la participación del IVA. La recaudación de este impuesto pasó de representar el 33% al 46% entre 1990 y 2009, de la recaudación total de impuestos.
- Se generó una disminución de los aportes y contribuciones a la seguridad social a partir de la reforma previsional de 1993 y una reducción de las contribuciones patronales. Este fenómeno desaparece a partir del 2008 con la estatización del sistema de jubilaciones y pensiones.
- En el período se verifica un fuerte crecimiento de la participación de los impuestos al comercio exterior y otros tributos extraordinarios introducidos durante los últimos años (Impuesto a los débitos y créditos bancarios). En el año 2000 los derechos de exportación representaban apenas el 4% del total de la recaudación del gobierno nacional, mientras que entre 2002 y 2009 superaron el 10%.

III. Necesidad de combatir la evasión impositiva creando un sistema estable que evite la continua y caótica modificación de la legislación tributaria, los beneficios otorgados a evasores y morosos, y la proliferación de excepciones y exenciones, de sistemas de pagos a cuenta y de créditos cruzados entre tributos.

Un aspecto importante de nuestro sistema impositivo ha sido la “debilidad de la administración tributaria”, que no ha conseguido reducir de modo relevante, en el pasado, la evasión impositiva. Esta circunstancia limita severamente la capacidad de financiamiento del fisco, altera las condiciones de competitividad y torna aún más regresivo al sistema. Gaggero y Grasso sostienen que el proceso de continua y caótica modificación de la legislación tributaria, los beneficios otorgados a evasores y morosos, y la proliferación de excepciones y exenciones, de sistemas de pagos a cuenta y de créditos cruzados entre tributos, son todos factores que han complicado aún más la de por sí débil capacidad de gestión de la administración tributaria.

Otro de los problemas es el efecto pernicioso de la proliferación de regímenes de promoción de todo tipo, cuyos beneficiarios compiten deslealmente con el resto de los agentes económicos, que deben soportar la carga fiscal que los mismos suponen (y resultan víctimas, a la vez, de una competencia desleal).

Tal como se apuntara anteriormente, los problemas de evasión obedecen a que las alícuotas actuales de los impuestos son muy elevadas y existe una elevada presión impositiva sobre los que pagan. Muchas actividades se ven forzadas a evadir o eludir sus impuestos, porque si cumplieran todos sus compromisos fiscales no existiría ninguna rentabilidad empresarial o su nivel sería tan bajo que no permitiría un adecuado proceso de reinversión o forzaría a los empresarios o comerciantes a abandonar sus actividades económicas.

Según estimaciones, la evasión consolidada para el año 2000 era estimada en un 40% (medida respecto de la recaudación potencial). Se trataba de un valor equivalente al 12%/13% del PBI. En el “piso” de la depresión de 2001/02, la evasión habría alcanzado un pico del orden del 60%, regresando al 40% en el año 2005.

Este nivel de evasión es alto comparado internacionalmente. En los países desarrollados la evasión tributaria oscila en alrededor del 10 % (con unos pocos casos destacados en que ha podido limitarse hasta el orden del 5 % y alguno “anómalo” como el de Italia, que tiene una “economía negra” de significación). En los países de desarrollo intermedio suele oscilar entre el

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

20% y el 30 % (con el caso especial de Chile donde es del orden del 20%, alrededor de la mitad que en el caso argentino).

Según Gaggero y Grasso, en Argentina la combinación de la muy alta imposición nominal a los consumos y la relativa debilidad de la administración tributaria, elevaron sustancialmente el "premio" por evadir entre los contribuyentes. El "premio" por no registrar una parte significativa de las ventas de las empresas (y personas) y trabajar, de modo creciente, "en negro" estuvo conformado por una suma de gran significación absoluta y relativa (conformada por las porciones variables de IVA, Ingresos Brutos, Ganancias y Cargas Patronales evadidos). Esto genera enormes pérdidas fiscales y una gran brecha de deslealtad empresaria respecto de los contribuyentes cumplidores. Estas prácticas de evasión tributaria han alentado el aumento del empleo "no registrado", como consecuencia de la necesidad de los evasores de presentar al fisco valores coherentes en sus registros formales (por ejemplo, un adecuado balance entre ventas declaradas y planta de personal). Por esta razón, una reforma tributaria adecuada mejoraría sustancialmente las posibilidades de éxito de las iniciativas a favor de la formalización del empleo "no registrado".

IV. Necesidad de abordar la complejidad del sistema impositivo, reduciendo los tiempos de liquidación y pago de los impuestos.

Según el documento "La era de la productividad" publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo en Junio de 2010, los sistemas impositivos de la región siguen siendo muy complejos, segmentados e ineficientes.

Las empresas de América Latina y el Caribe deben dedicar en promedio 320 horas al año para preparar sus declaraciones de impuestos, frente al promedio de 177 horas que se invierte en esta tarea en los países de alto ingreso (ver tabla). En el estudio se computa el tiempo que demanda la liquidación, archivo y pago de tres impuestos principales: impuestos al trabajo, a la renta de las empresas e impuesto al valor Agregado. En Argentina, esta tarea demanda en promedio 453 horas en el año, cifra superior a todos los promedios observados en todos los bloques: Europa y Asia Central, América Latina, Medio Oriente y Norte de África, Asia Meridional, Asia Oriental y el Pacífico, países de altos ingresos, etc.

Según el informe, casi todos los países que integran el bloque de América Latina y el Caribe, tienen regímenes impositivos múltiples para empresas de diferentes tamaños, y la recaudación de impuestos es decididamente baja. Como resultado, los sistemas tributarios de la región distorsionan la asignación de recursos productivos: los sectores y las empresas en expansión no necesariamente son los más productivos, sino aquellos que gozan de mayores deducciones fiscales o los que pueden evadir más fácilmente sus obligaciones tributarias. La creación de sistemas tributarios "simplificados" para la pequeña empresa incrementó la formalización pero creó incentivos para que esas empresas sigan siendo pequeñas a fin de evitar una fuerte caída de su rentabilidad.

La simplificación, unificación y cumplimiento de las disposiciones en materia impositiva que se aplican a las empresas podría hacer un enorme aporte a la productividad argentina; a su vez, una mayor productividad incrementaría el PIB y los ingresos tributarios.

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Tabla Nº 2. Tiempo requerido para efectuar los pagos de impuestos. Por bloques, año 2007

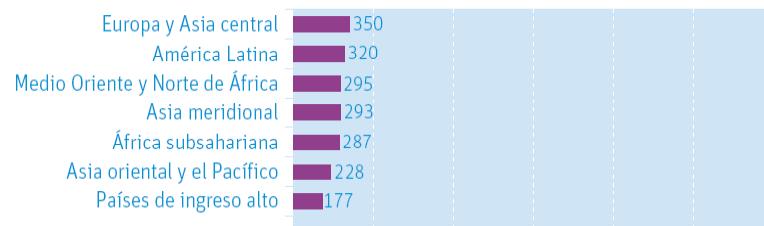


Tabla Nº 3. Tiempo requerido para efectuar los pagos de impuestos. Por país, 2007



Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de Banco Mundial (2009), The World Business Environment Survey.

Nota: Información basada en 181 países con datos de 2007-08. El tiempo está registrado en horas por año y se mide en función del lapso invertido en preparar, archivar y pagar (o rotener) tres clases de impuestos y contribuciones principales: el impuesto sobre la renta de las sociedades, el impuesto al valor agregado o a las ventas, y los impuestos al trabajo, incluidos los aplicados sobre el salario y las contribuciones sociales.

V. Necesidad de una nueva ley de coparticipación que simplifique el sistema actual.

Existe la necesidad de sancionar una nueva ley de coparticipación de impuestos a provincias y municipios para cambiar el régimen actual, el cual es sumamente complejo y enmarañado existiendo cuatro modalidades generales de asignación de los impuestos nacionales con distintos porcentajes para cada impuesto. Estas cuatro modalidades son:

- Impuestos coparticipados: IVA Neto, Ganancias, Internos (excepto seguros), transferencia de Inmuebles, Gravamen sobre premios de juego, Contribución especial sobre el capital de las cooperativas, Ganancia Mínima Presunta, Monotributo impositivo.
- Impuestos de asignación Específica cuyos recursos son asignados parcialmente a obras en provincias: Impuesto sobre los combustibles líquidos y gas natural (por Naftas, solventes y aguarras), Fondo Nacional de Energía Eléctrica, tasa de infraestructura hídrica, tasa sobre el gasoil.

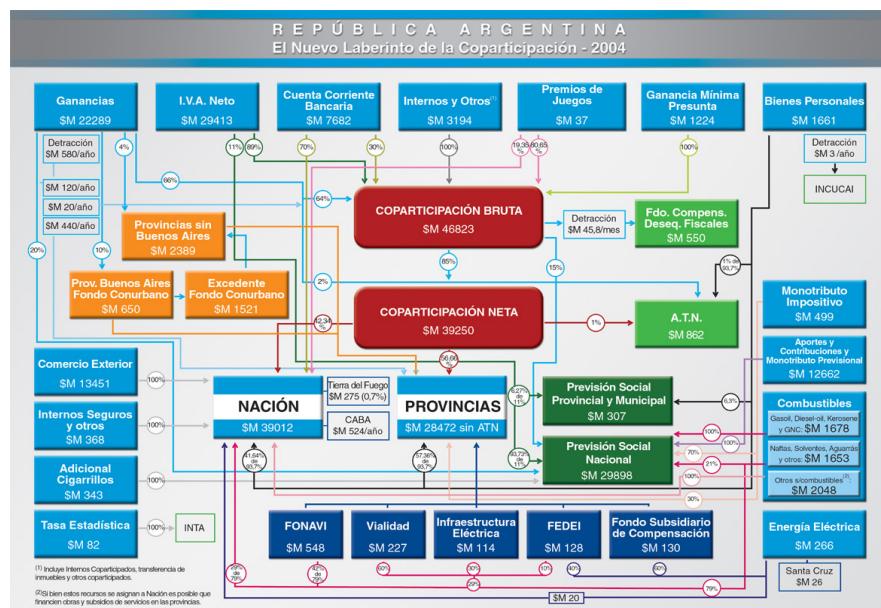
DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

c) Impuestos y tasas de asignación Específica cuyos recursos no son asignados a Provincias: Impuesto sobre los combustibles líquidos y gas natural (por gas-oil, diesel oil, kerosene, GNC y otros combustibles), Bienes Personales (apenas 6,3% a previsión social provincial y municipal), Aportes y contribuciones monotributo previsional, Adicional cigarrillos, Internos (seguros), Tasa de estadística.

d) Impuestos o tasas no coparticipados total o parcialmente: 70% de lo recaudado en concepto de Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios (Impuesto al Cheque) y el 100% de la recaudación de Derechos de Exportación e Importación con excepción del 30% de las sumas que el Estado Nacional efectivamente percibe en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados; donde se constituyó un "Fondo Federal Solidario" destinado a financiar, en Provincias y Municipios, obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales.

Para tomar una idea de la complejidad de este sistema que debe ser urgentemente simplificado estableciendo simples transferencias automáticas a provincias y municipios, basta con observar el siguiente cuadro:

Tabla N° 4. Argentina. "El laberinto de la coparticipación".



Fuente: Llach, Juan y María Marcela Harriague. "Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad"

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Por otra parte, actualmente rige una gran concentración de recursos en manos del Tesoro Nacional en desmedro de las provincias. Hoy se transfiere a las provincias apenas algo más de un cuarto de la recaudación total nacional, reducida magnitud que siembra dudas respecto del cumplimiento del piso legal del 34% fijado en la ley de coparticipación nacional. Los problemas fiscales de las provincias obliga al gobierno nacional a realizar transferencias de fondos a favor de los gobiernos subnacionales por fuera del régimen de coparticipación. Al no existir normas que las regulen, esta práctica debilita la autonomía provincial y hace que el desempeño de los gobiernos provinciales sea dependiente de las transferencias discrecionales de la Nación.

La asimétrica distribución entre niveles de gobierno de potestades tributarias y responsabilidades de gasto, que se ha agravado en los últimos años en perjuicio de las provincias; dificulta la gestión de la política económica nacional, el ejercicio de la responsabilidad fiscal y el propio control democrático por parte de los ciudadanos. Este tema se trata con mayor nivel de detalle en el "Diagnóstico del sistema impositivo provincial".

Anexo: República Argentina. Sector público nacional no financiero. Ingresos, gastos, stock de deuda y resultado primario y financiero. Evolución en los últimos años

El objetivo del presente anexo es aportar algunos elementos particulares de la composición de los ingresos, gastos, resultado primario y financiero y stock de deuda de la Administración Nacional.

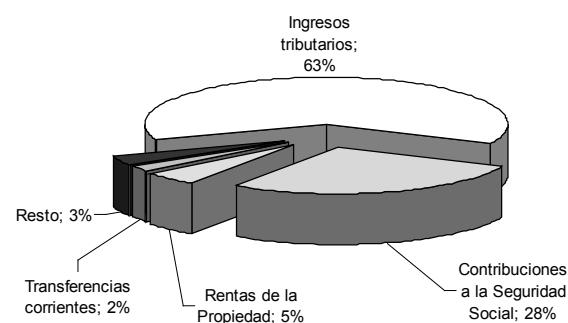
I. Evolución de los principales componentes de las finanzas públicas nacionales: Ingresos corrientes y de capital.

Los ingresos de la Administración Nacional están compuestos por:

- Ingresos corrientes (más del 90% de los ingresos totales): ingresos tributarios, contribuciones a la seguridad social, ingresos no tributarios, venta de bienes y servicios, ingresos de operación, rentas de la propiedad, transferencias corrientes, superávit de empresas públicas.
- Ingresos de capital: privatizaciones.

En la Administración Nacional, del total de ingresos corrientes el 63% de los mismos corresponde a Ingresos Tributarios, el 28% a Contribuciones a la Seguridad Social, 5% Rentas de la Propiedad, y 2% Transferencias Corrientes.

Gráfico N° 1. Composición de los ingresos corrientes de la Administración Nacional.
Participación Promedio 2002-2009

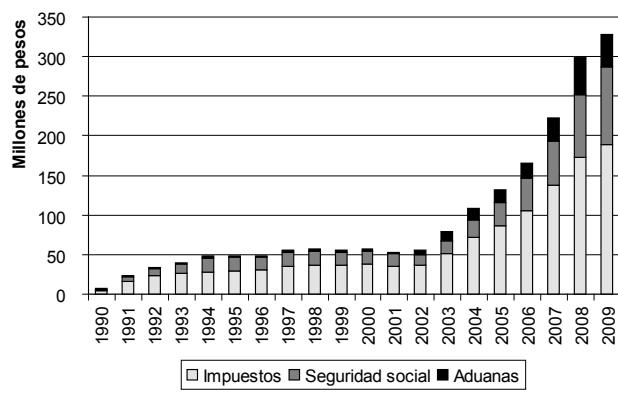


Fuente: CES-BCSF sobre la base de Ministerio de Economía de la Nación.

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

La recaudación nacional total está integrada por impuestos, contribuciones a la Seguridad Social y recursos aduaneros. Entre 1991 y 2001 la recaudación de impuestos aduaneros participó en porcentajes inferiores al 10% del total, llegando en 2001 a ser del 3%. La recaudación de impuestos promedió una participación del 65%, mientras que los recursos de la seguridad social participaron con un 29%. Entre 2002 y 2009 la recaudación de impuestos se incrementó un 190%, mientras que los recursos de la seguridad social se incrementaron un 232%, y los recursos aduaneros un 236%. Durante el último período los impuestos aportaron el 57% de los recursos, la seguridad social 30% y los recursos aduaneros un 13%. Cabe destacar que en 2001 los derechos de importación representaban el 96% de los recursos aduaneros mientras que en 2009 su participación fue del 18%. Para los derechos de exportación (retenciones) la participación pasó de 3% a 78% en igual período.

Gráfico Nº 2. Recaudación nacional según tipo de impuestos. Período 1990-2009



Fuente: CES-BCSF sobre la base de Orlando Ferreres y Ministerio de Economía de la Nación.

Los impuestos y recursos aduaneros representan en conjunto aproximadamente el 70% de los ingresos corrientes totales (participación promedio 2002 -2009). Están integrados por la recaudación de:

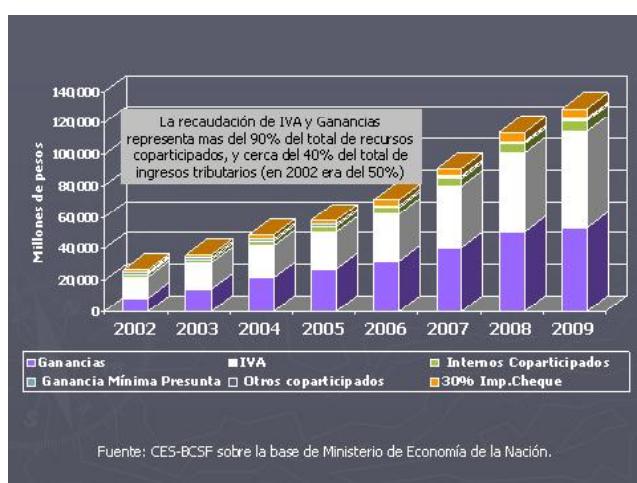
- Impuestos coparticipados: IVA Neto, Ganancias, Internos (excepto seguros), transferencia de Inmuebles, Gravamen sobre premios de juego, Contribución especial sobre el capital de las cooperativas, Ganancia Mínima Presunta, Monotributo impositivo.
- Impuestos de asignación Específica cuyos recursos son asignados parcialmente a obras en provincias: Impuesto sobre los combustibles líquidos y gas natural (por Naftas, solventes y aguarras), Fondo Nacional de Energía Eléctrica, tasa de infraestructura hídrica, tasa sobre el gasoil.
- Impuestos y tasas de asignación Específica cuyos recursos no son asignados a Provincias: Impuesto sobre los combustibles líquidos y gas natural (por gas-oil, diesel oil, kerosene, GNC y otros combustibles), Bienes Personales (apenas 6,3% a previsión social provincial y municipal), Aportes y contribuciones monotributo previsional, Adicional cigarrillos, Internos (seguros), Tasa de estadística.
- Impuestos o tasas no coparticipados total o parcialmente: 70% de lo recaudado en concepto de Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios (Impuesto al Cheque) y el 100% de la recaudación de Derechos de Exportación e Importación con excepción del 30% de las sumas que el Estado Nacional efectivamente percibe en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados; donde se constituyó un "Fondo Federal Solidario" destinado a financiar, en Provincias y Municipios, obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales.

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Durante la década de los noventa los impuestos coparticipables (distribuidos directamente entre las provincias) se incrementan al ritmo de la recaudación total, mientras que los no coparticipables se mantienen relativamente estables. Entre 2002 y 2009 los impuestos coparticipados se incrementaron cuatro veces, pasando de \$26.525,3 millones a \$129.244,8 millones. Los impuestos no coparticipables aumentaron en 6 veces sin considerar el 70% de la recaudación del Impuesto al Cheque y en 5 veces cuando incluimos este concepto.

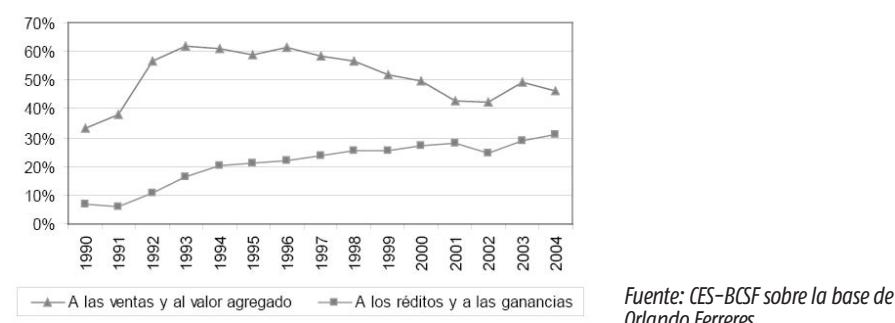
Entre los impuestos coparticipados la recaudación de IVA y Ganancias representa más del 90% del total, y cerca del 40% del total de recursos tributarios (antes de 2002 su participación era del 50%).

Gráfico N° 3. Recaudación de Impuestos coparticipables



Por otro lado la recaudación de impuestos puede clasificarse entre gravámenes a las ventas y valor agregado, o a los réditos y las ganancias. En este sentido se observa que mientras que la primera clasificación disminuye su participación desde 61% en 1996 a 46% en 2004, los impuestos sobre los réditos y las ganancias pasan de 22% a 31% en igual período.

Gráfico N° 4. Participación en la recaudación de impuestos según objeto de gravamen



En relación a los impuestos no coparticipados en 2009 más del 50% corresponden a Derechos de Exportación. La recaudación de este último se ha incrementado un 40% anual promedio entre 2002 y 2008. En 2009, producto de la disminución de las exportaciones de productos agroindustriales, cayó un 11%.

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Gráfico Nº 5. Recaudación de Impuestos no coparticipables



Gráfico Nº 6: Recaudación de impuestos, recursos de la seguridad social y aduaneros.
En millones de pesos corrientes. Período 2002-2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ganancias	8,919.5	14,750.8	22,289.1	28,045.3	33,615.1	42,854.9	53,646.1	55,552.3
IVA	15,242.1	20,947.6	30,976.6	36,853.4	47,104.2	62,669.3	80,228.9	87,385.7
Internos Coparticipados	1,715.4	2,222.9	3,028.2	3,657.6	4,091.9	4,717.5	5,617.3	6,717.9
Ganancia Mínima Presunta	1,223.6	1,102.2	1,223.6	1,102.2	1,084.0	1,299.0	987.8	1,212.7
Otros coparticipados	154.9	183.2	202.6	227.5	290.3	518.3	595.7	573.8
Combustibles Ley 23.966 - Naftas	1,945.5	1,720.7	1,652.8	1,769.0	2,051.8	2,537.7	3,609.7	4,553.7
Combustibles Ley 23.966 - Otros	1,456.5	1,528.8	1,677.5	1,911.6	2,007.0	2,171.4	2,511.9	2,850.2
Otros s/combustibles (2)	1,348.2	1,835.3	2,048.3	2,336.7	2,513.8	2,756.5	3,572.3	4,189.5
Bienes Personales	523.5	1,602.7	1,661.0	1,812.7	2,076.8	2,491.9	3,375.0	4,041.1
Otros impuestos (3)	789.1	776.0	1,228.0	1,469.7	2,009.6	1,813.5	2,443.8	4,258.4
Derechos de Exportación	5,021.5	9,213.5	10,272.1	12,322.5	14,711.7	20,449.7	36,055.2	32,041.5
Derechos de Importación y Otros	1,265.6	2,142.9	3,261.6	3,867.5	5,129.1	7,018.4	8,986.4	7,699.9
Aportes Personales	3,564.1	4,692.3	6,375.2	8,003.7	10,730.9	14,322.6	23,242.7	28,779.0
Contribuciones Patronales	6,369.0	7,528.9	9,892.4	12,746.9	18,153.7	24,174.6	33,166.9	40,886.6
Sistema Seguridad Social	8,182.8	9,667.5	12,671.9	16,326.9	23,603.1	35,330.8	51,143.7	75,743.4
Clasificación presupuestaria	50,515.1	72,189.1	98,404.5	119,339.2	150,119.7	199,940.5	269,375.2	304,930.4
Administración Nacional	28,459.3	42,824.2	58,143.2	70,504.5	86,773.2	104,525.0	141,703.7	145,539.3
Contribuciones Seguridad Social	7,931.6	9,441.9	12,234.0	15,778.5	22,764.9	33,705.7	48,958.0	72,925.9
Provincias	11,322.3	16,220.0	23,144.6	28,128.2	34,717.2	54,044.6	68,809.0	75,103.9
No Presupuestarios (8)	2,762.3	3,757.5	4,762.9	4,841.3	5,753.5	7,506.3	9,904.5	11,361.4
Total recursos tributarios	50,515.1	72,189.1	98,404.5	119,339.2	150,119.7	199,940.5	269,375.2	304,930.4

II. Evolución de los principales componentes de las finanzas públicas nacionales: Gasto Público Nacional

Al hablar del gasto nacional se hace referencia al gasto nacional del Sector Público Nacional no Financiero (SPNF) el cual está formado por:

1. Administración Nacional: Compuesta por el Tesoro Nacional, los Recursos Afectados (con destino específico), los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social. Es el universo del sector público comprendido en el Presupuesto Nacional.
2. Empresas Públicas y otros Entes: incluye a las empresas públicas, los Fondos Fiduciarios y otros entes semipúblicos (no incluidos en el Presupuesto Nacional) con altos niveles de autarquía, con presupuestos independientes, como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados – INSSyP-.

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

El SPNF no incluye a los bancos y otras entidades financieras del Estado Nacional.

El gasto total nacional se compone en un 90% de gastos corrientes, y el resto corresponde a Gastos de Capital. Entre los primeros se destacan las Transferencias Corrientes (50%), Prestaciones de la Seguridad Social (26%), Gastos de consumo y operación (14%), y las Rentas de la Propiedad (8%). Entre los gastos de capital se incluyen la Inversión Real Directa, Inversión Financiera y las Transferencias de Capital.

Cabe destacar que a partir de 2007 el Ministerio de Economía de la República Argentina ha cambiado la metodología de cálculo tanto de gastos (corrientes y de capital) como así también de los ingresos corrientes en el presupuesto. A partir de este cambio de metodología se excluyen las transferencias automáticas a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA). De acuerdo a esto se han transformado los datos para hacerlos comparables en todo el período analizado. Los valores del superávit primario como del resultado financiero no se modifican dado que las adaptaciones se compensan.

Los gastos corrientes se han incrementado un 192% entre 2002 y 2009. Entre 2002 y 2006 crecían a una tasa interanual promedio cercana al 23%. Mientras que en el 2007 los gastos aumentaron fuertemente con una tasa interanual del 44%. Además en este período cambió la relación entre el crecimiento anual de gastos e ingresos corrientes. Mientras que en 2006 los ingresos se incrementaron un 25% y los gastos un 22%, en 2007 la relación fue de 38% y 44%. En los dos años subsiguientes la diferencia entre el crecimiento de los gastos por encima de los ingresos fue de 1 y 7 puntos porcentuales.

En cuanto a los gastos de capital también han ido en aumento, si comparamos el período 2002-2009 se puede ver un aumento mucho mayor que el gasto corriente ya que se incrementó en 16 veces. Sin embargo, la participación de este gasto con respecto al total (gastos corrientes más de capital) sólo representa el 9%.

Gráfico N° 7. Gastos corrientes y gastos de capital del sector público nacional no financiero.

Base Caja en millones de pesos corrientes. Períodos 1995, 2000, 2002, 2005-2009								
	1995	2000	2002	2005	2006	2007	2008	2009
GASTOS CORRIENTES	47,428.8	59,801.5	57,450	107,004	130,438	187,564	247,025	310,992
- GASTOS DE CONSUMO Y OPERACION	8,706.5	8,625.5	8,965	16,026	19,185	25,075	32,761	45,247
. Remuneraciones	6,642.5	6,699.8	6,777	11,343	14,325	18,615	24,687	33,777
. Bienes y Servicios	2,063.9	1,923.9	2,186	4,679	4,859	6,411	8,073	11,460
. Otros Gastos	0.1	1.8	2	4	2	49	1	10
- RENTAS DE LA PROPIEDAD	4,086.6	9,656.4	6,811	10,247	11,548	16,468	17,897	24,462
. Intereses	4,083.5	9,656.0	6,810	10,243	11,542	16,423	17,874	24,417
. Otras Rentas	3.1	0.4	1	4	6	45	23	45
- PRESTACIONES DE LA SEG. SOCIAL	15,627.8	17,431.3	16,535	24,905	32,190	50,461	64,552	83,240
- OTROS GASTOS CORRIENTES	11.6	1.2	2	152	235	982	2,353	2,535
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	18,685.5	23,772.4	25,129	55,596	66,992	94,076	127,813	153,760
. Al sector privado	4,679.6	6,155.2	8,696	14,697	17,640	28,323	45,336	52,476
. Al sector público	13,979.7	17,550.4	16,357	40,655	49,033	65,400	82,028	100,887
. . Provincias y MCBA	12,429.3	15,823.1	14,768	37,727	45,040	59,359	73,658	90,049*
. . Universidades	1,410.2	1,718.4	1,551	2,799	3,898	5,212	7,298	9,585
. . Otras	140.2	8.9	38	129	95	829	1,072	855
. Al sector externo	26.2	66.8	76	245	319	354	450	397
- OTROS GASTOS	189.2	12.0	5	13	11	54	15	11
- DEFICIT OPER. EMPRESAS PUBLICAS	121.6	2.7	4	65	277	448	1,634	1,738
GASTOS DE CAPITAL	3,217.5	2,903.1	2,182	10,004	16,460	21,931	23,576	35,996
- INVERSION REAL DIRECTA	871.7	402.0	273	3,013	5,389	7,465	10,607	15,490
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	2,262.2	2,466.8	1,870	5,866	9,713	11,738	11,243	19,310
- INVERSION FINANCIERA	83.6	34.3	39	1,126	1,357	2,728	1,726	1,195

*Estimado

Fuente: CES-BCSF sobre la base de MECON

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

La comparación del gasto público con el PBI es elocuente del fuerte aumento del gasto desde el año 2002 y hasta la fecha. En el gráfico Nº 8 se observa que la participación de los gastos corrientes respecto del PBI se ha incrementado de manera importante entre 2002 y 2009, pasando de un 18% a un 27%. Al considerar también los gastos de capital, se observa un aumento importante de los gastos totales respecto del PBI, ya que en el año 2002 representaban un 19% y paulatinamente fueron subiendo hasta alcanzar el 30% en el año 2009.

Gráfico Nº 8. Porcentaje del gasto corriente en el total del PBI. Período 2002-2007

	Gráfico Nº 8. Porcentaje del gasto corriente en el total del PBI. Período 2002-2007								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Gastos Corrientes	57.450	72.219	87.656	107.004	130.438	187.564	247.025	310.992	
Porcentaje del PBI	18%	19%	20%	20%	20%	23%	24%	27%	
Gastos totales	59.633	75.409	93.448	117.008	146.898	209.495	270.601	346.988	
Porcentaje del PBI	19%	20%	21%	22%	22%	26%	26%	30%	

Fuente: CES-BCSF sobre la base de MECON

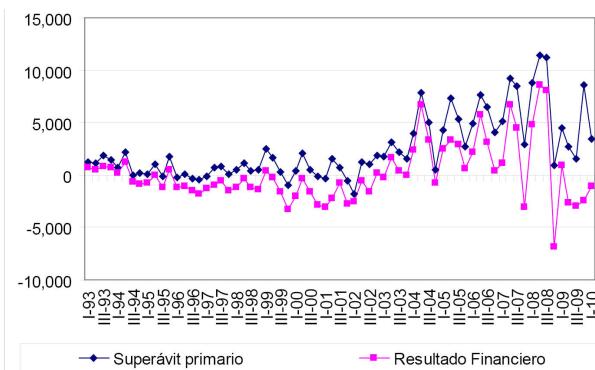
III. Resultado primario y financiero. Evolución en los últimos años

Entre 2003 y 2008 el sector público Nacional no Financiero presentó resultado primario positivo acompañado por el resultado financiero. Sin embargo entre 2008 y 2009 este resultado se contrae, dejando como saldo un valor deficitario de -\$7.131 millones en 2009. El acumulado entre enero y abril de 2010 continua siendo negativo en \$1.016,5 millones. Cabe destacar que la diferencia entre un resultado y otro refiere principalmente al pago de intereses de la deuda pública (incorporados en el concepto Rentas de la Propiedad en Gastos Corrientes). Este concepto presenta un incremento del 43% en 2007 y del 37% en 2009.

Gráfico Nº 9. Sector Público Nacional no Financiero (en millones de pesos). Base Caja. Período 1995, 2000, 2002, 2005-2009

	1995	2000	2002	2005	2006	2007	2008	2009
INGRESOS CORRIENTES	48.017	55.212	54.986	126.224	158.216	218.518	284.583	339.687
GASTOS CORRIENTES	47.429	59.502	57.450	107.004	130.438	187.564	247.025	310.992
RECURSOS DE CAPITAL	1.256	401	97	203	305	273	673	169
GASTOS DE CAPITAL	3.218	2.903	2.182	10.004	16.460	21.931	23.576	35.996
SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL	2.710	2.864	2.260	19.661	23.165	25.763	32.552	17.331

Gráfico Nº 10. Superávit primario y resultado financiero en millones de pesos corrientes Período I TRIMESTRE 1993- I TRIMESTRE 2010

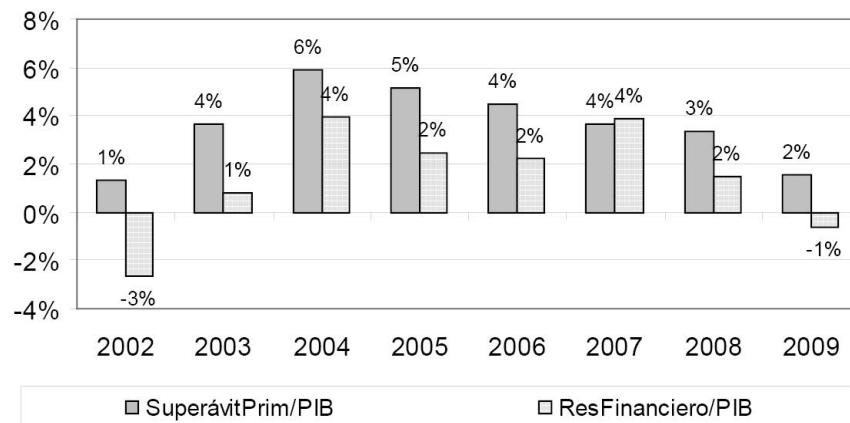


Fuente: CES-BCSF sobre la base de MECON

Otra forma de estudiar la evolución del superávit primario y del resultado financiero es calcular la participación de ambos con el PBI. De acuerdo a esta información se observa como pierde participación el superávit primario como porcentaje del PIB, pasando de 6% a 2% entre 2004 y 2009.

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Gráfico Nº 11. Evolución de la participación relativa del superávit primario como del resultado financiero en el PBI. Período 2002-2009



En el cuadro a continuación se exponen las distintas partidas de gastos e ingresos (corrientes, de capital, figurativos y otros) hasta llegar al superávit primario nacional y al resultado financiero durante el período 2002-2009. De esta manera se puede observar de una forma más clara las cuentas nacionales en su conjunto.

Gráfico Nº 12. Sector Público Nacional no Financiero (en millones de pesos). Base Caja. Período 2002-2009

	Años							
	1995	2000	2002	2005	2006	2007	2008	2009
INGRESOS CORRIENTES	48,017	55,212	54,986	126,224	158,216	218,518	284,583	339,687
- INGRESOS TRIBUTARIOS	31,035	40,672	40,034	102,041	124,226	164,083	214,681	229,870
- CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL	13,705	10,684	9,710	18,587	25,606	44,721	54,694	77,064
- INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1,710	2,086	2,701	3,616	3,721	3,936	4,728	5,731
- VENTAS DE BS. Y SERV. DE LAS ADM.PUB.	322	185	152	509	615	751	910	1,152
- RENTAS DE LA PROPIEDAD	1,072	980	2,056	743	3,254	4,271	8,285	15,750
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	56	523	201	478	609	511	534	9,924
- OTROS INGRESOS	48	0	3	106	173	184	173	42
- SUPERAVIT OPER. EMPRESAS PUBLICAS	70	82	128	143	13	61	578	155
GASTOS CORRIENTES	47,429	59,502	57,450	107,004	130,438	187,564	247,025	310,992
- GASTOS DE CONSUMO Y OPERACION	8,707	8,626	8,965	16,026	19,185	25,075	32,761	45,247
. Remuneraciones	6,643	6,700	6,777	11,343	14,325	18,615	24,687	33,777
. Bienes y Servicios	2,064	1,924	2,186	4,679	4,859	6,411	8,073	11,460
. Otros Gastos	0	2	2	4	2	49	1	10
- RENTAS DE LA PROPIEDAD	4,087	9,656	6,811	10,247	11,548	16,468	17,897	24,462
. Intereses	4,084	9,656	6,810	10,243	11,542	16,423	17,874	24,417
. Otras Rentas	3	0	1	4	6	45	23	45
- PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	15,628	17,431	16,535	24,905	32,190	50,461	64,552	83,240
- OTROS GASTOS CORRIENTES	12	1	2	152	235	982	2,353	2,535
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	18,686	23,772	25,129	55,596	66,992	94,076	127,813	153,760
. Al sector privado	4,680	6,155	8,696	14,697	17,640	28,323	45,336	52,476
. Al sector público	13,980	17,550	16,357	40,655	49,033	65,400	82,028	100,887
.. Provincias y MCBA	12,429	15,823	14,768	37,727	45,040	59,359	73,658	90,049
.. Universidades	1,410	1,718	1,551	2,799	3,898	5,212	7,298	9,585
.. Otras	140	9	38	129	95	829	1,072	855
. Al sector externo	26	67	76	245	319	354	450	397
- OTROS GASTOS	189	12	5	13	11	54	15	11
- DEFICIT OPER. EMPRESAS PUBLICAS	122	3	4	65	277	448	1,634	1,738
RESULT.ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	588	-4,290	-2,464	19,220	27,778	30,954	37,558	28,695

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

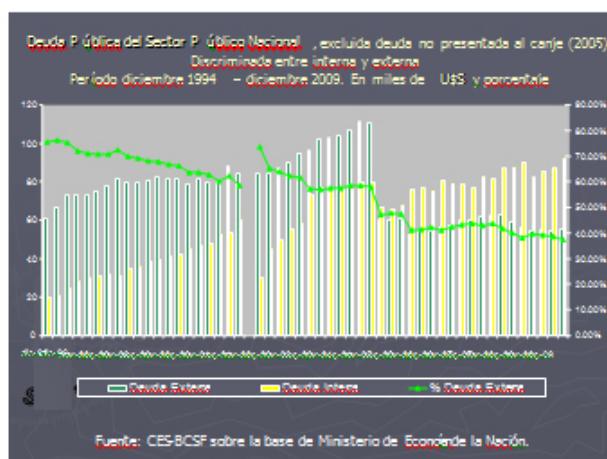
RECURSOS DE CAPITAL	1,256	401	97	203	305	273	673	169
- PRIVATIZACIONES	1,171	145	5	39	7	49	0	8
- OTROS	85	257	93	164	298	224	673	162
GASTOS DE CAPITAL	3,218	2,903	2,182	10,004	16,460	21,931	23,576	35,996
- INVERSION REAL DIRECTA	872	402	273	3,013	5,389	7,465	10,607	15,490
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	2,262	2,467	1,870	5,866	9,713	11,738	11,243	19,310
- INVERSION FINANCIERA	84	34	39	1,126	1,357	2,728	1,726	1,195
INGRESOS ANTES DE FIGURAT.	49,273	55,613	55,083	126,426	158,521	218,791	285,256	339,886
GASTOS ANTES DE FIGURAT.	50,646	62,405	59,633	117,008	146,898	209,495	270,601	346,988
VIII) RESULT.FINANC.ANTES DE FIGURAT.	-1,373	-6,792	-4,549	9,418	11,623	9,296	14,655	-7,131
CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	9,889	10,206	11,187	16,570	24,607	34,637	50,645	59,315
GASTOS FIGURATIVOS	9,889	10,206	11,187	16,570	24,607	34,637	50,645	59,315
INGRESOS DESPUES DE CONTRIBUC	59,162	65,819	66,270	142,996	183,128	253,427	335,901	399,171
GASTOS PRIMARIOS DESPUES DE FIGURAT.	56,452	62,954	64,010	123,335	159,963	227,664	303,350	381,841
SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL	2,710	2,864	2,260	19,661	23,165	25,763	32,552	17,331
TOTAL GASTOS DESPUES DE FIGURAT.	60,535	72,610	70,820	133,578	171,505	225,963	321,247	406,302
RESULTADO FINANCIERO	-1,373	-6,792	-4,549	9,418	11,623	27,464	14,655	-7,131

Fuente: CES-BCSF sobre la base de MECON

IV. Deuda pública nacional

La deuda pública nacional se incrementa notablemente hacia 2005, previa reestructuración de la deuda declarada en default en 2001. Con la reestructuración se observa una importante baja del orden del 32% y a partir de ese año el crecimiento ha sido más o menos constante en el orden del 6% interanual, llegando a US\$140.339 millones al 30 de diciembre de 2009.

Gráfico N°13

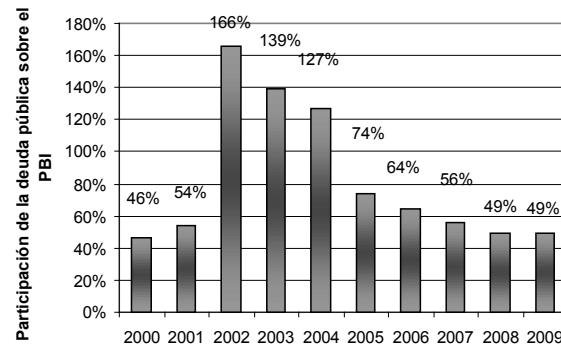


A partir del canje, el segmento de deuda pública externa pierde participación en el total, pasando de 58% en marzo de 2005 a 40,9% en marzo de 2006. En este período cobran mayor importancia el segmento de títulos públicos (adelantos transitorios del BCRA, letras del Tesoro, pagarés del Tesoro).

La deuda pública nacional ha mejorado el porcentaje en relación al PBI, producto fundamentalmente de la reestructuración de 2005 y el crecimiento económico registrado entre 2003 y 2008. Durante los dos últimos años se ha mantenido la relación en 49%.

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO NACIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Gráfico 14. Evolución de la participación de la deuda pública sobre el PBI.
Período 2000-2009

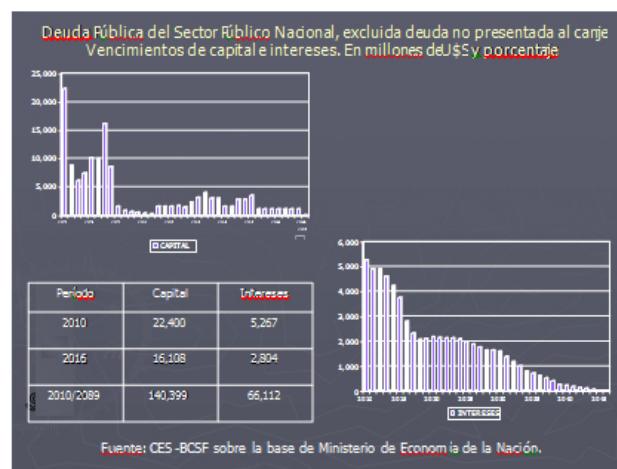


Fuente: CES-BCSF sobre la base de MECON

Recientemente se ha logrado un nuevo canje de deuda por U\$12.862 millones, lo que representa un 70% del total presentado (U\$18.300 millones). Este resultado, sumado a los U\$81.800 millones canjeados en 2005, deja aproximadamente U\$ 10.000 millones pendientes de reestructuración.

El perfil de vencimientos de capital marca dos montos importantes en el mediano plazo. Estos son 2010 por U\$22.400 millones, y 2016 por U\$16.108 millones.

Gráfico N° 15. Perfil de vencimientos de capital e intereses de la deuda del Sector Público.





DIAGNOSTICO SOBRE LAS CUENTAS PUBLICAS PROVINCIALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA

DIAGNOSTICO SOBRE LAS CUENTAS PUBLICAS PROVINCIALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA.

Diagnóstico sobre las cuentas públicas provinciales en la República Argentina.

I. Introducción. Aspectos relativos al Gasto Público Provincial.

Argentina es un país de organización federal que contó en sus orígenes con un alto grado de autonomía de los estados provinciales, ya que 14 de las 24 provincias actuales constituyeron la Nación Argentina como estados independientes a mediados del siglo XIX. Es por esta razón que la Constitución Nacional establece que las provincias conservan todas las competencias no delegadas al gobierno federal. Esto implica que para las provincias argentinas la competencia es la regla mientras que para el gobierno federal es la excepción.

Uno de los principales problemas argentinos reside en que el marco constitucional no define adecuadamente las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno. El gobierno federal tiene responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, navegación interior y exterior, defensa y atención de la deuda pública nacional. Existen potestades compartidas en varias finalidades entre Nación y Provincias, entre las que se encuentran la administración de justicia y la seguridad social, entre otras. En las últimas décadas se generaron procesos de reasignación de funciones del Estado, los cuales no siempre fueron ordenados y han creado complejidad en la relación entre Nación-Provincias-Municipios.

Las funciones del Estado que son cumplidas por cada uno de los niveles de gobierno (Nación, Provincias y Municipios) en Argentina son las siguientes:

<u>Funciones</u>	<u>Niveles de Gobierno con Potestades funcionales.</u>		
	<u>Nacional</u>	<u>Provincial</u>	<u>Municipal</u>
Defensa	x		
Relaciones Exteriores	x		
Regulación del Comercio Exterior, Correo, Telecomunicaciones y servicios públicos	x		
Justicia Federal	x		
Rutas Nacionales	x		
Educación Básica	x	x	x
Educación Polimodal	x	x	x
Educación Superior no Universitaria (Técnica y formación docente)	x	x	x
Educación Superior Universitaria	x		
Previsión Social	x	x	x
Salud	x	x	x
Infraestructura Regional y Desarrollo Económico	x	x	
Vivienda	x	x	
Rutas Provinciales	x	x	
Justicia Civil y Comercial	x	x	
Protección Social	x	x	
Saneamiento		x	
Defensa Civil		x	
Vialidad Urbana			x
Aseo Urbano			x
Alumbrado Público			x
Drenajes			x
Áreas Verdes			x
Ordenamiento Urbano			x

Fuente: CEPAL.

DIAGNOSTICO SOBRE LAS CUENTAS PUBLICAS PROVINCIALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA.

Las reformas del Estado implementadas en las décadas del 80 y del 90 le transfirieron a las provincias los servicios públicos que demandan más mano de obra y recursos humanos: educación primaria y secundaria, salud, seguridad, justicia, provisión de energía, agua potable y saneamiento, atención a la indigencia y pobreza, etc. En 1970, el 60% de los empleados públicos pertenecían al Gobierno Nacional. En la actualidad, el 60% de dichos agentes del Estado son personal de planta (permanente, transitoria y contratada) de las provincias argentinas. También las provincias tienen a su cargo las inversiones en obras de infraestructura que demandan dichos servicios: escuelas, hospitales, centros de salud, redes de distribución de energía, acueductos, redes de distribución de agua potable, vialidad provincial, móviles y equipamiento policial, edificios públicos, etc.

Por otra parte, la estructura del gasto público provincial es sumamente inflexible a la baja y rígida por la alta incidencia de las erogaciones en personal y gastos corrientes. Estas erogaciones están compuestas por sueldos de empleados públicos, gastos corrientes en salud, educación, justicia y seguridad, transferencias por la coparticipación a municipios y comunas, transferencias al sector educativo y otras erogaciones. Los ejecutivos provinciales tienen un mínimo margen de administración del presupuesto, el que se asigna a la obra pública. La variable de ajuste en las cuentas públicas provinciales es el ritmo de la obra pública o los pagos a los contratistas (erogaciones de capital).

Los problemas fiscales que registran las provincias se generan habitualmente por los siguientes motivos:

- Crecientes gastos motivados por la necesidad de atender servicios impostergables para la población.
- Aumentos salariales al personal, los cuales se agravan en períodos de altos índices inflacionarios.
- La recaudación provincial, al depender principalmente del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, es procíclica y se ve afectada fuertemente y de manera negativa durante las recesiones del ciclo económico. Entonces se agudizan los problemas fiscales provinciales, como pudo verificarse en los años 2008-2009 debido a la crisis financiera internacional, recesión local, caída de los precios de los commodities agropecuarios y la persistente sequía en grandes áreas rurales de nuestro país. En el año 2009, de las 24 jurisdicciones en que se divide políticamente nuestro país, 20 terminaron con déficits en sus cuentas públicas, entre ellas las provincias de la Región Centro de la República Argentina. Las provincias que cerraron el 2009 sin déficit (San Juan, La Pampa, Santiago del Estero y Chubut) recibieron aportes del Estado Nacional para poder lograrlo. Sin esa ayuda no habrían logrado equilibrar sus respectivas cuentas fiscales.
- Por otra parte, desde la salida del Plan de Convertibilidad se verifica un importante aumento en la planta permanente y transitoria de los gobiernos provinciales.

II. Recursos de jurisdicción provincial.

De acuerdo al sistema tributario vigente, la Nación recauda y fiscaliza los tributos de mayor recaudación (derechos de exportación, valor agregado y ganancias), los impuestos sobre consumos específicos (internos) y sobre la nómina salarial; que luego transfiere parcialmente a las provincias a través del régimen de coparticipación.

Las provincias cuentan con cuatro impuestos principales:

Impuesto sobre los Ingresos Brutos, Impuesto Inmobiliario, Impuesto de Sellos e Impuesto Automotor. Las obligaciones fiscales en los estados subnacionales se rigen por las disposiciones de los Códigos Tributarios y Leyes Impositivas anuales sancionadas en cada provincia.

DIAGNOSTICO SOBRE LAS CUENTAS PUBLICAS PROVINCIALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA.

Existen también acuerdos interjurisdiccionales.

En el Impuesto sobre los Ingresos Brutos el hecho imponible es el ejercicio habitual y a título oneroso del comercio, de la industria, servicios y actividades profesionales. La base imponible está compuesta por todos los “ingresos brutos” que genera la actividad realizada antes de aplicarse el Impuesto al Valor Agregado. Como hay empresas que desarrollan su actividad en más de una jurisdicción, pero el hecho imponible constituye un proceso único y económicamente inseparable; existe un acuerdo entre las provincias denominado Convenio Multilateral que tiene por objeto evitar la doble imposición sobre una misma base, estableciendo para ello las pautas según las cuales ésta se distribuye entre las jurisdicciones adheridas.

El régimen general del Convenio establece que los ingresos brutos totales de un contribuyente se distribuyen en proporciones idénticas según los gastos efectivamente soportados en cada jurisdicción y según los ingresos brutos provenientes de cada una de ellas. Existen regímenes especiales que contienen las pautas de distribución de base imponible correspondiente a determinadas actividades; como construcción, seguros, entidades financieras, transporte, etc. Una vez distribuida la base imponible según las declaraciones juradas de los contribuyentes respecto a la localización de sus ingresos y gastos, las provincias ejercen su poder tributario sobre la porción asignada, con entera libertad en cuanto al nivel de alícuotas.

A pesar de la vigencia del Convenio Multilateral, la diversidad de alícuotas impositivas existentes a lo largo del país crea, en la práctica, incentivos para manipular las declaraciones de los contribuyentes de modo de tributar a las provincias “más baratas”.

Otro importante problema que plantean Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez Sabaíni (2007) es que las alícuotas dentro de cada provincia también varían considerablemente según la actividad gravada, estimulando aún más la creatividad fiscal para encontrar formas de eludir presión impositiva, lesionando la equidad horizontal y dificultando la administración tributaria. Tal es el caso de empresas que se desempeñan en varias actividades y pueden eludir parte del impuesto declarando ventas en exceso en la actividad con la alícuota más baja.

Otro problema que existe en este impuesto se verifica en numerosas provincias a través del cobro de montos mínimos aún en el caso de ventas nulas. Esta disposición es arbitraria y puede afectar la rentabilidad de las actividades con alto grado de estacionalidad, como el caso del turismo.

Por otra parte, las leyes impositivas provinciales contemplan una serie de exenciones que presentan una gran disparidad a lo largo del país.

Con respecto al Impuesto de Sellos, el hecho imponible está constituido por los actos, contratos u operaciones de carácter oneroso instrumentados a través de una escritura, papel o documento que constituya un título jurídico por medio del cual pueda ser exigido el cumplimiento de las obligaciones involucradas. La base imponible es el valor económico expresado en los instrumentos gravados, salvo para los casos especiales.

En la mayoría de las provincias existe una larga lista de operaciones particulares o sectores en general que han sido beneficiados a través de exenciones en sellos. Según Cetrángolo y Gómez Sabaíni, la gran heterogeneidad interjurisdiccional sugiere que el otorgamiento de las mismas ha tenido una evolución desordenada y arbitraria, excepto en lo que respecta a las principales actividades productivas, donde se advierte la influencia del Pacto Fiscal.

DIAGNOSTICO SOBRE LAS CUENTAS PUBLICAS PROVINCIALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA.

Al igual que en el caso del impuesto sobre los ingresos brutos, el Pacto Federal Fiscal estableció como compromiso de las provincias la eliminación del impuesto a varias de las operaciones normalmente gravadas y la extensión progresiva de la exención al resto de las actividades económicas.

El hecho imponible del Impuesto Inmobiliario es el dominio, posesión a título de dueño o usufructo de cualquier inmueble localizado en el territorio provincial y la base imponible es la valuación catastral correspondiente a cada uno de ellos. Algunas provincias incorporan cierta progresividad en sus sistemas tributarios a través del escalonamiento de alícuotas según el valor fiscal de los inmuebles, así como por medio del otorgamiento de exenciones. En muchas administraciones se encuentran exentos los propietarios de bajos recursos, jubilados y otros.

El problema en este impuesto es la valuación de las propiedades, las cuales se encuentra más o menos distorsionadas según las distintas jurisdicciones. Es por ello que pierde sentido el comparar sólo las alícuotas aplicadas si es que se desea tener una idea de la presión relativa.

En relación al Impuesto a los Automotores, el hecho imponible es la propiedad o tenencia de vehículos automotores radicados en cada una de las jurisdicciones. En la determinación de la base imponible suelen considerarse factores como el valor, modelo, peso, origen y otros; los cuales sirven asimismo de referencia para la fijación de escalas y el otorgamiento de exenciones. En algunas provincias este impuesto existe también en el nivel municipal, con lo cual se suelen generar inconvenientes de coordinación entre las administraciones tributarias de los gobiernos locales.

Analizando la recaudación de estos impuestos provinciales (a nivel de cada gobierno subnacional y en el total provincial) se observa la preponderancia que adquiere el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, el cual en el año 2008 representó el 72% de la recaudación de todos los impuestos provinciales (32.808 millones de pesos sobre un total de 45.465 millones, según cuadro y gráfico N°1):

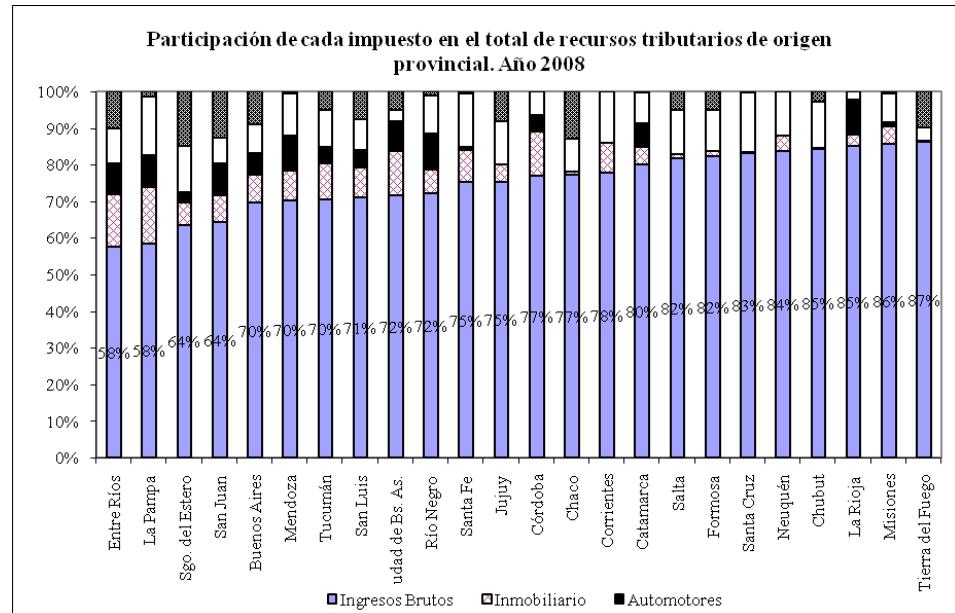
Cuadro N°1: Recaudación Provincial en Argentina. Año 2008. (En millones de pesos y porcentajes).

Recaudación provincial. República Argentina. Año 2008 (en millones de pesos y en porcentajes)

Provincia	Ingresos Brutos		Inmobiliario		Automotores		Sellos		Otros		Total	
	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%
Ciudad de Bs. As.	7.610,2	71,67%	1.286,2	12,11%	850,2	8,01%	322,1	3,03%	549,5	5,18%	10.618,3	100%
Buenos Aires	12.355,2	69,64%	1.351,1	7,62%	1.046,9	5,90%	1.391,4	7,84%	1.597,0	9,00%	17.741,7	100%
Catamarca	166,1	80,13%	10,0	4,83%	13,3	6,44%	17,4	8,41%	0,4	0,19%	207,3	100%
Córdoba	2.245,9	77,08%	351,3	12,06%	125,1	4,29%	191,4	6,57%	0,0	0,00%	2.913,6	100%
Corrientes	278,1	77,86%	29,2	8,18%	0,0	0,00%	49,9	13,96%	0,0	0,00%	357,1	100%
Chaco	376,4	77,20%	4,1	0,83%	0,0	0,00%	43,6	8,93%	63,6	13,03%	487,6	100%
Chubut	559,9	84,64%	0,0	0,00%	0,0	0,00%	83,1	12,57%	18,4	2,79%	661,4	100%
Entre Ríos	551,7	57,73%	135,1	14,13%	82,0	8,58%	91,0	9,53%	95,8	10,03%	955,7	100%
Formosa	133,7	82,22%	2,2	1,37%	0,0	0,00%	18,7	11,48%	8,0	4,92%	162,7	100%
Jujuy	172,7	75,58%	10,7	4,68%	0,0	0,00%	27,1	11,82%	18,6	8,12%	229,1	100%
La Pampa	237,9	58,48%	62,5	15,37%	35,4	8,71%	65,2	16,02%	5,8	1,42%	406,9	100%
La Rioja	103,9	85,18%	3,8	3,09%	11,6	9,54%	2,7	2,20%	0,0	0,00%	122,0	100%
Mendoza	1.065,3	70,22%	125,2	8,25%	144,0	9,49%	172,1	11,34%	10,5	0,69%	1.517,1	100%
Misiones	607,4	85,65%	34,4	4,85%	7,0	0,98%	57,0	8,03%	3,4	0,48%	709,2	100%
Neuquén	819,6	83,75%	41,3	4,22%	0,0	0,00%	117,7	12,03%	0,0	0,00%	978,6	100%
Río Negro	422,2	72,22%	38,3	6,55%	57,4	9,82%	60,2	10,29%	6,5	1,11%	584,6	100%
Salta	579,5	81,71%	8,8	1,24%	0,0	0,00%	84,8	11,96%	36,1	5,09%	709,3	100%
San Juan	253,4	64,25%	29,3	7,44%	33,6	8,52%	28,6	7,25%	49,5	12,54%	394,5	100%
San Luis	304,3	71,04%	35,7	8,32%	20,0	4,66%	36,6	8,54%	31,9	7,44%	428,3	100%
Santa Cruz	461,0	83,21%	1,0	0,18%	0,0	0,00%	91,8	16,57%	0,2	0,03%	554,0	100%
Santa Fe	2263,9	75,21%	266,7	8,86%	25,0	0,83%	433,8	14,41%	20,7	0,69%	3.010,2	100%
Sgo. del Estero	205,8	63,57%	20,1	6,20%	8,5	2,64%	41,5	12,83%	47,8	14,76%	323,8	100%
Tierra del Fuego	285,1	86,51%	0,1	0,02%	0,0	0,00%	12,4	3,76%	32,0	9,71%	329,5	100%
Tucumán	748,7	70,45%	105,1	9,89%	46,7	4,39%	109,6	10,32%	52,7	4,95%	1.062,7	100%
TOTAL:	32808,1	72%	3952,2	9%	2506,9	6%	3549,6	8%	2648,3	6%	45465,2	100%

Fuente: CEPAL.

DIAGNOSTICO SOBRE LAS CUENTAS PUBLICAS PROVINCIALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA.



La evolución de la recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos respecto del total de recursos tributarios de origen provincial muestra claramente (en los cuadros Nos. 2 y 3) el crecimiento permanente de su participación en el tiempo, la cual en 1990 ascendía –para el total de las jurisdicciones– al 53,1%, luego creció al 56,2% en el año 2000, para llegar finalmente al 72,2% en el año 2008. Este fenómeno se registra sin excepción en todas las provincias argentinas en los últimos años (1990-2008):

Cuadro N° 2. Recaudación de Impuesto sobre los ingresos brutos y participación en el total de recursos tributarios de origen provincial. Años 1990, 2000 y 2008.

Provincia	Recaudación en millones			Participación en la recaudación		
	1990	2000	2008	1990	2000	2008
Ciudad de Bs. As.	285,1	1.876,9	7.610,2	68,4%	68,1%	71,7%
Buenos Aires	242,8	2.031,4	12.355,2	40,7%	48,8%	69,6%
Catamarca	1,7	25,4	166,1	68,0%	65,8%	80,1%
Córdoba	68,9	405,6	2.245,9	54,7%	47,5%	77,1%
Corrientes	6,7	54,1	278,1	50,4%	69,4%	77,9%
Chaco	10,4	81,1	376,4	70,3%	87,7%	77,2%
Chubut	8,2	55,1	559,9	66,7%	76,2%	84,7%
Entre Ríos	13,8	121,9	551,7	32,3%	46,5%	57,7%
Formosa	4,1	19,3	133,7	74,5%	79,1%	82,2%
Jujuy	7,7	37,2	172,7	76,2%	60,9%	75,4%
La Pampa	7,5	40,8	237,9	39,5%	44,6%	58,5%
La Rioja	2,3	17,6	103,9	71,9%	74,9%	85,2%
Mendoza	20,1	191,7	1.065,3	41,3%	54,4%	70,2%
Misiones	9,9	61,3	607,4	71,2%	54,2%	85,6%
Neuquén	9,6	124,9	819,6	67,6%	74,4%	83,8%
Río Negro	11,4	81,4	422,2	56,4%	57,0%	72,2%
Salta	11,5	100,7	579,5	69,3%	73,6%	81,7%
San Juan	5,2	51,7	253,4	59,1%	57,6%	64,2%
San Luis	8,3	46,4	304,3	70,3%	51,3%	71,0%
Santa Cruz	5,3	50,7	461,0	85,5%	83,3%	83,2%
Santa Fe	71,2	450,8	2.263,9	54,4%	50,4%	75,2%
Sgo. del Estero	4,1	48,7	205,8	59,4%	59,9%	63,6%
Tierra del Fuego	3,8	39,7	285,1	64,4%	91,1%	86,5%
Tucumán	13,5	99,7	748,7	59,0%	55,0%	70,5%
24 jurisdicciones	833,1	6.114,1	32.807,9	53,1%	56,2%	72,2%

Fuente: CEPAL.

DIAGNOSTICO SOBRE LAS CUENTAS PUBLICAS PROVINCIALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA.

Cuadro N° 3. Recursos tributarios de origen provincial. Agregado de las 24 jurisdicciones. Período 1991- 2008. (En millones de pesos y porcentajes)

Año	Ingresos Brutos		Inmobiliario		Automotores		Sellos		Otros		Total	
	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%	Mill. de \$	%
1991	2.499,9	53,4%	1.094,5	21,4%	474,2	10,1%	515,3	11,0%	94,3	2,0%	4.678,3	100%
1992	4.062,0	55,1%	1.384,3	18,8%	635,8	8,6%	779,8	10,6%	504,1	6,8%	7.366,0	100%
1993	5.024,8	57,1%	1.492,5	17,0%	732,5	8,3%	946,1	10,8%	601,4	6,8%	8.797,3	100%
1994	5.509,8	56,9%	1.649,4	17,0%	847,0	8,7%	1.020,3	10,5%	659,4	6,8%	9.685,9	100%
1995	5.220,5	56,9%	1.563,3	17,0%	811,7	8,8%	908,0	9,9%	668,1	7,3%	9.171,6	100%
1996	5.487,0	56,0%	1.627,1	16,6%	823,1	8,4%	962,3	9,8%	902,5	9,2%	9.801,9	100%
1997	6.010,6	55,2%	1.812,3	16,6%	942,9	8,7%	925,3	8,5%	1.206,0	11,1%	10.897,2	100%
1998	6.551,6	56,2%	1.881,0	16,1%	978,7	8,4%	986,9	8,5%	1.256,7	10,8%	11.654,9	100%
1999	6.245,5	56,5%	1.778,0	16,1%	899,2	9,1%	916,3	8,3%	1.210,8	11,0%	11.049,8	100%
2000	6.114,2	56,2%	1.809,5	16,6%	833,1	7,7%	804,1	7,4%	1.309,2	12,0%	10.870,1	100%
2001	5.592,8	57,2%	1.651,1	16,9%	769,4	7,9%	757,2	7,7%	1.004,7	10,3%	9.775,2	100%
2002	6.144,5	58,0%	1.688,8	15,7%	655,7	6,2%	703,3	6,6%	1.423,7	13,4%	10.595,0	100%
2003	8.847,6	61,7%	2.188,8	15,3%	874,9	6,1%	1.015,5	7,1%	1.405,4	9,8%	14.332,1	100%
2004	11.553,7	64,0%	2.619,4	14,5%	1.082,4	5,7%	1.284,6	7,1%	1.571,8	8,7%	18.071,9	100%
2005	14.612,5	66,6%	2.836,0	12,9%	1.285,2	5,9%	1.719,0	7,8%	1.474,3	6,7%	21.927,0	100%
2006	18.453,1	67,6%	2.897,2	10,6%	1.580,1	5,8%	2.249,7	8,2%	2.111,4	7,7%	27.291,6	100%
2007	24.113,0	70,3%	3.035,4	8,9%	1.921,0	5,6%	2.945,6	8,6%	2.280,3	6,6%	34.295,4	100%
2008	32.808,1	72,2%	3.952,2	8,7%	2.506,9	5,5%	3.548,6	7,8%	2.648,3	5,8%	45.465,2	100%

Fuente: CEPAL.

La recaudación nominal del Impuesto de Sellos en las distintas provincias argentinas en los años 1990, 2000 y 2008 muestra una evolución positiva a valores corrientes producto principalmente a la mayor actividad económica y la inflación en dichos años. No obstante, decrece paulatinamente su participación relativa en el total de la recaudación de tributos de jurisdicción provincial según se observa en el Cuadro N° 4. En 1990, participaba con el 10% del total de lo recaudado en concepto de impuestos provinciales en Argentina. Dicho porcentaje descendió al 7,4% en el año 2000 y al 7,8% en el año 2008.

Cuadro N° 4: Recaudación del impuesto de Sellos y porcentaje de participación en el total recaudado por impuestos provinciales. República Argentina. (En millones de \$ y %).

Provincia	Recaudación en millones			Participación en la recaudación		
	1990	2000	2008	1990	2000	2008
Ciudad de Bs. As.	37,5	0,0	322,1	9,0%	0,0%	3,0%
Buenos Aires	90,3	315,0	1.391,4	15,1%	7,6%	7,8%
Catamarca	0,3	5,0	17,4	12,0%	13,0%	8,4%
Córdoba	0,0	71,7	191,4	0,0%	8,4%	6,6%
Corrientes	0,0	12,0	49,9	0,0%	15,4%	14,0%
Chaco	0,0	5,6	43,6	0,0%	6,1%	8,9%
Chubut	0,0	12,0	83,1	0,0%	16,6%	12,6%
Entre Ríos	6,3	25,5	91,0	14,8%	9,7%	9,5%
Formosa	0,0	2,7	18,7	0,0%	11,1%	11,5%
Jujuy	0,0	6,6	27,1	0,0%	10,8%	11,8%
La Pampa	3,1	17,2	65,2	16,3%	18,8%	16,0%
La Rioja	0,2	0,9	2,7	6,3%	3,8%	2,2%
Mendoza	8,8	47,7	172,1	18,1%	13,5%	11,3%
Misiones	0,3	9,3	57,0	2,2%	8,2%	8,0%
Neuquén	0,0	29,6	117,7	0,0%	17,6%	12,0%
Río Negro	3,3	21,8	60,2	16,3%	15,3%	10,3%
Salta	0,0	23,0	84,8	0,0%	16,8%	12,0%
San Juan	1,0	7,5	28,6	11,4%	8,4%	7,2%
San Luis	0,1	9,5	36,6	0,8%	10,5%	8,5%
Santa Cruz	0,0	8,3	91,8	0,0%	13,6%	16,6%
Santa Fe	4,8	134,7	433,8	3,7%	15,1%	14,4%
Sgo. del Estero	1,0	6,1	41,5	14,5%	7,5%	12,8%
Tierra del Fuego	0,0	3,9	12,4	0,0%	8,9%	3,8%
Tucumán	0,7	28,4	109,6	3,1%	15,7%	10,3%
24 jurisdicciones	157,7	804,0	3.549,7	10,0%	7,4%	7,8%

Fuente: CEPAL.

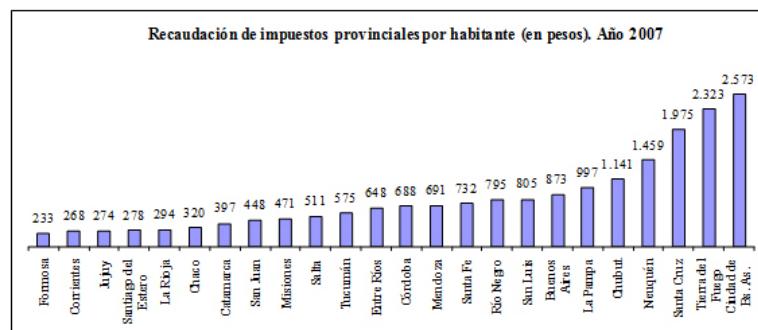
Por último, la recaudación de impuestos provinciales por habitante (según datos del año 2007) permite observar los altos valores registrados por determinadas jurisdicciones tales como: Ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Chubut, estas cuatro últimas producto de su baja población en términos relativos (Cuadro N° 5).

DIAGNOSTICO SOBRE LAS CUENTAS PUBLICAS PROVINCIALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA.

Cuadro Nº 5: Recaudación de impuestos provinciales por habitante (en pesos). República Argentina. Año 2007

Provincia	Ingresos Brutos	Inmobiliario	Automotor	Sellos	Otros	Total
Ciudad de Bs. As.	1.902,6	216,2	210,3	92,7	151,1	2.572,9
Buenos Aires	570,2	82,1	53,9	77,3	89,9	873,4
Catamarca	306,1	24,8	28,3	37,1	0,7	397,1
Córdoba	527,6	87,4	29,7	43,7	0,0	688,5
Corrientes	198,5	26,7	0,0	41,9	0,9	268,0
Chaco	265,2	6,4	0,0	22,4	25,6	319,6
Chubut	953,6	0,1	0,0	151,2	36,4	1.141,3
Entre Ríos	349,6	114,1	48,7	66,1	69,3	647,8
Formosa	186,3	4,1	0,0	26,3	16,8	233,4
Jujuy	193,7	15,4	0,0	37,0	28,3	274,5
La Pampa	557,0	164,3	90,4	164,4	21,4	997,4
La Rioja	251,6	10,4	26,9	5,5	0,0	294,4
Mendoza	469,8	67,0	69,7	80,5	4,5	691,5
Misiones	382,7	30,6	6,5	47,8	3,0	470,5
Neuquén	1.188,5	70,2	0,0	200,7	0,0	1.459,4
Río Negro	554,4	72,3	68,2	91,9	8,1	795,0
Salta	409,0	8,6	0,0	70,1	23,4	511,1
San Juan	309,0	33,4	38,1	28,1	39,6	448,2
San Luis	567,6	61,7	39,7	69,4	66,8	805,2
Santa Cruz	1.697,7	4,7	0,0	256,7	15,4	1.974,6
Santa Fe	517,7	75,8	6,0	112,9	20,1	732,5
Santiago del Estero	193,9	18,0	7,2	31,2	27,7	278,0
Tierra del Fuego	1.715,5	2,7	0,0	141,4	463,8	2.323,4
Tucumán	399,2	42,7	24,0	63,1	45,8	574,8

Fuente: CEPAL y estimaciones demográficas del INDEC.



III. Financiamiento del Gasto Público Provincial y correspondencia fiscal.

En lo relativo al financiamiento de los distintos niveles de gobierno en Argentina, la Constitución Nacional en su artículo 75 inciso 2, delimita las potestades tributarias de la Nación y las provincias estableciendo que los impuestos indirectos son concurrentes entre ambos niveles, salvo en lo que respecta a los gravámenes de importación y exportación los cuales son exclusivamente nacionales (art. 4). La Carta Magna establece que los impuestos directos son exclusivamente provinciales, pero dándole la posibilidad a la Nación de utilizarlos durante un plazo limitado y siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.

A los fines explicativos, recordamos la definición de impuestos directos e indirectos. Los directos son aquellos cuya carga no puede ser trasladada hacia otras personas y es soportada por el sujeto pasivo de derecho. Tal es el caso del Impuesto a las Ganancias para personas físicas o el Impuesto a los Bienes Personales. Los impuestos indirectos son tributos donde se produce el fenómeno de traslación, por el cual el impacto financiero del tributo recae en sujetos no identificados de manera precisa, mediante su inclusión en los precios de venta y servicios u otros mecanismos propios de los procesos productivos y de comercialización. Un ejemplo de ellos es el Impuesto al Valor Agregado.

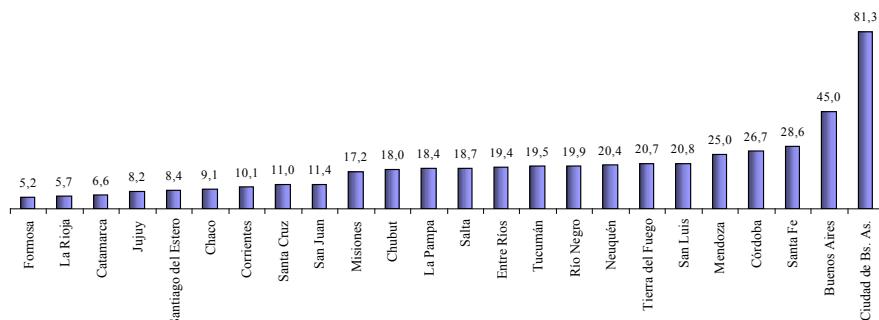
DIAGNOSTICO SOBRE LAS CUENTAS PUBLICAS PROVINCIALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA.

Como se ha visto, las provincias se han quedado con cuatro impuestos principales (inmobiliario, automotor, sellos y sobre los ingresos brutos), que les permiten recaudar, en promedio, el equivalente a un 30% de sus gastos. Las provincias financian el resto de sus gastos (70% aprox.) mediante transferencias del gobierno central y endeudamiento (Cuadro N° 6).

Como puede observarse en los cuadros N° 6 y 7, mientras algunas provincias mantienen cierta autonomía financiera (Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires), la mayoría depende fuertemente de las transferencias federales y presenta muy bajos niveles de recaudación propia.

Cuadro N° 6.

Participación de los recursos tributarios de origen provincial sobre el total de ingresos de cada provincia.
Año 2007 (en %)



Recursos Tributarios de origen provincial y total de ingresos provinciales.

Provincia	Recursos tributarios de origen provincial (en millones de pesos)		Total de ingresos (en millones de pesos)		Porcentaje de recursos tributarios propios	
	1997	2007	1997	2007	1997	2007
Ciudad de Bs. As.	2.455,8	7.806,6	2.895,2	9.601,0	84,82%	81,31%
Buenos Aires	4.510,2	13.029,2	10.281,6	28.972,3	43,87%	44,97%
Catamarca	38,7	151,1	507,5	2.282,7	7,62%	6,62%
Córdoba	849,8	2.279,8	2.416,1	8.534,8	35,17%	26,71%
Corrientes	72,6	268,6	733,6	2.669,1	9,89%	10,06%
Chaco	112,0	333,3	880,9	3.644,4	12,71%	9,14%
Chubut	62,1	520,0	517,7	2.883,0	12,00%	18,04%
Entre Ríos	298,4	804,9	1.168,8	4.150,6	25,53%	19,39%
Formosa	27,9	124,2	626,7	2.393,0	4,45%	5,19%
Jujuy	54,4	184,1	610,0	2.239,8	8,92%	8,22%
La Pampa	93,0	328,7	497,2	1.788,3	18,71%	18,38%
La Rioja	23,6	98,4	618,2	1.729,9	3,82%	5,69%
Mendoza	375,6	1.183,4	1.221,6	4.731,2	30,74%	25,01%
Misiones	120,2	499,5	749,1	2.909,9	16,04%	17,17%
Neuquén	140,2	786,5	962,1	3.854,3	14,57%	20,41%
Río Negro	129,7	472,4	650,0	2.379,5	19,96%	19,85%
Salta	130,5	614,7	867,6	3.291,1	15,05%	18,68%
San Juan	91,4	307,4	697,7	2.698,3	13,10%	11,39%
San Luis	80,5	344,6	505,5	1.658,2	15,93%	20,78%
Santa Cruz	63,4	438,1	674,0	3.995,9	9,41%	10,96%
Santa Fe	875,8	2.359,2	2.440,1	8.260,4	35,89%	28,56%
Santiago del Estero	82,9	238,2	774,0	2.852,4	10,72%	8,35%
Tierra del Fuego	41,5	284,7	355,1	1.376,7	11,69%	20,68%
Tucumán	167,0	837,7	967,1	4.292,6	17,26%	19,51%
Consolidado	10.897,2	34.295,4	32.617,3	113.189,4	33,41%	30,30%

Fuente: CEPAL

DIAGNOSTICO SOBRE LAS CUENTAS PUBLICAS PROVINCIALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA.

La estructura tributaria de las provincias es altamente dependiente de la coparticipación de impuestos nacionales y de los recursos que pueda enviarle el gobierno nacional. Como ejemplo puede citarse el caso de la provincia de Santa Fe, cuyos recursos tributarios están integrados, en un 60% del total, por la coparticipación de impuestos nacionales; en tanto que los impuestos propios representan apenas el 29% del total.

Estudios realizados por Bolsa de Comercio de Córdoba y la Bolsa de Comercio de Santa Fe evidencian que el financiamiento del gasto público provincial argentino con recursos coparticipados en el año 2007 fue del 57% en promedio. Para el primer semestre de 2008, el promedio ya había ascendido al 60% (Cuadro 7). De esta manera, se aprecia como -en los últimos años- se acentuó la dependencia provincial respecto de los recursos provenientes de la nación.

Cuadro 7: Capacidad de financiamiento del gasto público provincial. Año 2007

<i>AN^o 2007 Provincias</i>	<i>(1) Recursos coparticipados /Gasto Público Provincial</i>	<i>AN^o 2007 Provincias</i>	<i>(2) Recaudación de Impuestos provinciales /Gasto Público Provincial</i>	<i>AN^o 2007 Provincias</i>	<i>(4) Recursos de derechos de exportación /Gasto Público Provincial</i>
Formosa	83%	Capital Federal	78%	Santa Fe	74%
Corrientes	83%	Buenos Aires	43%	Córdoba	39%
San Luis	76%	Promedio	30%	Catamarca	36%
Sant del Esterro	76%	Santa Fe	29%	Buenos Aires	19%
San Juan	74%	Córdoba	26%	Chubut	17%
Chaco	72%	Mendoza	25%	Salta	15%
La Rioja	71%	San Luis	21%	Entre Ríos	14%
Salta	71%	Salta	20%	Mendoza	13%
Jujuy	67%	Entre Ríos	20%	Promedio	13%
Catamarca	66%	Neuquén	20%	Río Negro	10%
Entre Ríos	66%	Río Negro	20%	Tierra del Fuego	10%
Misiones	62%	Tucumán	19%	San Luis	8%
Santa Fe	60%	Chubut	19%	San Juan	8%
Tucumán	59%	La Pampa	19%	Neuquén	7%
La Pampa	59%	Tierra del Fuego	17%	Tucumán	7%
Río Negro	58%	Misiones	17%	La Pampa	7%
Promedio	57%	San Juan	13%	Santa Cruz	6%
Córdoba	55%	Santa Cruz	11%	Jujuy	5%
Mendoza	48%	Corrientes	11%	Sant del Esterro	5%
Tierra del Fuego	43%	Chaco	9%	Misiones	4%
Buenos Aires	37%	Sant del Esterro	8%	La Rioja	4%
Chubut	34%	Jujuy	8%	Chaco	3%
Neuquén	25%	Catamarca	7%	Corrientes	2%
Santa Cruz	23%	La Rioja	6%	Capital Federal	1%
Capital Federal	11%	Formosa	5%	Formosa	0%

Fuente: CES-BCSF.

En cuanto al financiamiento del gasto público provincial con recursos tributarios propios, en el año 2007 las provincias que comparativamente mejor se encontraban eran: Buenos Aires, Capital Federal, Santa Fe, Córdoba y Mendoza. Sólo las dos primeras se ubicaron por encima del promedio provincial que alcanzaba al 30%. Al primer semestre de 2008, el promedio nacional se ubicaba en el 22%. Esto obedeció al continuo incremento del gasto público en todas las provincias y a la desaceleración en el crecimiento de la recaudación de impuestos provinciales.

Por otra parte, existe una alta concentración de recursos tributarios en manos del Estado Nacional que no son coparticipados a las provincias condicionando sus autonomías. Esto puede observarse en el cuadro N° 8. En el año 2009 el gobierno nacional recaudó 304 mil millones de pesos. Las provincias recibieron 75 mil millones de pesos en concepto de coparticipación (transferencias automáticas), apenas un 24,6% de los recursos totales. La Nación no distribuye a las provincias ni los derechos de exportación e importación (cerca de 40.000 millones de pesos en el 2009) ni las contribuciones a la seguridad social (cerca de 73 mil millones de pesos en concepto de aportes personales y contribuciones patronales a ANSES). Coparticipa apenas el 15% aproximadamente de la recaudación del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (aproximadamente, 15% de 20 mil millones de pesos anuales) y el 30% de las retenciones a las exportaciones de soja (en el año 2009 la Nación distribuyó a todas las provincias 2.871 millones de pesos del fondo sojero).

DIAGNOSTICO SOBRE LAS CUENTAS PUBLICAS PROVINCIALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA.

Cuadro Nº 8: Principales indicadores de Finanzas Públicas. Gobierno Nacional. República Argentina.

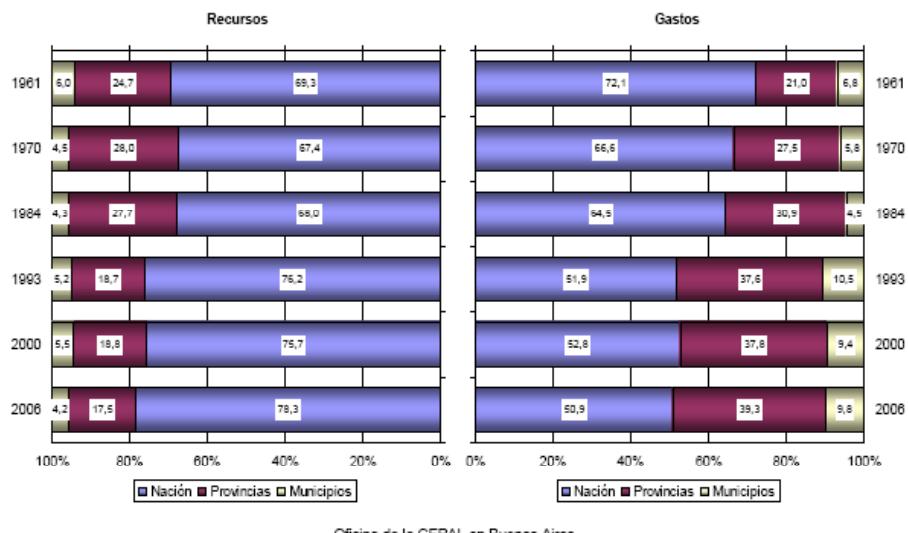
PRINCIPALES INDICADORES DE FINANZAS PUBLICAS			
	2007	2008	2009
1 SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO			
Base caja - En millones de \$			
Ingresos Corrientes	163.801	218.461	260.045
Tributarios	109.366	148.560	150.228
Contribuciones Sociales	44.721	54.694	77.064
Renta de la propiedad	4.271	8.285	15.750
Otros	5.442	6.923	17.003
Gastos Corrientes	134.875	180.903	231.350
Remuneraciones	18.615	24.687	33.777
Intereses	16.423	17.874	24.417
Prestaciones a la Seguridad Social	50.461	64.552	83.240
Transferencias Privadas	28.323	45.336	52.476
Transferencias Públicas	12.711	15.906	21.245
Otros Gastos Corrientes	8.343	12.549	16.196
Resultado Económico/ Ahorro	28.926	37.558	28.695
Recursos de capital	273	673	169
Gasto de Capital	19.903	23.576	35.996
Ingresos Totales	164.074	219.134	260.214
Gastos Totales	154.778	204.480	267.345
Resultado Financiero	9.296	14.655	-7.131
Gasto Primario	138.355	186.606	242.929
Resultado Primario	25.719	32.529	17.286
2 RECAUDACIÓN TRIBUTARIA NACIONAL			
En millones de \$			
Impuestos	136.982	173.189	189.446
Ganancias	42.855	53.646	55.552
IVA Bruto	66.659	86.115	91.117
IVA Neto de Devoluciones	62.669	80.229	87.386
Internos coparticipados	4.717	5.617	6.718
Créditos y Débitos en Cuenta Corriente	15.065	19.495	20.561
Combustibles	2.538	3.610	4.554
Otros	9.138	10.592	14.675
Sistema de Seguridad Social	35.331	51.144	75.743
Aportes personales	14.323	23.243	28.779
Contribuciones patronales	24.175	33.167	40.887
Otros	5.274	6.410	6.932
Capitalización y rezagos (-)	8.440	11.675	854
Comercio Exterior	27.468	45.042	39.741
Derechos de Importación1	7.018	8.986	7.700
Derechos de Exportación	20.450	36.055	32.042
Total Recursos Tributarios	199.781	269.375	304.930
Distribución Institucional			
Administración Nacional	104.525	141.704	145.539
Contrib. Seguridad Social	33.706	48.958	72.926
Transf. Automáticas a Provincias	54.045	68.809	75.104
Otros destinos	7.506	9.904	11.361

Fuente: Informe Económico Nº 70. Cuarto trimestre de 2009. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Centrángolo y Gómez Sabaini (2007) sostienen que Argentina no escapa a lo que ha sido la tendencia internacional en los últimos años: la participación de los gobiernos subnacionales en los recursos totales no ha crecido en proporción con el aumento en el gasto de los gobiernos subnacionales. Esto genera una creciente brecha entre gasto y recursos a nivel de las provincias, motivando conflictos con el gobierno nacional. Esto puede verse claramente en la evolución en el tiempo de la estructura porcentual de recursos y erogaciones por nivel de gobierno en Argentina desde 1961 al año 2006:

DIAGNOSTICO SOBRE LAS CUENTAS PUBLICAS PROVINCIALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA.

Cuadro N° 9. Estructura porcentual de Recursos y Erogaciones por nivel de gobierno. República Argentina.



Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

Como puede observarse en el cuadro anterior, en 1970 los recursos nacionales representaban el 67,4% de los recursos totales, en tanto que sus gastos ascendían al 66,6% del gasto público total consolidado. Las cuentas provinciales reflejaban similar equilibrio al de Nación: los recursos provinciales representaban el 28% de los recursos totales, en tanto que las erogaciones totales provinciales ascendían al 27,5% del gasto público total. Pero este equilibrio desaparece con el paso del tiempo. En el año 2006, la Nación tuvo a su cargo el 50,9% del total de gastos y concentra el 78,3% de los recursos totales. En cambio las provincias, tuvieron que ejecutar el 39,3% del gasto público consolidado, contando con apenas el 17,5% de los recursos totales.

Según Centrángolo y Gómez Sabaini (2007) “desde una visión de largo plazo los desbalances entre las estructuras jurisdiccionales de gastos y recursos (tributarios y no tributarios) eran muy poco significativos hasta la década de los años ochenta. Desde entonces, la mayor concentración de recursos bajo administración de la Nación y la descentralización de erogaciones generaron una fuerte presión sobre los sistemas de reparto de tributos al concentrarse en la Nación las tres cuartas partes de los recursos y cerca de la mitad de las erogaciones consolidados (Ver año 2006 del cuadro N°9). Antes de la descentralización de escuelas y hospitales ocurrida a fines de los años setenta, la Nación recaudaba y gastaba una proporción bastante similar del total. Esta, entonces, es otra de las razones que explican la mayor conflictividad interjurisdiccional durante las últimas dos décadas”.

De lo expuesto surgen claramente los problemas para lograr lo que se denomina “correspondencia fiscal”. Centrango y Sabaini (2007) lo analizan con interesantes apreciaciones. Estos autores indican que la asignación de los tributos entre niveles de gobierno debe balancear dos objetivos a veces enfrentados. “Por un lado, es cierto que, en teoría, los gobiernos subnacionales pueden responder mejor a las preferencias de los habitantes en aquellos lugares en donde los impuestos locales permiten que se internalicen los costos de proveer determinada cantidad de bienes y servicios por parte del gobierno local. No obstante, diversos motivos hacen difícil la asignación de potestades tributarias a los gobiernos nacionales que sean suficientes para poder financiar la creciente provisión por parte de estos gobiernos de bienes y servicios. Con lo cual, si bien existe acuerdo teórico sobre la necesidad de que haya cierta simetría entre

DIAGNOSTICO SOBRE LAS CUENTAS PUBLICAS PROVINCIALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA.

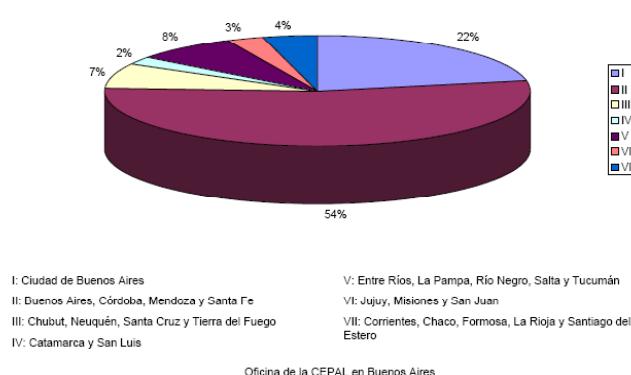
las responsabilidades de gasto y las potestades tributarias, en la práctica se hallan pocos impuestos que puedan ser descentralizados sin una importante pérdida de eficiencia y equidad".

Este aspecto debe tenerse muy en cuenta cuando se diseña una reforma fiscal a nivel país y se decide la asignación de potestades tributarias entre Nación, Provincia y Municipios (es decir que impuesto cobra cada jurisdicción).

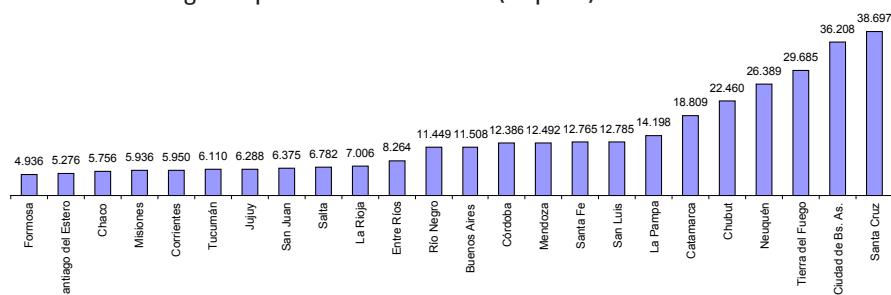
Por otra parte, las economías provinciales presentan fuertes disparidades productivas y socioeconómicas con grandes desequilibrios en sus Productos Brutos Geográficos, lo cual es un obstáculo para la asignación de similares potestades tributarias a cada gobierno subnacional por contar posiblemente con diferentes cuantías en sus bases imponibles.

Esto surge con claridad al observar la distribución territorial del Producto Bruto Geográfico en Argentina. Cetrángolo y Sabaini (2007) remarcan que "...la relación entre el ingreso por habitante de la Provincia de Santa Cruz (la más rica en cuanto a ese indicador) y el de Formosa (la más pobre) es de 7,84 veces. Esta fuerte disparidad en términos regionales (solo 5 provincias concentran más del 75% del PBG y otras cinco –las menos desarrolladas– explican solo el 4% del total) no solo impacta en el diseño de los esquemas de igualación, sino que le pone un límite a ciertos ejercicios descentralizadores. Es así que estas disparidades entre regiones se traducen en diferentes bases imponibles para financiar una determinada provisión de bienes y servicios a cargo de los sectores públicos subnacionales y diferentes capacidades entre los aparatos de gobierno. Todo ello contribuye a marcar la importancia que revisten los mecanismos de transferencias hacia los gobiernos subnacionales".

Cuadro N° 10. Distribución territorial del Producto Bruto Geográfico por provincias. República Argentina. Año 2005



Producto Bruto Geográfico por habitante. Año 2005 (en pesos)



DIAGNOSTICO SOBRE LAS CUENTAS PUBLICAS PROVINCIALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA.

Estos autores sostienen que el proceso de descentralización del gasto y la concentración de recursos en el gobierno central determinan una fuerte presión sobre los sistemas de transferencia para atender la provisión homogénea de bienes públicos al tiempo de cuidar la equidad. Según ellos, esta situación "... hace desestimar cualquier intento de avanzar decididamente en proyectos de corresponsabilidad fiscal (sin por ello desconocer la necesidad de transferir algunas potestades tributarias vinculadas con la imposición a la riqueza hacia las provincias). En consecuencia, resulta imprescindible que cualquier alternativa de política que intente mejorar la equidad en Argentina deberá incorporar mecanismos que ayuden a compensar diferencias regionales, en particular relacionadas con el gasto social descentralizado".

En definitiva, estos economistas sostienen la necesidad de implementar un sistema de coparticipación de impuestos nacionales, con objetivos explícitos e incentivos adecuados para complementar la habitual deficiencia que tienen los sistemas tributarios subnacionales para financiar las competencias que se le han asignado y los problemas de correspondencia fiscal.

IV. Presión tributaria provincial.

En los últimos años se observa en Argentina un muy fuerte crecimiento de la presión fiscal sobre el sector que paga efectivamente impuestos. Altos niveles de evasión y elusión coexisten con una alta presión impositiva sobre los que cumplen sus obligaciones fiscales. En el 2007 se alcanzó una recaudación total récord de 29,2% del PIB como resultado de una presión tributaria nacional del 24,9% del PIB y una provincial del 4,3% según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Este nivel fue alrededor de 8% del PIB, superior al promedio de los años noventa.

DIAGNOSTICO SOBRE
LAS CUENTAS PUBLICAS
PROVINCIALES EN LA
REPUBLICA ARGENTINA.

**Equipo técnico de las entidades empresarias de la región centro
que han redactado la propuesta de reforma tributaria**

Lic. Guillermo Acosta. Bolsa de Comercio de Córdoba.

Economista. Director del Instituto de Investigaciones de la Bolsa de Comercio de Córdoba.

CPN Fabio Arredondo. Bolsa de Comercio de Santa Fe

Director del Centro de Estudios Económicos y Servicios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe.

CPN Juan Carlos Bachiochi Rojas

Coordinador Comisión de Desarrollo Metropolitano, Provincial y de la Región Centro de la Bolsa de Comercio de Rosario. Empresario.

CPN Beltrán López. ADESSA

Asesor impositivo de Empresas y Presidente de la Asociación de Entidades Empresarias del Sur Santafesino.

Lic. Romina Bouvier. Bolsa de Comercio de Córdoba

Economista. Bolsa de Comercio de Córdoba.

CPN Néstor Cáceres

Contador Público y Licenciado en Administración de Empresas. Asesor impositivo de empresas.

CPN Alfredo Calabrese. Bolsa de Comercio de Entre Ríos

Presidente de la Bolsa de Comercio de Entre Ríos, asesor impositivo de empresas.

Lic. Julio Alfredo Calzada. Bolsa de Comercio de Rosario

Economista. Director de la Dirección de Informaciones y Estudios Económicos de la Bolsa de Comercio de Rosario

Cr. Fernando Caviglia

Director Ejecutivo del Consejo Empresario de Entre Ríos. Docente universitario

CPN Daniel Ceresa

Asesor Impositivo Cámara Argentina de la Construcción. Delegación Rosario.

CPN Ana Delrio

Asesora Impositiva de empresas y de la Confederación de Asociaciones Rurales de Santa Fe (CARSFE).

Lic. Lucrecia D'Jorge. Bolsa de Comercio de Santa Fe

Economista. Coordinadora del Centro de Estudios Económicos y Servicios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe.

CPN Maximiliano Ferraro. ADESSA

Asesor impositivo de Empresas y de la Asociación de Entidades Empresarias del Sur Santafesino.

DIAGNOSTICO SOBRE
LAS CUENTAS PUBLICAS
PROVINCIALES EN LA
REPUBLICA ARGENTINA.

Cr. Alvaro Gabás

Integrante del Instituto de Investigaciones Económicas del Consejo Empresario de Entre Ríos - Especialista en temas tributarios

CPN Daniel Gallo. Bolsa de Comercio de Rosario

Tesorero del Consejo Directivo de la Bolsa de Comercio de Rosario. Socio de Deloitte Rosario. Docente Universitario.

CPN Carlos Garma

Integrante de la Asociación de Entidades Empresarias del Sur Santafesino (ADESSA).

Dr. Germán Gianotti

Contador Público y Abogado. Gerente de Impuestos, Departamento Contencioso Tributario de DELOITTE & TOUCHE S.A. Profesor Universitario

Lic. Mariano Grassi. Bolsa de Comercio de Rosario

Lic. En Administración de Empresas. Prosecretario 2º del Consejo Directivo de la Bolsa de Comercio de Rosario. Empresario. Corredor de Cereales.

Dr. Anuart Jarma. Federación Gremial de Comercio e Industria

Vocal del Consejo Superior de la Federación Gremial de Comercio e Industria.

CPN Néstor Lazzaretti

Asesor Impositivo de empresas y de la Confederación de Asociaciones Rurales de Santa Fe (CARSFE).

Cr. Fernando Lenardón

Presidente del Consejo de Ciencias Económicas Delegación Paraná - Especialista en temas tributarios. Asesor Impositivo Federación Económica de Entre Ríos

Dr. Enrique Lingua. Bolsa de Comercio de Rosario

Asesor Impositivo de la Bolsa de Comercio de Rosario y empresas de la Región.

CPN Agustín Lotito

Asesor Impositivo Cámara Argentina de la Construcción. Delegación Rosario.

CPN Daniel Montes. Bolsa de Cereales de Córdoba

Directivo de la Bolsa de Cereales de Córdoba. Especialista en tributación. Miembro Activo de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales (A.A.E.F.). Profesor Universitario

Sr. Miguel Pacheco. Bolsa de Cereales de Entre Ríos

Gerente de la Bolsa de Cereales de Entre Ríos.

CPN Rubén Poncio. Bolsa de Comercio de Córdoba

Vocal del Consejo Directivo de la Bolsa de Comercio de Córdoba. Consultor independiente.

CPN Damián Sotile. Federación Gremial de Comercio e Industria

Director Ejecutivo de la Federación Gremial de Comercio e Industria.

CPN Fabián Tenaglia.

Asesor Impositivo de la Federación Agraria Argentina.