

ARTÍCULOS - *UNA VERSIÓN DE ESTA NOTA SE PUBLICÓ EN LA VOZ Y EL ECONOMISTA EL 28/7/25*

INGRESOS BRUTOS DE PROVINCIAS Y MUNICIPIOS: ¿POR QUÉ SON LOS PREFERIDOS PARA GASTAR EVITANDO COSTOS POLÍTICOS?

POR MARCELO CAPELLO



IERAL

Fundación
Mediterránea

Con menores tasas de inflación y un tipo de cambio relativamente bajo, quedaron expuestos los problemas de competitividad de la economía argentina. Una economía con precios y costos relativamente altos en la comparación con países similares, cuando se miden en moneda dura. Y si bien el dólar subió algún escalón el último mes, y puede seguir la volatilidad pre y post elecciones de octubre, sigue primando una perspectiva de tipo de cambio real relativamente bajo a largo plazo, por la elevada oferta de divisas que generarán las exportaciones de energía y minería. Se espera que ambos sectores aporten más de 30 mil millones de dólares extras hacia 2030, con relación al año 2024, cuando las exportaciones totales ascendieron a 90 mil millones de dólares.

Así, seguirán las presiones y la necesidad de bajar costos a través de reformas impulsadas por el sector público y por ganancias de productividad inducidas por el sector privado. Entre las reformas más urgentes, además de la laboral, aparece la tributaria, y los principales apuntados son los derechos de exportación, el impuesto al cheque y las contribuciones laborales, a nivel nacional, el impuesto a los ingresos brutos (IB) y de sellos en las provincias, y la tasa de seguridad e higiene (TSH) y otras tasas dañinas que aplican los municipios.

En el caso de los gobiernos locales la situación se agrava, porque sus esquemas de financiamiento están plagados de “ilusión fiscal”, un fenómeno por el cual sus ciudadanos (votantes) no perciben el verdadero costo que conlleva financiar el gasto público, y por ende votan por alto gasto estatal. Esto es así porque dichos gobiernos se financian con tributos “invisibles” a los ojos de sus votantes.

Por caso, a nivel de provincias, la mitad de su gasto primario de 2024 se financió con transferencias nacionales (automáticas y discrecionales) y un 27% con la aplicación del impuesto a los ingresos brutos. Quiere decir que más de tres cuartas partes del gasto se financia con tributos “poco visibles” para los contribuyentes de las provincias. En jurisdicciones como Catamarca o Formosa, la suma de ambos ingresos puede representar algo más del 90% del gasto primario.

Con relación a las transferencias nacionales a provincias, especialmente en las más beneficiadas por la coparticipación, sus ciudadanos las perciben como impuestos que se pagan en otras jurisdicciones. En el caso de Ingresos Brutos (o la TSH, un pequeño IB municipal), al tratarse de tributos que terminan recayendo sobre el consumo, sin detallarse en las facturas, su carga viene escondida en los precios, y por ende sus contribuyentes de

facto (consumidores finales) ni siquiera imaginan los montos que están proveyendo al fisco provincial o municipal cada vez que compran bienes y servicios.

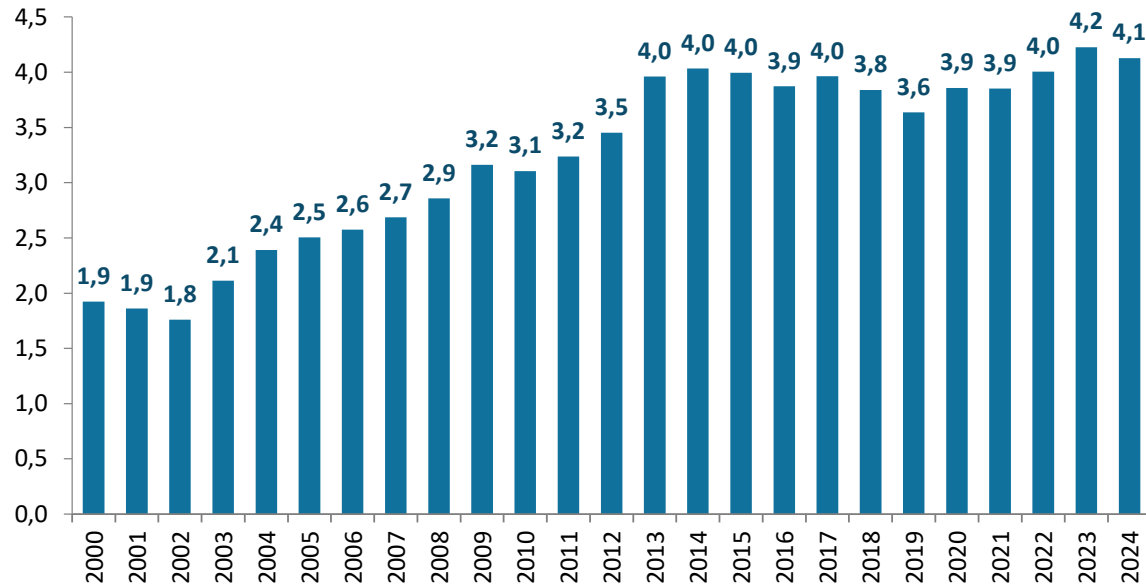
En este contexto, si los contribuyentes (votantes) no perciben el verdadero costo del gasto público, entonces votan por presupuestos altos y no se preocupan por controlar el nivel ni la calidad de los bienes públicos que reciben. Lo contrario ocurre cuando los gobiernos se financian con impuestos directos (a los ingresos o patrimonio), mucho más visibles, que generan más racionalidad en los votantes y mayor control de las decisiones estatales.

Suele argumentarse que si las provincias exhibieran mayor correspondencia fiscal, cubriendo una mayor porción de sus erogaciones con impuestos provinciales, resultarían más responsables a la hora de gastar. No obstante, habría que aclarar que lo que importa es la “calidad” de la correspondencia fiscal, no sólo su “cantidad”. Esto es, de poco vale aumentar la autonomía fiscal de provincias y municipios si se lo hace incrementando el peso de sus distorsivos e invisibles impuestos a los ingresos brutos.

Además, tributos como Ingresos Brutos y la TSH se reproducen fácilmente en ambientes inflacionarios, pues las subas de precios que generan sus aumentos de alícuotas se mimetizan con la misma inflación. Los contribuyentes (votantes) no pueden deducir si los precios suben por las mayores alícuotas o por la propia inercia inflacionaria. Así, el peso de IB en el consolidado de provincias pasó del 2,1% al 4,1% del PIB entre 2003 y 2024, a la par que resurgió el proceso inflacionario.

Presión tributaria en Ingresos Brutos 2000 - 2024

Consolidado provincial - En % del PIB



Fuente: IERAL en base a Ministerio de Economía

El ideal de cualquier político cortoplacista es financiar gasto público que genera votos con impuestos que resultan invisibles para sus contribuyentes de *facto*. Cuando se trata de políticos de gobiernos provinciales o municipales, se agrega el atractivo de “exportar” impuestos, haciendo que los paguen contribuyentes que no votan en sus jurisdicciones. Ya se mencionó que ese es el problema de los recursos que reciben por coparticipación. Pero también pueden exportar impuestos con su propia legislación tributaria. Aquí nuevamente entran el Ingresos Brutos provincial y municipal.

Cuando se trata de empresas grandes con actividad en muchas jurisdicciones, ya sea por política de precios o por regulaciones específicas, suelen no discriminar sus precios en provincias y municipios según el peso de los impuestos locales. Pero como estos impuestos a las ventas se trasladan total o parcialmente hacia adelante, hasta impactar en el consumidor final, dicho traslado suele realizarse parejo en todas las jurisdicciones, en base

al peso promedio de IB y TSH a nivel del agregado nacional. En presencia de esta política de precios, cuando sólo una provincia o municipio sube su alícuota, el impacto sobre los precios de la propia jurisdicción resulta ínfimo. Se trata de un escenario ideal para políticos que desean aumentar su gasto sin que sus contribuyentes perciban que están pagando más impuestos.

Al respecto, pueden darse dos ejemplos recientes que generaron mucha repercusión. El primero, la decisión de la empresa Mercado Libre de aumentar el peso de sus comisiones en provincias que aplican mayores alícuotas a los Ingresos Brutos, o directamente cesar su actividad en municipios de elevada carga. Estas decisiones deberían ayudar a que los gobiernos locales morigeren el peso de sus tasas.

Otro ejemplo proviene del sector bancario, cuando en los últimos meses algunas entidades cerraron sucursales en municipios de elevada TSH, o las trasladaron a jurisdicciones con menores tasas. Hasta el momento, los bancos no quieren o no pueden cargar mayores tasas de interés activas en las provincias o municipios que aplican mayor carga por Ingresos Brutos, TSH o sus adicionales. Esta situación llevó a un fuerte aumento en el tiempo de las alícuotas aplicadas al sector financiero, en un intento de “exportar” el tributo a otras jurisdicciones. En realidad, se trata de una situación perversa en que los tomadores de préstamos de gobiernos locales con alícuotas bajas de impuestos subsidian a los tomadores de préstamos de jurisdicciones de alícuotas altas. Sería más sano que las tasas de interés activas varíen en cada municipio según las alícuotas de los impuestos provinciales y municipales que se cargan en la jurisdicción, informando a los clientes de los bancos de tal situación.

Así, actualmente algunas de las provincias más pobladas aplican alícuotas de hasta el 9% sobre la tasa de interés que pagan los tomadores de préstamos, y sus principales municipios pueden agregar un 7% u 8% adicional. En conjunto entre ambos niveles de gobierno, pueden incrementar en alrededor de 7 puntos las tasas de interés que pagan quienes obtienen un préstamo. Crédito más caro implica menos consumo e inversión, y por esa vía menor actividad económica a corto y largo plazo.

También intentan exportar impuestos las provincias que aplican onerosos sistemas de cobro por adelantado del impuesto a los ingresos brutos, en ocasiones percutiendo sobre bases imponibles de otras jurisdicciones, generando cuantiosos saldos a favor de los contribuyentes, con sus consecuentes elevados costos financieros. Existen provincias, como Misiones, que han cobrado por adelantado varios meses de recaudación de ingresos

brutos, cuyos contribuyentes afectados de otras jurisdicciones suelen generalmente desistir de su recuperación, por la baja probabilidad de lograrlo y los altos costos burocráticos que implica el reclamo.

Otra característica curiosa del impuesto a los ingresos brutos es que, en los últimos años, ha llevado a que muchas provincias legislen alícuotas mayores cuando se trata de contribuyentes con niveles intermedios o altos de ventas, como si se tratara de un impuesto directo progresivo. En los hechos, como cualquier impuesto a las ventas, su carga se traslada hacia adelante, de modo que las alícuotas mayores aplicadas a empresas medianas o grandes terminan perjudicando a los clientes de esas empresas, sean de altos o bajos ingresos. Un claro despropósito.

Para contar con mayor competitividad en la producción nacional, urge encontrar una solución a los impuestos provinciales y municipales sobre los ingresos brutos, ya sea modificándolos drásticamente para evitar sus principales distorsiones, o directamente sustituirlos por impuestos a las ventas probadamente más neutrales, como el IVA o un impuesto a las ventas finales. En el caso del IVA, podría tratarse de un único impuesto a nivel país, que recaude lo que el actual IVA nacional más los ingresos brutos provinciales y municipales. En cambio, si se opta por un impuesto a las ventas finales (se aplica sólo en las ventas a consumidores finales), podría implementarse cargando una alícuota adicional en el mismo IVA nacional cuando se trata de ventas a contribuyentes no inscriptos en el IVA, cuya recaudación se apropiarían los gobiernos locales en los cuales se generan dichas ventas finales.

Esta publicación es propiedad del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL). Dirección Osvaldo E. Giordano. Dirección Nacional del Derecho de Autor Ley N° 11723 - N° 2328, Registro de Propiedad Intelectual N° 89479569 (correo electrónico). Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente. Sede Buenos Aires y domicilio legal: Viamonte 610 2° piso, (C1053ABN) Buenos Aires, Argentina. Tel.: (54-11) 4393-0375. Sede Córdoba: Campillo 394 (5001), Córdoba., Argentina. Tel.: (54-351) 472-6525/6523. E-mail: info@ieral.org ieralcordoba@ieral.org