



CARRERA: *Maestría en Administración de Negocios*

TEMA: *“Impacto de la presión impositiva local sobre la competitividad de las empresas de Mendoza”*

DIRECTOR: *Lic. Alejandro Trapé*

ALUMNO: *Raúl Antonio Molina*

AÑO: *2008*

## Índice

### Introducción

Planteo del tema del trabajo .....	4
Antecedentes del tema .....	6
Estado del estudio de las asimetrías fiscales.....	6
Justificación de la investigación .....	7
Objetivos de la investigación	
Objetivo General .....	8
Objetivos específicos .....	9
Hipótesis de trabajo .....	10
Metodología de la investigación	
Tipo de estudio .....	11
Técnicas de recolección de información .....	12

### Capítulo 1 - Descripción de la situación tributaria provincial actual

1.1. Características deseables de un sistema tributario... ..	14
1.2. Composición de los recursos de la Provincia de Mendoza ... ..	15
1.3. La defensa de la “Autonomía Financiera” respecto al Gobierno Central ... ..	19
1.4. La presión impositiva legal y la presión impositiva real .....	22

### Capítulo 2 - Impuesto a los Ingresos Brutos: aspectos económicos y financieros

2.1. Efectos del impuesto sobre la eficiencia y la distribución de ingreso .....	24
2.2. Las asimetrías a revisar para lograr un Impuesto a los Ingresos Brutos armonizado .....	27
2.3. La recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos en Mendoza.....	28
2.4. La recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos en relación a las demás jurisdicciones del país.....	30
2.5. Los determinantes del nivel de recaudación.....	32
2.6. La comparación interprovincial.....	35

Capítulo 3 - Impuesto a los Ingresos Brutos: el cálculo de la recaudación potencial

3.1. El cálculo de la “recaudación potencial”.....	37
3.2. La “recaudación potencial” desagregada por nivel de actividad.....	42

Capítulo 4 - Impuesto de Sellos: Aspectos económicos y financieros

4.1. Efectos sobre la eficiencia y la distribución de ingreso .....	44
4.2. La recaudación del Impuesto de Sellos en Mendoza.....	46
4.3. La comparación interprovincial.....	48

Capítulo 5 - Impuesto de Sellos: Análisis de las alícuotas

5.1. Análisis de las alícuotas.....	50
5.2. Impacto en el endeudamiento.....	52

Conclusiones

Conclusiones sobre el tema del Impuesto a los Ingresos Brutos.....	55
Conclusiones sobre el tema del Impuesto de Sellos.....	58
Consideraciones finales.....	59

Índice bibliográfico

Fuentes.....	61
Bibliografía .....	62

## Introducción

### Planteo del tema del trabajo

La magnitud y composición de los recursos tributarios de jurisdicción provincial constituyen dos aspectos cruciales de la política económica local, ya que repercuten en la competitividad de la economía mendocina y reflejan el grado de eficiencia de los organismos encargados de recaudar los ingresos fiscales.

El esquema impositivo aplicado en Mendoza, y en el resto de las jurisdicciones del país, no cumple con las características de un buen sistema tributario, ya que se basa fundamentalmente en los Impuestos a los Ingresos Brutos y de Sellos que son altamente distorsivos.

Si el gobierno para financiarse recurre a impuestos que tienen un alto costo en términos de eficiencia, ya que no sólo alteran la asignación óptima de recursos, sino que además impactan diferente en las estructuras de rentabilidad de las diversas actividades productivas, su aplicación resulta cuestionable también bajo los criterios tradicionales de equidad horizontal en la tributación.

Este problema se agrava si existen diferencias en algunos aspectos de los esquemas tributarios aplicados en las distintas zonas del país. Es importante tener en cuenta que en Argentina existen 24 jurisdicciones: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El síntoma específico detectado es que existe la posibilidad que las empresas de Mendoza sufran una asimetría respecto al resto de las empresas localizadas en otras jurisdicciones del país, en cuanto al tratamiento fiscal (variable dependiente) y la causa que provocaría esa discriminación sería una alta presión tributaria legal en los Impuesto a los Ingresos Brutos y Sellos, manifestada a través de altas alícuotas diferenciales (variable independiente).

Asimismo, es posible que existan herramientas que puedan ser utilizadas por la autoridad fiscal local, para reducir la evasión y la morosidad, disminuyendo la potencial asimetría citada en el párrafo anterior, y que no están siendo usadas en la práctica en la actualidad (exploración de otra variable independiente que contribuye a explicar el síntoma).

Si existe morosidad y evasión, lo ideal sería poder determinar claramente en qué sectores de la economía es más marcada, ya que se perjudican las condiciones de competitividad a los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones fiscales, premiando a los que no pagan los impuestos devengados, o bien trabajan en el marco de una economía subterránea, más allá de los perjuicios financieros que esto genera en las cuentas públicas provinciales.

Se revisó la bibliografía existente sobre el tema y se evidenció la necesidad de trabajar con la comparación interjurisdiccional, ya que existen estudios teóricos de los impuestos distorsivos, e investigaciones provinciales, pero no análisis que comparen las situaciones de las distintas jurisdicciones.

Si bien el estudio se centra en el análisis de la presión fiscal de la Provincia de Mendoza, a los fines comparativos se investigó el esquema tributario de las 24 jurisdicciones del país (espacio).

En relación con el período de análisis abarcado (tiempo), las tendencias se refieren al período 1994 – 2006. En tanto que el análisis de las alícuotas se centró en el año respecto del cual se encontraron datos más actuales, para algunas jurisdicciones se pudo acceder a las del año 2006, en tanto que a otras del 2007.

Respecto del universo a partir del cual se analizaron los efectos, la atención se centró en los efectos que las políticas fiscales pueden tener sobre los diferentes sectores económicos de la Provincia de Mendoza (petróleo, agricultura, minería, etc.) pero particularmente en las Pequeñas y Medianas Empresas (en adelante Pymes), que constituyen generalmente el motor del crecimiento.

Cualquier “asimetría” que pudiera provocar la re-localización de una empresa fuera de los límites de Mendoza, sería perjudicial para el crecimiento de la Provincia; es por ello tan importante detectarlas y, en su caso, eliminarlas.

Se estaría en presencia de una “asimetría fiscal” si empresas localizadas en distintas jurisdicciones del país, fuesen tratadas en forma diferente respecto a cómo son gravadas por los impuestos locales, ya sea por la magnitud de las alícuotas, las exenciones, o cualquier otro elemento esencial de los tributos.

### Antecedentes del tema

Existen estudios teóricos que identifican y analizan las distorsiones que generan en su aplicación los impuestos a los Ingresos Brutos y de Sellos, incluso llegan a proponer reemplazantes de los mismos<sup>1</sup>.

Por otro lado, cada jurisdicción ha analizado la aplicación de estos tributos en su ámbito. No se ha realizado aún una comparación interregional de la aplicación efectiva de los impuestos a los efectos de determinar la presión impositiva legal comparada de todas las provincias del país y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Seguramente, este tema no se ha encarado por la complejidad que representa el análisis de la legislación positiva en materia tributaria en las 24 jurisdicciones del país.

### Estado actual del estudio de las asimetrías fiscales

El tema de las asimetrías fiscales se encuentra actualmente ante la presencia de profundos análisis teóricos y sus aplicaciones a la realidad concreta de cada jurisdicción en particular.

---

<sup>1</sup> Entre ellos IARYCZOWER, Matías, SANGUINETTI, Juan y TOMMASI, Mariano. *Una propuesta de reforma al federalismo fiscal argentino* (en línea) c. En Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Fundación Gobierno y Sociedad, Año 2000 (consultado el 15 de diciembre de 2007). P.p. 38-41. Disponible en Internet en:

[http://burbuja.udesa.edu.ar/departamentos/economia/mariano\\_tommasi/cedi/cos/co8.PDF](http://burbuja.udesa.edu.ar/departamentos/economia/mariano_tommasi/cedi/cos/co8.PDF)

Se carece de la existencia de comparaciones de las presiones tributarias en las 24 jurisdicciones del país, en relación al Impuesto a los Ingresos Brutos y de Sellos, así como de la determinación del cumplimiento de los objetivos asignados a la autoridad fiscal.

### Justificación de la investigación

Los resultados de la investigación resultarán de utilidad a los dos protagonistas de la relación tributaria, o sea a las empresas de Mendoza y a la autoridad fiscal local.

Por un lado, las empresas de Mendoza pueden verificar el verdadero estado de situación de la presión impositiva “formal” en el impuesto a los Ingresos Brutos y Sellos en relación al resto de las jurisdicciones del país, y así conocer si sufren una asimetría fiscal que las perjudique en su competitividad.

Si el “síntoma” investigado se verifica, tendrán elementos técnicos idóneos para fundar sus reclamos. Pero si, luego de realizada la investigación, la presunción no se corrobora, o sea no existe una asimetría fiscal que discrimine en contra a las empresas de Mendoza, podrán desechar un “mito” que posiblemente les esté ocasionando presiones psicológicas infundadas.

Por otro lado, puede servirle a la autoridad fiscal local al momento de diseñar las políticas tributarias, ya que podrán conocer su posicionamiento respecto al resto de las jurisdicciones del país e incluso utilizar la herramienta para detectar brechas de evasión y morosidad.

Comparar el nivel de las alícuotas aplicadas en Mendoza con las utilizadas en el resto de las jurisdicciones del país, conjuntamente con el nivel de la base imponible local, arroja luz respecto a la eficiencia del ente recaudador local.

## Objetivos de la investigación

### Objetivo General

El objetivo general del trabajo es realizar un análisis del impacto de la política fiscal local sobre la competitividad de las empresas mendocinas.

Dicho análisis comprende, por un lado, determinar si las empresas de Mendoza sufren actualmente una asimetría fiscal, soportando una presión impositiva legal, en los Impuesto a los Ingresos Brutos y de Sellos mayor que en las 24 jurisdicciones del país.

Implica, por otro lado, determinar si la autoridad fiscal local cumple con los objetivos de recaudación, sin generar distorsiones que ocasionen pérdidas de eficiencia o de equidad intersectorial. Esto permite la coexistencia de empresas que cumplen plenamente con sus obligaciones fiscales con otras que no lo hacen, lo que genera inequidad e ineficiencia en el sector privado de la economía.

En otras palabras, se compara la situación fiscal de las empresas de Mendoza, las cuales cumplen puntualmente con sus obligaciones fiscales de acuerdo al sistema normativo vigente, con:

- empresas del mismo ramo, localizadas en otra jurisdicción de país y que por lo tanto enfrentan una presión tributaria legal diferente, y con:
- empresas del mismo ramo, localizadas en Mendoza, que enfrentan la misma estructura tributaria, pero que no cumplen con la totalidad de sus obligaciones fiscales, ya sea por evasión o morosidad.

Lo primero, puede generar distorsiones en la localización regional de las empresas generando problemas en la asignación eficiente de los recursos y en la distribución regional del ingreso.



Lo segundo, al permitir que el grado de incumplimiento tributario difiera entre agentes o sectores económicos, genera importantes problemas de equidad horizontal, ya que coexisten agentes o sectores económicos que pagan por encima del promedio, con agentes o sectores económicos que pagan por debajo de aquel.

Los índices diferenciales de cumplimiento tributario no sólo constituyen un problema de equidad, sino también de eficiencia. Esto último ocurre porque existe una tendencia a desplazar recursos hacia aquellos sectores donde el incumplimiento tributario es más alto.

### Objetivos específicos

Del objetivo general se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- Determinar si las alícuotas del Impuesto a los Ingresos Brutos y de Sellos aplicadas en Mendoza son superiores al promedio, o a las más utilizadas, en las 24 jurisdicciones del país.
- Verificar si la evolución de la recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos en Mendoza, en comparación con el resto del país, se compadece con su crecimiento económico relativo, medido a través de la evolución de los respectivos Productos Brutos Geográficos.
- Elaborar una variable “Proxy” de la base tributaria del Impuesto a los Ingresos Brutos de Mendoza (analizando el valor agregado bruto de cada uno de los sectores que componen el Producto Bruto Geográfico de la provincia).
- Determinar la recaudación “potencial” en el Impuesto a los Ingresos Brutos en Mendoza, para compararla con la recaudación “real” a los efectos de determinar si existen brechas de evasión y morosidad, y en su caso medir su magnitud.
- Chequear la posibilidad de determinar las “brechas fiscales” de morosidad y evasión por cada sector de actividad económica, a los efectos de detectar los “nichos” donde deben intensificarse los controles. De lo contrario, las empresas “que cumplen” con la totalidad de las cargas fiscales fijadas por ley quedan en los hechos discriminadas respecto de aquellas que logran evadir o postergar el pago de los tributos locales.

En este sentido, el trabajo intenta hacer aportes desde el punto de vista de las herramientas de política fiscal que sirvan de base para reducir dicha brecha, volcando los recursos adicionales que puedan recaudarse a bajar las alícuotas a los contribuyentes que efectivamente pagan sus impuestos.

- Calcular el impacto que la eventual asimetría en el Impuesto de Sellos provoca en determinadas actividades (por ejemplo tomar un crédito).

### Hipótesis de trabajo

- Se parte de la presunción respecto de que la presión impositiva legal (que surge de la Ley Impositiva Provincial y el Código Fiscal) aplicada en Mendoza es superior a la del resto del país.
- Se considera posible que, a pesar de que Mendoza pueda tener alícuotas superiores al resto del país y que su crecimiento relativo sea mayor, su participación en la recaudación en el Impuesto a los Ingresos Brutos del conjunto de las jurisdicciones no guarde relación con esa situación.
- Se estima que será posible calcular una variable Proxi de la base imponible del Impuesto a los Ingresos Brutos de Mendoza.
- Se presume que la recaudación “potencial” en el Impuesto a los Ingresos Brutos en Mendoza resultará ser superior a la recaudación “real”, o sea que existe una brecha entre lo que el fisco local recauda y lo que debería recaudar de acuerdo a lo que determina la robustez de la base imponible, que se basa, sobre todo, en el nivel de actividad de la provincia.
- Se presume que dichas “brechas fiscales” son bastante diferentes en cada sector de actividad económica de Mendoza, y que por lo tanto existen “nichos” de morosidad y evasión donde deben intensificarse los controles. Por todo lo citado en los párrafos anteriores resulta fundamental que los entes de recaudación utilicen la herramienta de política fiscal de comparar la recaudación “potencial” con la “real” en cada nivel desagregado de actividad para poner en evidencia los focos de morosidad y evasión.

- Se estima que la asimetría fiscal que podría generar el Impuesto de Sellos en Mendoza, si se corrobora que ostenta alícuotas más altas que en el resto del país, puede ser importante en algunos actos, tales como tomar crédito.

## Metodología de la investigación

### Tipo de estudio

El estudio encarado fue exploratorio y explicativo.

Respecto del objetivo que se propone determinar si las empresas de Mendoza sufren actualmente una asimetría fiscal, soportando una presión impositiva legal, en los Impuesto a los Ingresos Brutos y de Sellos mayor que en las 24 jurisdicciones del país, se “exploraron” en primer lugar los detalles de la realidad tributaria concreta de la Provincia de Mendoza, o sea su derecho positivo actual.

Luego se analizó la presión tributaria “legal”, a través del estudio de la Ley Impositiva y el Código Tributario de Mendoza, con especial énfasis en el tema de las alícuotas, las exenciones, la base imponible, etc.

Se trabajó a continuación con las realidades fiscales actuales de las 24 jurisdicciones del país, desde el punto de vista de las estructuras tributarias y los recursos de origen provincial, a los efectos de poder contar con un detalle completo de sus alícuotas.

Pero por otro lado, también se está en presencia de un trabajo de investigación “explicativo”, porque a partir de la comparación intersectorial se intentó echar luz sobre las causas del nivel actual de la recaudación local en relación al resto del país, los efectos sobre determinadas actividades, etc.

En relación con la necesidad de determinar si la autoridad fiscal local, cumple con los objetivos de recaudación sin generar distorsiones que impliquen pérdidas de eficiencia o de equidad intersectorial, que permitan la coexistencia de empresas que cumplen plenamente con sus obligaciones fiscales, con otras que no lo hacen se “exploraron” los datos de la presión tributaria “efectiva”, a través del análisis de la evolución y composición de la recaudación, así como de la base imponible real que la sustenta.

En el cumplimiento de este objetivo del trabajo también está presente la parte “explicativa”, porque se mostraron las causas del nivel actual de la recaudación local, los posibles orígenes de los focos de morosidad y evasión y la detección de herramientas para mejorar la performance recaudatoria de la provincia.

#### Técnicas de recolección de información

En relación con la Política Tributaria Local: se encaró la recolección de la información primaria a través de los datos publicados por la Dirección General de Rentas de la Provincia de Mendoza y sobre la información publicada en las páginas web del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.

Se analizaron además las páginas web de Tribunet, las publicaciones de Errepar, la ley impositiva local y el Código Fiscal de la Provincia de Mendoza. Se realizaron entrevistas con funcionarios y empleados del Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, se tomó conocimiento que a través de un convenio realizado entre la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo se calculan todos los años las cuentas provinciales agregadas, de donde pudo obtenerse el dato del producto bruto y del consumo intermedio para cada tipo de actividad. Esa información primaria permitió estimar la base imponible del Impuesto a los Ingresos Brutos.

Respecto de la información fiscal de las 24 jurisdicciones del país, se recurrió a las publicaciones periódicas de Errepar. La información legal se consultó en las páginas web oficiales de los gobiernos provinciales.

Otras fuentes importantes de datos fueron la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, dependiente de la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias y el Consejo Federal de Inversiones, ambas consultadas, on line, a través de las respectivas páginas web.

## Capítulo 1

### Descripción de la situación tributaria provincial actual

#### 1.1. Características deseables de un sistema tributario

Desde el punto de vista teórico es necesario preguntarse si el esquema impositivo aplicado en Mendoza (y en el resto de las jurisdicciones del país) cumple con las características de un buen sistema tributario. Los requisitos mínimos que deben cumplir los sistemas tributarios provinciales son<sup>2</sup>:

- a. Asegurar neutralidad en sus efectos sobre la asignación de los recursos, a través de impuestos que no distorsionen (o distorsionen lo menos posible) los precios relativos.
- b. Alentar la competitividad de la producción local (no desincentivar las exportaciones ni la producción nacional que compite con las importaciones).
- c. Incentivar la inversión y no desincentivar o trabar el crecimiento económico.
- d. Distribuir las cargas fiscales en forma equitativa entre la población.
- e. Asegurar la simplicidad tributaria, tanto para el contribuyente como para el fisco

---

<sup>2</sup> VASCONCELOS, Jorge, ZAPATA, Juan Antonio y O'CONNORS, Ernesto. *Una reforma tributaria integral para el crecimiento de la Argentina* (en línea) c. Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana, Córdoba, IERAL, Año 2001. P.p. 1-7 (consultado 07 de noviembre de 2007). Disponible en Internet en:

[http://www.aba-argentina.com/reunionanual/doc\\_2001/vasconcelos-trabajo.pdf](http://www.aba-argentina.com/reunionanual/doc_2001/vasconcelos-trabajo.pdf)

f. Desalentar la evasión y los fraudes fiscales.

g. Preservar la situación fiscal de los gobiernos provinciales y generar incentivos que conduzcan a la responsabilidad fiscal.

El profesor Stiglitz<sup>3</sup>, al enunciar las características deseables de un sistema tributario, coincide, en general, con la fuente anterior y agrega la flexibilidad, o sea la capacidad de responder fácilmente a los cambios de las circunstancias económicas, y la sensibilidad política, en el sentido que debe diseñarse de forma tal que cada individuo pueda averiguar qué está pagando, para que el sistema político pueda reflejar con mayor precisión sus preferencias.

Los impuestos a los Ingresos Brutos y Sellos atentan contra varios de estos requisitos. Diferentes especialistas, así como organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, han trabajado sobre su eliminación o transformación<sup>4</sup>. Al abordar estos tributos en forma individual se volverá sobre el tema.

## 1.2 Composición de los recursos de la Provincia de Mendoza

Un análisis detallado de la situación tributaria de la Provincia de Mendoza constituye el primer paso para detectar los efectos de política fiscal sobre la asignación de los recursos y la equidad en la aplicación de los principios tributarios sobre las diferentes actividades regionales.

En tal sentido, resulta imprescindible revisar la estructura de los recursos totales provinciales, para determinar la influencia de los impuestos distorsivos en el esquema financiero general. En el Cuadro N° 01 se muestran la composición del total de los recursos financieros de la Provincia de Mendoza respecto de los tres últimos años.

---

<sup>3</sup> STIGLITZ, Joseph E. *La Economía del Sector Público*. (2º edición), (Barcelona, Antoni Bosch, 1997), Capítulo 16, P.p. 429-460.

<sup>4</sup> IARYCZOWER, Matías, SANGUINETTI, Juan y TOMMASI, Mariano. Op. Cit. P.p. 38-41.

## CUADRO Nº 01

### EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS TOTALES DE LA PROVINCIA DE MENDOZA Consolidado: Administración Central, Organismos Descentralizados, Cuentas Especiales y Fondo de Infraestructura Provincial

(En millones de Pesos Corrientes)

CONCEPTO	2005	2006	2007
<b>I. Recursos corrientes</b>	<b>2.953,50</b>	<b>3.741,20</b>	<b>3.629,90</b>
<i>De jurisdicción provincial</i>	<b>1.360,82</b>	<b>1.802,79</b>	<b>1.638,64</b>
Tributarios	756,51	994,15	967,77
No tributarios	604,31	808,64	670,87
<i>De jurisdicción nacional</i>	<b>1.592,68</b>	<b>1.938,41</b>	<b>1.991,26</b>
<b>II. Recursos de capital</b>	<b>49,04</b>	<b>53,68</b>	<b>35,45</b>
Reembolso de obras públicas	5,59	3,64	4,80
Reembolso de préstamos	32,01	34,23	11,80
Otros recursos de capital	11,44	15,81	18,85
<b>III. Recursos Totales</b>	<b>3.002,54</b>	<b>3.794,88</b>	<b>3.665,35</b>

**FUENTE:**

Elaboración propia en base a datos de:

- Ministerio de Hacienda - Provincia de Mendoza

El cuadro anterior permite visualizar la importancia relativa de los ingresos tributarios de jurisdicción provincial en el conjunto de las fuentes de ingreso de la provincia. Como dichos recursos constituyen la materia central del presente trabajo, resulta relevante profundizar el análisis respecto de la composición de los mismos.

En el Cuadro Nº 02 se muestra el porcentaje que representa cada impuesto en el conjunto de los recursos tributarios de origen provincial (como un promedio) del período 1999/2007.



## CUADRO Nº 02

### COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE ORIGEN PROVINCIAL

(En porcentajes)

IMPUESTO	PROMEDIO 1999/2007
<i>Ingresos Brutos</i>	54,44%
<i>Sellos</i>	12,08%
<i>Inmobiliario</i>	11,46%
<i>Patente Automotor</i>	11,36%
<i>Ingresos Varios</i>	10,66%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>

**FUENTE:**

Elaboración propia en base a datos de:

- Dirección General de Rentas - Ministerio de Hacienda  
Provincia de Mendoza

El peso relativo de los impuestos distorsivos, tales como el Impuesto a los Ingresos Brutos y de Sellos, es sumamente relevante entre los ingresos de origen provincial, como se detecta claramente al visualizar la importancia financiera de los mismos en las cuentas del Sector Público de Mendoza.

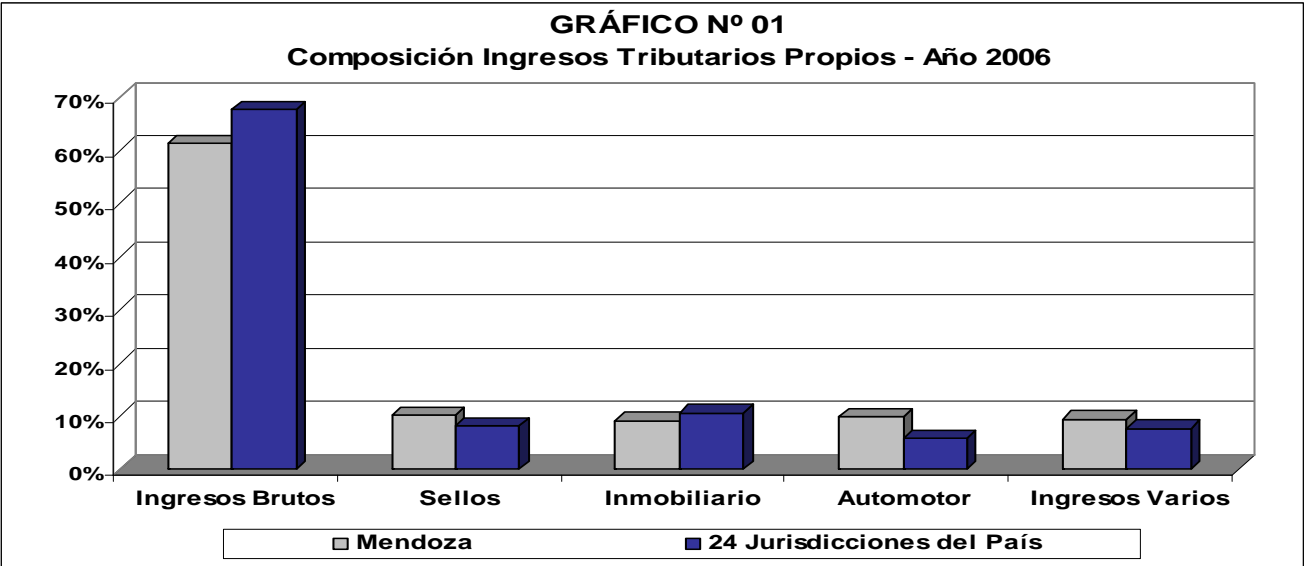
Si bien la participación de los impuestos distorsivos representa actualmente más del 66% de los recursos fiscales locales, el gobierno debería diseñar un sistema impositivo que minimice las distorsiones en la asignación de los recursos. Si éste no es el caso y el gobierno se financia con impuestos que generan distorsiones en la asignación de los recursos y en la distribución del ingreso, la reducción en el ingreso disponible que soporta el sector privado es mayor que la estimada en los indicadores tradicionales de presión impositiva<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> ARGANÁRAZ, Nadin y otros. *¿Cuál es el verdadero costo de los impuestos? Una revisión de aspectos conceptuales y metodológicos* (en línea) c. En: Documentos de Discusión - Series de Competitividad Fiscal. IERAL - Fundación Mediterránea - Documento Nº 01 - Córdoba, Argentina, Año 2005. P.p. 8-13 (consultado el 12 de marzo del 2007). Disponible en Internet en:

[http://www.ieral.org/site/data/data.asp?folder=15&special=data.asp&imagen\\_banner=economia.gif&publishtype=1&mode=3&cod\\_tipo=&region=0](http://www.ieral.org/site/data/data.asp?folder=15&special=data.asp&imagen_banner=economia.gif&publishtype=1&mode=3&cod_tipo=&region=0)

El presente trabajo incluye un análisis completo de los efectos distorsivos que genera la aplicación de los tributos citados. En relación con el Impuesto a los Ingresos Brutos en el Punto 2.1 del Capítulo 2 y respecto al Impuesto de Sellos en el Punto 4.1 del Capítulo 4, en ambos casos bajo el título: “Efectos sobre la eficiencia y la distribución del ingreso”.

Este esquema presentado para nuestra provincia, no difiere, en general, con respecto a las demás jurisdicciones argentinas. Resulta en este aspecto útil comparar la participación en la Provincia de Mendoza de cada uno de los impuestos en relación con el conjunto de las 24 jurisdicciones del país. En el Gráfico N° 01 se puede observar dicha comparación<sup>6</sup>.



**FUENTE:**

- Elaboración propia en base a datos de:
- Ministerio de Hacienda – Provincia de Mendoza
  - Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

Se observa que las participaciones del conjunto de las 24 jurisdicciones del país, son, en general similares a las de Mendoza. Más adelante se volverá sobre el tema de la gravitación del Impuesto de Sellos en la provincia, que es superior al resto del país.

<sup>6</sup> Se exponen los datos del año 2006, a los efectos de lograr homogeneizar la información provincial con la nacional, ya que respecto a las 24 jurisdicciones del país, los últimos datos anuales disponibles a la fecha de cierre de la presente tesis corresponden a dicho año.

El tema planteado hace comprender que no se está en presencia de un problema sencillo de resolver. Por un lado, están vigentes impuestos con marcados problemas de eficiencia y equidad, pero por el otro, la recaudación de los mismos aporta importantes recursos financieros a las arcas provinciales.

Por supuesto que no está en discusión la necesidad de mantener las fuentes genuinas de recursos ante una eventual eliminación de un impuesto distorsivo. Tal es el caso del Impuesto a los Ingresos Brutos, cuya desaparición debe ser acompañada inmediatamente con un sustituto del mismo.

Entre los reemplazantes potenciales que estudian los especialistas existen tres alternativas principales: un impuesto a las ventas minoristas o finales, o alguna modalidad de IVA provincial o compartido.

### 1.3 La defensa de la “Autonomía Financiera” respecto del Gobierno Central

Lo expresado en el punto 1.2. del presente trabajo obedece fundamentalmente a la necesidad de no debilitar el componente tributario local en el esquema financiero de las provincias, ya que en los últimos años la teoría de las finanzas públicas intergubernamentales ha hecho especial hincapié en el concepto de “correspondencia fiscal”, definida como el grado en que cada jurisdicción financia determinado nivel de gasto público corriente, con recursos tributarios extraídos directamente entre los habitantes beneficiarios de ese gasto.

En tal sentido, la ruptura de una vinculación estrecha entre la decisión de aumentar el gasto público y los consecuentes mayores impuestos, conduce a que los beneficiarios del gasto no soporten el costo de su financiación. En este contexto, los votantes tienen menos incentivos para oponerse a aumentos ineficientes de las erogaciones estatales<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> MOLINA, Raúl, REYES, Gustavo, DAY, Jorge y otros. *La Economía de Mendoza. Análisis sectorial y propuestas de política económica* (Mendoza, Argentina, Centro de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, 2004). Capítulo V, P.p. 429 a 471.

Se afirma en un estudio del Consejo Federal de Inversiones<sup>8</sup> que *“el principio de la correspondencia fiscal tiene la ventaja de establecer con claridad el precio relativo impuesto-gasto público, es decir que la presión tributaria marginal que enfrenten los ciudadanos esté ligada a una adecuada contraprestación, en términos de mayores servicios o de bienes. Dada la restricción global de recursos, mayor gasto público implica menor gasto privado, o puesto en términos más claros, menor remuneración a los factores productivos, en especial trabajo y tierra que tienen menor movilidad”*

En consecuencia, una estructura de financiamiento de los niveles menores de gobierno muy dependiente de transferencias de otros niveles destruye los incentivos para gobiernos responsables. De esta forma, la propensión a gastar en bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos receptores es tanto mayor cuando se concretan mayores recursos con transferencias directas de fondos, que cuando ello opera mediante una transferencia implícita vía la delegación de los poderes tributarios de los niveles centrales de gobierno que resignan, si cabe el término, facultades tributarias.

En el trabajo: “Una propuesta de reforma al federalismo fiscal argentino”<sup>9</sup> al citar las principales debilidades del esquema fiscal federal argentino se afirma que la ausencia de correspondencia entre las decisiones de gasto y financiamiento de los distintos niveles de gobierno distorsiona los incentivos para el desarrollo de un sano compromiso fiscal y restringe la autonomía de los gobiernos provinciales, limitando, en definitiva, la posibilidad del ejercicio democrático de la ciudadanía.

Dada la relevancia enunciada de la correspondencia fiscal, en el presente estudio se trabajó la elaboración de un índice que mida la “autonomía financiera” de la Provincia de Mendoza, definiéndose dicho indicador como el cociente entre los recursos corrientes de origen provincial y las erogaciones corrientes.

---

<sup>8</sup> LOPEZ MURPHY, Ricardo, ARTANA y Daniel, MOLINA, Raúl. *Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. El caso de la Provincia de Mendoza.* (Buenos Aires, Argentina, Consejo Federal de Inversiones, 1996). P.p. 4 a 30.

<sup>9</sup> IARYCZOWER, Matías, SANGUINETTI, Juan y TOMMASI, Mariano. Op.cit. P. 4.

La evolución de índice citado en el párrafo anterior puede observarse en el Cuadro N°03 para el período comprendido entre los años 2001 y 2007.

### CUADRO N° 03 - EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Recursos Tributarios</b>							
<b>Corrientes</b>	<b>1.129,50</b>	<b>1.249,55</b>	<b>1.759,10</b>	<b>2.335,59</b>	<b>2.953,50</b>	<b>3.741,20</b>	<b>3.629,90</b>
<i>De jurisdicción provincial</i>	359,50	326,20	489,01	592,52	756,51	994,15	967,77
<i>De jurisdicción nacional</i>	578,11	545,32	826,43	1.246,98	1.592,68	1.938,41	1.991,26
<b>Erogaciones Corrientes</b>	<b>1.289,80</b>	<b>1.310,63</b>	<b>1.612,67</b>	<b>2.040,32</b>	<b>2.397,70</b>	<b>3.222,53</b>	<b>2.869,42</b>
<b>AUTONOMIA FINANCIERA</b>	<b>27,87%</b>	<b>24,89%</b>	<b>30,32%</b>	<b>29,04%</b>	<b>31,55%</b>	<b>30,85%</b>	<b>33,73%</b>

**FUENTE:**

Elaboración propia en base a datos de:

- Ministerio de Hacienda - Provincia de Mendoza

Se observa que el indicador ha mejorado en los últimos años. En el año 2007 ha alcanzado su máximo valor de 33,73%. Si bien no es el objetivo de este trabajo es importante señalar que hay provincias argentinas en las cuales este indicador está por debajo del 5%.

Resulta imprescindible aclarar que entre los recursos corrientes se han considerado solamente los “tributarios”, y no los “no tributarios”, que están representados casi exclusivamente por las regalías petrolíferas y gasíferas, dado que por su carácter de recursos no renovables, no corresponde incluirlos en el indicador de autonomía financiera.

#### 1.4. La presión impositiva legal y la presión impositiva real

Una de las referencias más comunes del impacto del sector público en la economía se denomina “presión impositiva”, donde resulta fundamental distinguir entre presión tributaria efectiva y presión tributaria legal. La primera es la carga tributaria que surge de considerar el total de los impuestos recaudados por el fisco. La segunda se define como la carga tributaria que recaería sobre la sociedad si todos sus agentes económicos pagasen sus obligaciones de acuerdo con la legislación vigente.

Nótese que la diferencia representa el grado de incumplimiento tributario, sea por mora en las obligaciones impositivas o por la evasión fiscal propiamente dicha<sup>10</sup>. La presión tributaria legal que surge de las normas legales vigentes (en el caso de las jurisdicciones federales de la Ley Impositiva y del Código Tributario Provincial) es la que deben soportar los contribuyentes que efectivamente cumplen con el fisco<sup>11</sup>.

Resulta muy elocuente analizar para el caso de la Provincia de Mendoza la evolución de la “presión tributaria efectiva provincial”<sup>12</sup>. Este indicador, en los últimos catorce años, pasó del 5,9% en año 1994 al 4,12% en el año 2007.

La baja en la presión tributaria efectiva podría ser tomado como una muy buena noticia por el sector privado de la economía mendocina. Sin embargo, como se analizará más adelante, esta tendencia no significa necesariamente una mejora de la competitividad de la economía mendocina, ya que sus alícuotas impositivas se encuentran, en algunos casos, por sobre los promedios del país. La caída de la presión impositiva efectiva suele obedecer a otros motivos, entre ellos, la evasión y la morosidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

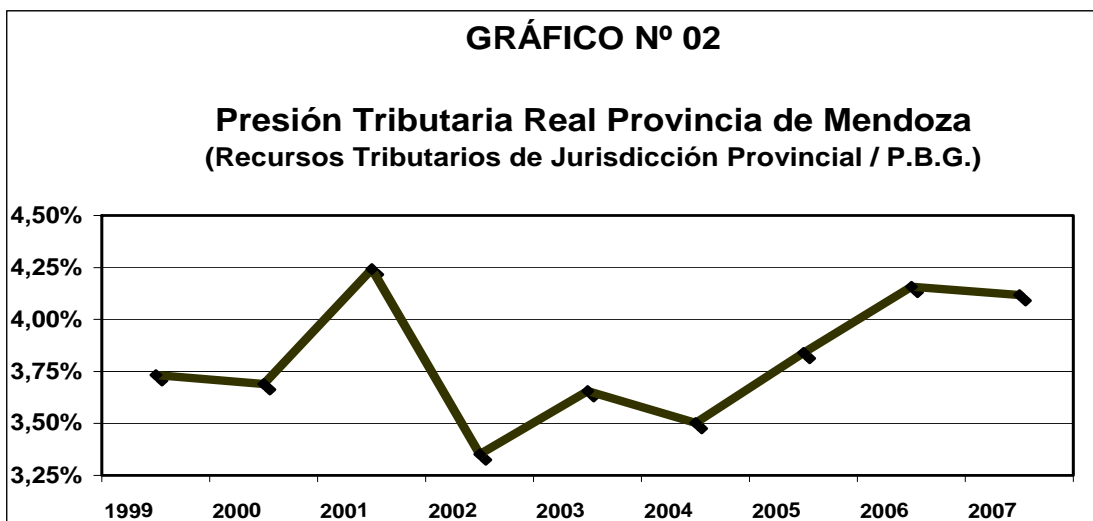
En el Gráfico N° 02 puede observarse la evolución de la presión tributaria real de la Provincia de Mendoza, para el período comprendido entre los años 1999 y 2007.

---

<sup>10</sup> ARGANÁRAZ, Nadin y otros. Op.Cit. P.p.08-13

<sup>11</sup> Una aproximación más correcta al tema de la presión fiscal es aquella que tiene en cuenta, además de lo que recauda y debería recaudar el Estado, los costos de eficiencia asociados a la propia estructura tributaria, los costos de administración y de cumplimiento tributario: la calidad del gasto público, entre otros elementos importantes.

<sup>12</sup> Calculada como el cociente entre los recursos tributarios de jurisdicción Provincial y el Producto Bruto Geográfico, ambos considerados a valores corrientes.



**FUENTE:**

Elaboración propia en base a datos de:

- Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.
- PBG de la Pcia de Mza. por Sectores de Actividad (2007) - Fac.Ciencias Ec.(UNC) - D.E.I.E.

Si bien resultaría interesante comparar la presión tributaria de las distintas jurisdicciones del país, no es posible construir ese indicador ya que los datos son heterogéneos. Algunas provincias han delegado a los municipios la potestad de recaudar impuestos patrimoniales, y en otras existen situaciones especiales, tales como en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde coexisten impuestos provinciales con tasas municipales.

## Capítulo 2

### Impuesto a los Ingresos Brutos: aspectos económicos y financieros

Si bien desde el punto de vista de los aportes financieros este impuesto constituye el más importante ingreso tributario provincial del conjunto de las 24 jurisdicciones del país (en promedio para el año 2006 del 68%), existe consenso entre los especialistas en temas fiscales con respecto a los efectos económicos negativos de su aplicación.

#### 2.1. Efectos sobre la eficiencia y la distribución de ingreso

El Impuesto a los Ingresos Brutos pertenece a la categoría de impuestos plurifásicos, es decir que -al igual que el IVA- grava más de una vez la transferencia del bien o de sus insumos a lo largo del proceso productivo. Sin embargo, su peculiaridad es que es acumulativo ya que el impuesto pagado no es descargado durante el proceso económico, con lo cual la carga final que tienen los productos/servicios deriva de una sucesión de imposiciones.

Dicha acumulación<sup>13</sup> del impuesto sobre los precios intermedios es de esperar que suba el precio de venta final del producto por encima de lo que se hubiera incrementado con otro tipo de impuesto a las ventas que proporcione igual recaudación (*ceteris paribus*)<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> También denominada efecto “piramidación” o efecto “cascada”.

<sup>14</sup> Por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto a la Primera Venta o el Impuesto a la Venta Final (como el propuesto a partir del Pacto Fiscal 1993 o el que existe a nivel estatal y municipal en los Estados Unidos).



La influencia negativa del Impuesto a los Ingresos Brutos sobre los márgenes de rentabilidad viene determinada tanto por el lado de la disminución de los ingresos percibidos por la venta de bienes, como por el incremento de los costos de los insumos para producirlos.

Este tributo, al gravar los diferentes eslabones del proceso de producción y comercialización, potencia al máximo las distorsiones sobre la asignación de recursos y discrimina a las actividades que contengan un mayor número de eslabones productivos. De este modo se incentiva a las empresas a integrarse verticalmente para reducir la carga impositiva de sus insumos. Esta inducción artificial a la integración vertical atenta contra la descentralización y especialización del sistema productivo, reduciendo la eficiencia global de la economía.

Las empresas que producen bienes destinados a los mercados internacionales también pierden competitividad aún cuando las exportaciones de bienes están exentas del Impuesto a los Ingresos Brutos<sup>15</sup> Es práctica generalizada y aceptada la devolución en frontera de los impuestos pagados por los bienes que se exportan. Con el IVA este cálculo es sencillo y así se hace con dicho impuesto nacional. Con el impuesto sobre las ventas finales el efecto no existe<sup>16</sup>. En cambio, con el Impuesto sobre los Ingresos Brutos resulta imposible el cálculo para proceder a la devolución.

Es necesario destacar que la desgravación de una determinada actividad de la economía (por ejemplo agropecuaria) no implica la eliminación de los efectos negativos del impuesto en las demás etapas de la cadena económica.

Tendiendo a garantizar la neutralidad tributaria y a mejorar la competitividad de la economía, los especialistas insisten en la necesidad de reemplazar el Impuesto a los Ingresos Brutos por un Impuesto General al Consumo. En los hechos, se destaca una gran heterogeneidad entre las distintas jurisdicciones al momento de introducir desgravaciones.

Las ineficiencias económicas que genera el Impuesto a los Ingresos Brutos llevó a las Provincias a comprometerse a reemplazarlo en el plazo de tres años, por otro Impuesto General al Consumo, que asegurara la neutralidad tributaria y la competitividad económica, a partir de la firma del Pacto Federal el 12 de agosto de 1993.

---

<sup>15</sup> MOLINA, Raúl y REYES, Gustavo. *La Economía de Mendoza. Situación actual y perspectivas*, (Mendoza, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, 2001). Capítulo 14.

<sup>16</sup> Algunas provincias canadienses, como Manitoba y Québec, reemplazaron en la década de los '90 su Impuesto a las Ventas por un IVA provincial, el cual es objeto de reintegro a la exportación junto con el IVA federal.

Por distintos motivos, a la fecha actual, el citado reemplazo no se ha producido. En una primera etapa se realizó una re-ajuste de alícuotas, por la cual se disminuyó o se eximió del impuesto a las actividades productivas y se incrementó las alícuotas de los sectores comercio y servicios.

Posteriormente, a partir de la crisis del 2001, se produjeron modificaciones en los ordenamientos tributarios de las distintas jurisdicciones, eliminando exenciones e incrementando alícuotas, en contraposición a lo definido en el Pacto Fiscal.

En general los especialistas opinan que pese a que algunos impuestos provinciales (Ingresos Brutos y Sellos) y nacionales (Aportes Patronales) tienen altos efectos distorsivos en la actividad económica, el sistema de incentivos político-económicos vigente es un obstáculo para la adopción de políticas tributarias más eficientes<sup>17</sup>.

Existen diversas propuestas de sustitución del Impuesto sobre los Ingresos Brutos que deben ser analizadas. De las mismas se destacan:

- a) IVA provincial
- b) Impuesto a las Ventas Minoristas
- c) IVA compartido

Las modificaciones y armonización del Impuesto sobre los Ingresos Brutos a efectos de morigerar o eliminar los efectos distorsivos o su eventual reemplazo, constituyen un debate de crucial importancia para las Finanzas Públicas Provinciales.

Las distintas alternativas posibles deberán ser analizadas por el impacto sobre las autonomías provinciales, eficiencia económica, posibilidad de rápida y eficaz aplicación, su relación con la correspondencia fiscal y otros aspectos fundamentales propios de cada una de las propuestas.

---

<sup>17</sup> IARYCZOWER, Matías, SANGUINETTI, Juan y TOMMASI, Mariano. Op.Cit. P.5

## 2.2. Las asimetrías a revisar para lograr un Impuesto a los Ingresos Brutos armonizado<sup>18</sup>

Las asimetrías que más afectan la idea de un mercado integrado se refieren a las exenciones que afectan el proceso productivo (esencialmente las referidas al cumplimiento del Pacto Fiscal del 12/08/1993), la dispersión de alícuotas y determinados regímenes de retenciones y percepciones. Se enuncian a continuación dichas asimetrías:

- a) En el Impuesto sobre los Ingresos Brutos se detecta que todas las provincias, al cumplir con el Pacto Federal II, eximieron del gravamen a la industria manufacturera, pero no eximieron los bienes que, no siendo fabricados dentro del territorio provincial, son vendidos dentro de su territorio, con el agravante (en diversos casos) de pasar a considerar tales operaciones como operaciones de comercialización a la tasa superior, que se aplica a la actividad comercial, pese a ser un proceso económico único e indivisible.

De esta manera, el impuesto opera como una verdadera aduana interior contradiciendo lo normado por la Constitución Nacional artículos 9, 10 y 11, que prohíben la existencia de las mismas. Esta situación genera distorsiones de precios según el origen del bien y también afecta la radicación de la producción manufacturera que se inclinará por las provincias de mayor consumo.

- b) Otro tema que produce distorsiones es la multiplicidad de alícuotas, situación que combinada con lo descrito en el párrafo anterior, puede llevar a los operadores económicos a realizar arbitraje, es decir “vender” donde la alícuota sea más conveniente.

---

<sup>18</sup> FERRULLO, Claudio, GRECCHI, Ana María y VITTA, José María. *Impuesto sobre los ingresos brutos. Asimetrías que deben eliminarse*. (Buenos Aires, Argentina, Undécimas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística, Escuela de Contabilidad, 2007). P.p. 1-18. (consultado el 02 de marzo de 2008). Disponible en Internet en:

<http://www.fcecon.unr.edu.ar/investigacion/jornadas/archivos/vitta11jornadas.PDF>

- c) Otra fuente de asimetrías son los regímenes de retenciones y percepciones, en la medida que no respeten el límite territorial de la potestad tributaria de las jurisdicciones. Esto tiene su efecto más importante respecto de los sujetos de Convenio Multilateral y en especial con respecto a los regímenes de percepción y de recaudación.

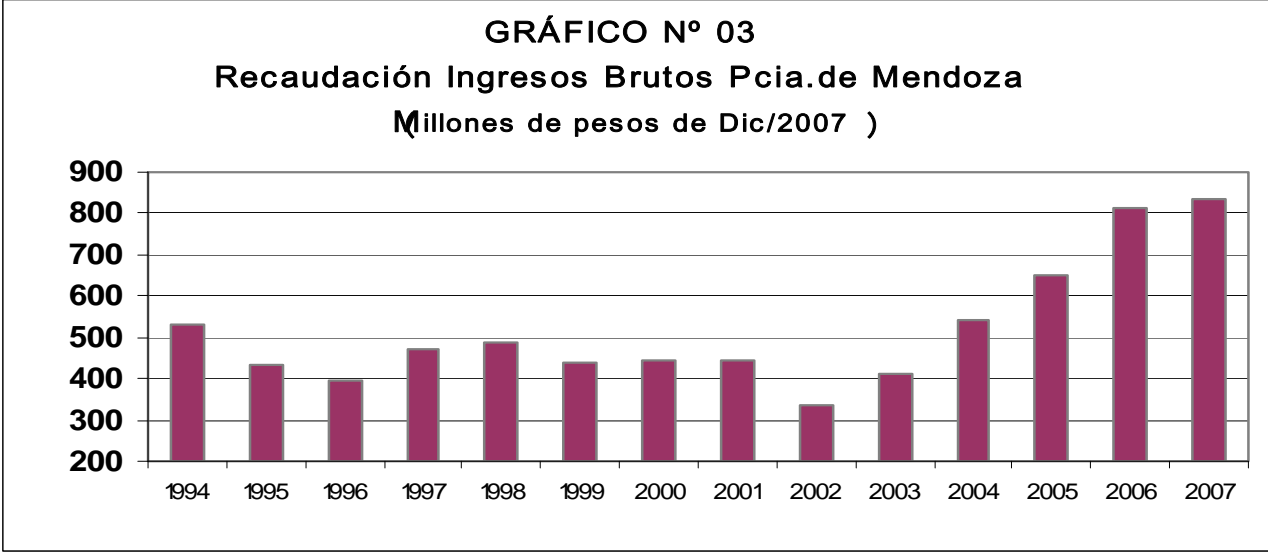
La Resolución General 01/2006 de la Comisión Arbitral fijó en el TÍTULO VI las pautas a las que deberían ajustarse los Regímenes de Percepción y Retención. Para profundizar sobre este tema se recomienda leer el texto completo del trabajo de los Ferrullo, Grecchi y Vitta, citados específicamente en este punto.

- d) Asimismo, los regímenes de retención, recaudación y percepción que no tengan en cuenta la normativa de la Comisión Arbitral con relación a cuando resultan de aplicación y con qué límites, pueden dar origen a la existencia de saldos a favor inaplicables o bien, tendientes a absorber esos saldos que produzcan desvíos de recaudación.
- e) No puede dejar de mencionarse, aunque afecten especialmente cuestiones formales, la diversidad de criterios a los fines de establecer las normativas: Código Fiscal, ley impositiva, leyes especiales, decretos, resoluciones, etc. lo que dificulta un adecuado conocimiento de la normativa, con la consiguiente dificultad para su cumplimiento
- f) Dentro de las asimetrías de índole formal se debe mencionar también los diferentes nomencladores de actividades, prácticamente hay uno por jurisdicción

### 2.3. La recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos en Mendoza

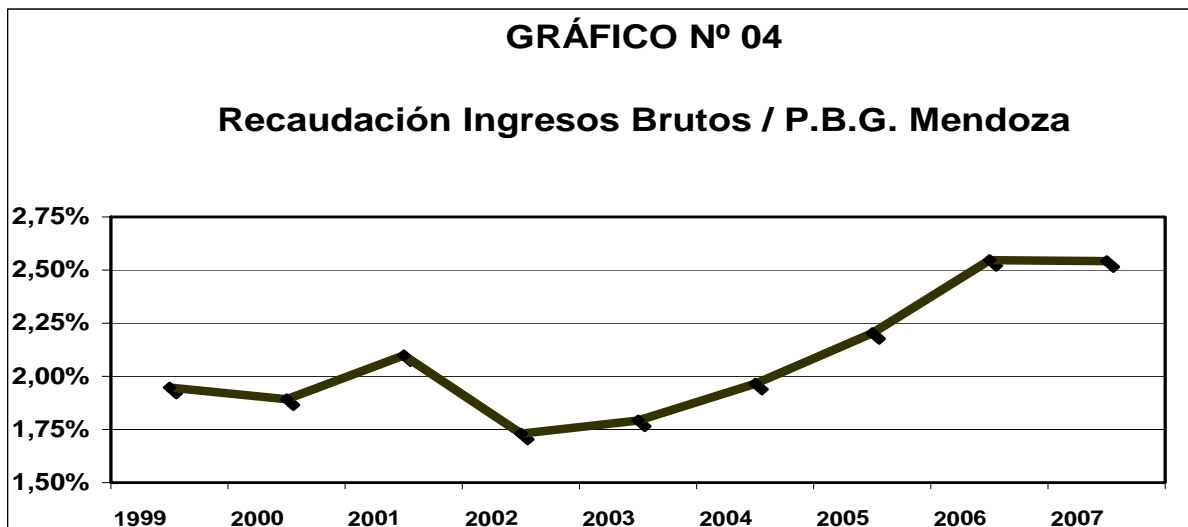
El monto ingresado anualmente por este tributo en Mendoza es de vital importancia dada su alta participación en los ingresos fiscales de origen provincial (en el año 2006 fue del 61%, cercano al promedio nacional).

En el Grafico 03 puede observarse la evolución de la recaudación de este impuesto en los últimos 14 años, expresados en millones de pesos, de diciembre del año 2007. Se evidencia una importante recuperación en los últimos cinco ejercicios, luego de la severa crisis del año 2002, aunque a valores constantes recién en el año 2004 se alcanzó el nivel de recaudación de 1994.



**FUENTE:**  
 Elaboración propia en base a datos de:  
 - Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.  
 - D.E.I.E. Mendoza - Índice de Precios al Consumidor.

A los efectos de evaluar el “peso” del tributo en la economía mendocina, en el Gráfico N° 04 se muestra la evolución de la relación Recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos sobre el Producto Bruto Provincial. En el mismo puede observarse cómo la crisis económica del año 2002 repercutió sobre la recaudación del impuesto y la posterior recuperación gradual.



**FUENTE:**

Elaboración propia en base a datos de:

- Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.
- PBG de la Pcia de Mza. por Sectores de Actividad (2007) - Fac.Ciencias Ec.(UNC) - D.E.I.E.

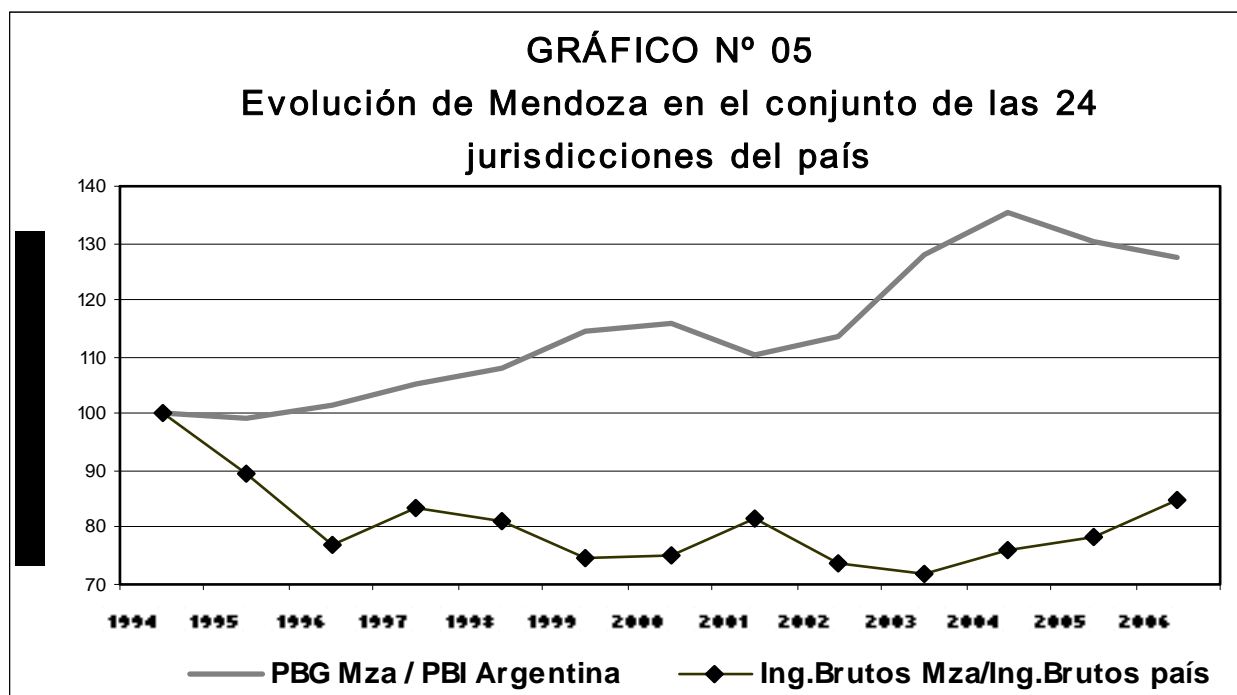
#### 2.4. La recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos en relación con las demás jurisdicciones del país

Como marco de referencia resulta muy interesante analizar la evolución de los niveles de recaudación de Mendoza en relación con lo sucedido en otras jurisdicciones del país<sup>19</sup>.

Si se relacionan los datos referidos a la recaudación en Mendoza en concepto de Impuesto a los Ingresos Brutos y del conjunto de las 24 jurisdicciones del país y se hace un análisis “punta a punta” del período comprendido entre los años 1994 a 2006, se aprecia una importante disminución de la participación de la provincia respecto al monto total recaudado, que alcanza al 21%. Sin embargo en los últimos 3 años ha mostrado cierta recuperación.

El nivel de actividad de la Provincia no parece ser la razón que explica el comportamiento en el nivel recaudación relativa, ya que la participación del Producto Bruto Geográfico de Mendoza en el Producto Bruto Interno Nacional muestra una tendencia creciente en el período bajo análisis (“punta a punta”) del 18%.

Lo expresado en los párrafos anteriores se aprecia claramente en el Gráfico 05 que muestra la evolución del nivel de participación de Mendoza en la recaudación del impuesto a los Ingresos Brutos del país, simultáneamente con participación de dicha provincia en el Producto Bruto Interno Nacional.



**FUENTE:**

Elaboración propia en base a datos de:

- Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.
- Dir.Nac.de Coordinación Fiscal con las Provincias - Sub.de Relaciones con Provincias .
- PBG de la Pcia de Mza. por Sectores de Actividad (2006) - Fac.Ciencias Ec.(UNC) - D.E.I.E.
- Cuentas Nacionales - Secretaría de Programación Económica .

<sup>19</sup> Si bien conceptualmente se trata del mismo impuesto en todas las jurisdicciones, difieren en numerosos aspectos, tales como alícuotas, normas que especifican las posibles deducciones de las bases imponibles o ingresos que no integran la misma, actividades que están exentas, modalidad de liquidación y pago del impuesto, etc.

## 2.5. Los determinantes del nivel de recaudación

Ante el hecho concreto de que, en términos relativos la participación de Mendoza ha experimentado en el período bajo análisis una participación variable (y durante muchos años creciente) en el nivel de actividad nacional y su recaudación de Ingresos Brutos no ha respondido consecuentemente a dicha evolución, se estima imprescindible indagar las causas de éste fenómeno, a través de los dos componentes fundamentales de la recaudación: las alícuotas y la base imponible.

Respecto de las alícuotas, es necesario relacionarlas con las del resto del país, ya que su magnitud no sólo afecta la recaudación sino también la competitividad de las actividades económicas que se desarrollan en el ámbito provincial. A tal efecto se procedió a comparar, para el caso de las actividades más relevantes, la alícuota del Impuesto a los Ingresos Brutos de Mendoza con el promedio nacional y con la más frecuente utilizada en cada actividad<sup>20</sup>. Los resultados pueden apreciarse en el Cuadro N° 04.

---

<sup>20</sup> Se consultaron las leyes impositivas de las 24 jurisdicciones del país publicadas por Errepar.



CUADRO N° 04

COMPARACIÓN ALÍCUOTAS INGRESOS BRUTOS PRINCIPALES ACTIVIDADES

ACTIVIDAD / JURISDICCION	MENDOZA 2.007	PROMEDIO NACIONAL (1)	TASA MÁS FRECUENTE (1)
<b>PRODUCCION PRIMARIA</b>			
<i>Agricultura, Ganadería, Pesca y Silvicultura (2)</i>	0,90% (2)	0,88%	1,00%
<i>Producción de Petróleo Crudo y Gas Natural</i>	2,00%	1,47%	1,00%
<i>Explotación de Minas y Canteras (2)</i>	0,90% (2)	0,81%	1,00%
<b>INDUSTRIA</b>			
<i>Prod.de Bs. excepto Combustibles Líq.y Gas Nat.(Vta al público grabado) (2)</i>	1,50%	1,56%	1,50%
<i>Industrialización de Combustibles Líq. y Gas Nat.(Sin expendio al público)</i>	1,00%	0,92%	1,00%
<b>CONSTRUCCION</b>			
<i>Alícuota General</i>	0% (3)	2,09%	2,50%
<b>ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA</b>			
<i>Electricidad, Gas y Aguas (cons.residencial)</i>	3,00%	2,65%	3,00%
<b>COMERCIO AL POR MAYOR</b>			
<i>Alícuota Gral</i>	3,00%	2,67%	2,50%
<i>Tabaco y cigarrillos</i>	5,00%	4,39%	5,00%
<b>COMERCIO AL POR MENOR</b>			
<i>Alícuota Gral</i>	3,00% (4)	2,90%	3,00%
<i>Tabaco y cigarrillos</i>	7,00%	4,49%	4,10%
<i>Combustibles líquidos realizados por refinerías</i>	3,50% (5)	2,62%	3,50%
<b>RESTAURANTES Y HOTELES</b>			
<i>Restaurantes y Hoteles</i>	3,00% (6)	2,88%	3,00%
<b>TRANSPORTE ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES</b>			
<i>Alícuota promedio</i>	3,00% (7)	2,75%	3,00%
<b>INTERMEDIACION Y SS. FINANCIEROS DE SEGUROS Y BURSATILES</b>			
<i>Prestamo de dinero entidades Ley 21.526</i>	4,00% (8)	3,95%	4,10%
<i>Compraventa de Divisas</i>	4,00%	4,39%	5,00%
<i>Seguros</i>	3,00% (9)	4,11%	5,00%
<b>OTROS SERVICIOS</b>			
<i>Servicios prestados a las empresas</i>	3,00%	2,88%	3,00%
<i>Servicios de Salud</i>	3,00% (4)	2,85%	3,00%
<i>Servicios de Esparcimiento</i>	3,00%	3,07%	3,00%
<i>Ejercicio de Profesiones liberales</i>	3,00% (4)	2.75% (10)	3,00%

**NOTAS:**

- (1) En base a alícuotas del Año 2007, o anteriores si están vigentes. Actividades exentas considerado 0% en el promedio.
- (2) Actualmente prácticamente exentas en todo el país. En Mendoza la exención rige sólo si se cumple los requisitos del Art.185 inc. X del Código Fiscal.
- (3) 3,00% para reparación de infraestructura y edificios.
- (4) 2,00% cuando las ventas brutas anuales devengadas al 31/12/06 no superen \$ 144.000, y esté comprendido en las disposiciones del Régimen Simplificado p/Pequeños Contribuyentes Ley Nacional N° 25.865.
- (5) 2,50% a través de estaciones de servicios.
- (6) 1,50 % Alojamiento, comida, hospedaje, excepto pensión, aloj. por hora.
- (7) 1,75 % Transporte de pasajeros urbano, suburbano, interurbano, larga distancia y en taxis y remis.
- (8) En Mendoza Operaciones intermediación recursos monetarios por bancos.
- (9) 5,00 % Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.
- (10) En algunas jurisdicciones es 0, como en Capital Federal.

**FUENTE:** Elaboración propia en base a ERREPAR - Agenda Impositiva - Leyes Impositivas Provinciales.

Se observa, que si bien Mendoza tiene para el año 2007 en varias actividades alícuotas por sobre el promedio nacional, son en general muy cercanas a las más frecuentes utilizadas en las otras jurisdicciones del país.

Es importante destacar que si se comparan las alícuotas actuales con las del año 2001, o sea el año previo a la crisis económica nacional y el comienzo de la pesificación, se puede afirmar que Mendoza prácticamente ha mantenido sus alícuotas en el Impuesto a los Ingresos Brutos, en tanto que en el conjunto de las jurisdicciones del país, en general, el promedio ha aumentado. A tal efecto se recomienda al lector comparar el Cuadro 01 del presente trabajo con el Cuadro 14.01 del Estudio "*La Economía de Mendoza- Situación actual y perspectivas*"<sup>21</sup>.

Si las alícuotas utilizadas son similares a las más frecuentemente utilizadas en el resto del país, podría concluirse que no es éste el motivo para justificar en algunos casos la pérdida relativa de recaudación, pero sí podría explicarse que en determinados años se hubiera experimentado un crecimiento relativo especialmente sesgado de los sectores exentos o con alícuotas más bajas. Si éste fuese el caso, se podrían observar caídas en la recaudación impositiva sin que ello fuese explicado por la evolución del nivel de producto ni por mayor evasión impositiva. Sin embargo, si se analiza participación de los sectores económicos en el valor agregado bruto<sup>22</sup> no muestran cambios significativos en los sectores desgravados como para justificar la pérdida de participación en la recaudación provincial de I.B en los años que esta se produjo<sup>23</sup>.

El próximo paso lógico a realizar en este camino conducente a determinar la causa de la pérdida relativa de recaudación en un contexto de participación creciente en la actividad económica, como sucede en varios años de los analizados, sería proceder a determinar la recaudación "potencial" de dicho impuesto en Mendoza, partiendo de la estimación de la base imponible del Impuesto a los Ingresos Brutos.

---

<sup>21</sup> MOLINA, Raúl y REYES, Gustavo, Op. Cit Capítulo 14.

<sup>22</sup> MEDAWAR, Aldo y otros. *Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Mendoza por Sectores de Actividad Económica - Estimaciones Provisorias*. (Facultad de Ciencias Económicas-Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Ministerio de Economía de la Provincia de Mendoza, 2006).

<sup>23</sup> Salvo por el tema del petróleo, ya que dado el proceso de integración vertical progresivo de los sujetos pasivos del impuesto a los ingresos brutos y la importancia de los montos involucrados no se descarta un posible deterioro de la base imponible, en tal sentido se debería encarar un profundo análisis y posterior renegociación del tema del petróleo en el marco del Convenio Multilateral, que excede los objetivos del presente trabajo.

La estimación a que hace referencia el párrafo anterior forma parte del presente trabajo. La metodología de cálculo, así como los resultados obtenidos están expuestos en Capítulo 3, denominado: "*Impuesto a los Ingresos Brutos: el cálculo de la recaudación potencial*".

## 2.6. La comparación interprovincial

Se analizó en el punto 2.3. del presente trabajo la relación entre la participación de Mendoza en el nivel de actividad nacional (PBG Mendoza/ PBI Argentina) con el porcentaje de la recaudación de los Ingresos Brutos de dicha Provincia en el nivel de las 24 jurisdicciones del país. Esto permitió hacer algunas consideraciones importantes que se encuentran detalladas en dicho punto.

Sin embargo, teniendo en cuenta la heterogeneidad de situaciones regionales, se intentó recabar información a nivel nacional. Se expone a continuación, en el Cuadro N° 05 la relación entre participación en la recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos y en el nivel de actividad del conjunto de las 24 jurisdicciones del país. Las dificultades para encontrar datos homogéneos de los Productos Brutos Geográficos, hace que se expongan sólo algunas provincias y con datos del año 2001.

En dicho cuadro se podrá observar, que tal como se anticipó, las relaciones son muy diversas en las diferentes realidades jurisdiccionales. La idea es que mientras mayor es el cociente Recaudación Ingresos Brutos/ PBG de las respectivas provincias, mayor "provecho" se obtiene de la base tributaria.

Si bien es cierto que la relación entre "Producción y Consumo local" influyen definitivamente en ese indicador, el diseño y la eficiencia en la aplicación de las políticas tributarias locales son factores claves en el resultado.

**CUADRO N° 5****RELACIÓN ENTRE PARTICIPACIÓN RECAUDACIÓN INGRESOS BRUTOS  
Y NIVEL DE ACTIVIDAD ECONÓMICA****AÑO 2.001**

<b>JURISDICCION</b>	<b>PARTICIPACION EN</b>		<b>RELACION (1)/(2)</b>
	<b>RECAUD.IB (1)</b>	<b>PBG (2)</b>	
<b>NEUQUEN</b>	2,42%	1,84%	<b>131,7</b>
<b>CIUDAD DE BUENOS AIRES</b>	30,51%	23,33%	<b>130,8</b>
<b>SANTA FE</b>	7,02%	7,15%	<b>98,1</b>
<b>MENDOZA</b>	3,37%	3,47%	<b>97,0</b>
<b>PCIA. DE BUENOS AIRES</b>	32,03%	33,66%	<b>95,2</b>
<b>CORDOBA</b>	7,18%	7,86%	<b>91,4</b>
<b>SAN JUAN</b>	0,82%	0,93%	<b>88,5</b>
<b>SAN LUIS</b>	1,01%	1,20%	<b>83,9</b>
<b>MISIONES</b>	1,02%	1,30%	<b>78,6</b>
<b>CATAMARCA</b>	0,45%	0,77%	<b>58,3</b>
<b>SANTA CRUZ</b>	0,68%	1,22%	<b>56,1</b>
<b>LA RIOJA</b>	0,26%	0,60%	<b>43,5</b>

**NOTA:**

- (1) Recaudación Ingresos Brutos c/ jurisdicción/ Recaudación de las 24 jurisdicciones  
(2) Producto Bruto Geográfico de c/ jurisdicción / P.B.I. Argentina

**FUENTE:**

- Consejo Federal de Inversiones (C.F.I.) - Página web
- Dir.Nac.de Coordinación Fiscal con las Provincias - Sub.de Relaciones con Provincias .
- PBG de la Pcia de Mza. por Sectores de Actividad (2006) - Fac.Ciencias Ec.(UNC) - D.E.I.E.
- Páginas web (gov.ar) de los Gobiernos Provinciales

El cuadro expuesto es sólo una “foto” de las relaciones en el año 2001, que da una idea de la situación comparada en ese momento, pero lo ideal sería el seguimiento temporal del indicador, tal como se hizo para el caso de Mendoza en el punto 2.3. del presente trabajo.

## Capítulo 3

### Impuesto a los Ingresos Brutos: el cálculo de la recaudación potencial

#### 3.1. El cálculo de la “recaudación potencial”

Se analizaron los caminos conducentes para estimar la base imponible del impuesto a los Ingresos Brutos en la Provincia de Mendoza. A tal efecto se utilizó como variable “proxy” el valor bruto de la producción (que se obtiene sumando el valor agregado bruto más el valor del consumo intermedio), aunque se asumen algunas limitaciones, tales como que las ventas directas al público están gravadas aún en actividades exentas (por ejemplo agropecuaria), o que no se puede eliminar de la base las “sub-actividades” específicamente exentas debido a la falta de una mayor desagregación de las Cuentas Provinciales<sup>24</sup>.

Se utilizó el valor bruto de la producción por que mide el valor de todos los bienes y servicios finales producidos en un período de tiempo. Pero como el impuesto también grava los consumos intermedios, por el total de los ingresos en cada etapa es necesario sumarle el consumo intermedio. Es conveniente aclarar que esta medida subestima el valor de la base imponible porque no incluye las transacciones de las mercancías ya existentes, por ejemplo la compra-venta de autos usados, o de cualquier bien ya producido con anterioridad ni tampoco la denominada economía “en negro” ya que es muy difícil determinar la magnitud de la misma.

---

<sup>24</sup> Por la escasez de la información se asume que diferencias que surgen de la aplicación del Convenio Multilateral se compensan entre sí.

A través de un convenio realizado entre la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo se calculan todos los años las cuentas provinciales agregadas, de donde pudo obtenerse el dato del Producto Bruto y del Consumo Intermedio para cada tipo de actividad. Esa información primaria permitió estimar la base imponible, aunque asumiendo las limitaciones citadas en los párrafos anteriores.

A partir de esa estimación, se procedió a estimar la “recaudación potencial”, o sea la aplicación de las alícuotas vigentes a los montos de Valor Bruto de la Producción de cada nivel de actividad.

La tarea citada en el párrafo anterior resultó sumamente compleja dada la escasa desagregación de la información estadística, así como la diversidad de alícuotas especiales y condiciones de aplicabilidad de las exenciones<sup>25</sup>. No obstante, asumiendo que se trata sólo de una aproximación, se aplicaron las alícuotas “generales” o “promedio” de cada actividad gravada a la base imponible potencial por actividad a nivel agregado<sup>26</sup>, obteniendo de esa manera una estimación de la recaudación en los años analizados.

En el cálculo de la citada recaudación merece un párrafo especial el tema del petróleo, dado su creciente participación en la base imponible del impuesto<sup>27</sup> o, la complejidad de la estimación de la potencialidad del tributo a través de la aplicación del Convenio Multilateral<sup>28</sup> y el proceso de integración vertical progresivo de los sujetos pasivos del gravamen<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> En tal sentido el tesista agradece la colaboración de la Cdora. Silvia Benítez del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.

<sup>26</sup> Existe una limitación con respecto a que las alícuotas aplicadas no fueron uniformes en todo el período considerado.

<sup>27</sup> En el año 2006 las actividades relacionadas con el petróleo representan un importante porcentaje del PBG Provincial, que supera el 34%, incluyendo la producción primaria y servicios conexos (crudo) y la industrial (refinería). A los efectos del cálculo de la “base imponible potencial”, y debido principalmente a la existencia del “secreto fiscal” se ha recurrido a “estimaciones”, tales como porcentaje del crudo que se destila dentro de la misma jurisdicción, ventas mayoristas y minoristas del petróleo refinado, etc.

<sup>28</sup> Los interesados en el tema pueden ver la Resolución N° 02/2000 de la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral. Disponible en Internet en ([www.ca.gov.ar](http://www.ca.gov.ar)).

<sup>29</sup> El cálculo de la recaudación potencial del Rubro Petróleo y Gas dentro de la Actividad Minas y Canteras (o sea el sector primario) es sumamente dificultoso. Es necesario tener en cuenta numerosos aspectos, tales como el porcentaje del petróleo crudo que es producido y vendido en Mendoza (que está gravado al 2%), el porcentaje del petróleo que es producido en Mendoza y remitido a Neuquén, que está también gravado al 2%, pero solo el 85% constituye base imponible, y por último hay que tener en cuenta la porción del petróleo que es refinado por el mismo productor, que no tributa Ingresos Brutos en esta etapa, por su proceso de integración vertical.

Existe la exención en el Impuesto a los Ingresos Brutos en Mendoza en prácticamente en todas las actividades primarias e industriales<sup>30</sup>. Para acceder a la misma las empresas deben cumplir con las siguientes condiciones, definidas en el Código Fiscal Provincial:

- a) Respecto de las actividades del sector primario e industrial, solo alcanza a los ingresos que se originen en la venta de bienes producidos y/o elaborados total o parcialmente en establecimientos ubicados en la Provincia de Mendoza.
- b) Respecto de otras actividades que la Ley Impositiva referencia con el beneficio, el mismo sólo alcanza a los ingresos provenientes de las prestaciones y locaciones de servicios efectuadas en la Provincia de Mendoza,

Por otra parte, los contribuyentes que quieran gozar del beneficio deben tramitar el correspondiente certificado de exención<sup>31</sup>. En la realidad concreta de la economía mendocina actual, si bien es real que el beneficio que implica dicha posibilidad es muy importante, una alto porcentaje de las empresas (sobre todo las pequeñas) no pueden gozar del mismo, ya que no cumplen total o parcialmente con los requisitos indicados en el inciso X del Art.185 del Código Fiscal de Mendoza, que se citan a continuación:

- a) Tener al día el pago de los Impuestos Inmobiliario, a los Automotores e Ingresos Brutos del ejercicio corriente;

---

<sup>30</sup> Este beneficio no alcanza, en ningún caso, a:

1. Las actividades hidrocarburíferas, sus servicios complementarios y los supuestos previstos en el artículo 21 de la Ley N° 23966.
2. Las ventas minoristas y/o prestaciones o locaciones de servicios a consumidor final realizadas por los sujetos que desarrollen actividades del sector primario, industrial y/o servicios -excepto organizaciones de Congresos y Convenciones-, a las cuales se les deberá dispensar el tratamiento previsto en el artículo 189, tercer párrafo de este Código,
3. Las actividades complementarias que realicen los sujetos comprendidos en el beneficio, excepto cuando las mismas consistan en la aplicación de ajustes por desvalorización y/o intereses.

<sup>31</sup> Dice textualmente el Artículo 185 inciso x) del Código Fiscal de Mendoza *“En todos los casos será obligatorio tramitar el certificado de exención ante la Dirección General de Rentas para gozar del beneficio -el que deberá exhibir cuando sea necesario ya sea ante organismos del Estado o entes privados-, excepto que el contribuyente objeto de la exención esté comprendido en las disposiciones del Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes de la Ley Nacional N° 25.865”.*

- b) Tener radicados en la Provincia todos los vehículos afectados al desarrollo de la actividad que se trate, o hacerlo en un plazo de seis meses corridos computados a partir del inicio de la misma en Mendoza<sup>32</sup>;
- c) No registrar deuda no regularizada en los Impuestos Inmobiliario, a los Automotores e Ingresos Brutos por los ejercicios vencidos. En caso de detectarse la existencia de deudas la Dirección General de Rentas deberá requerir su pago, el cual se podrá regularizar mediante la concertación de un plan de facilidades de pago conforme con las disposiciones vigentes.

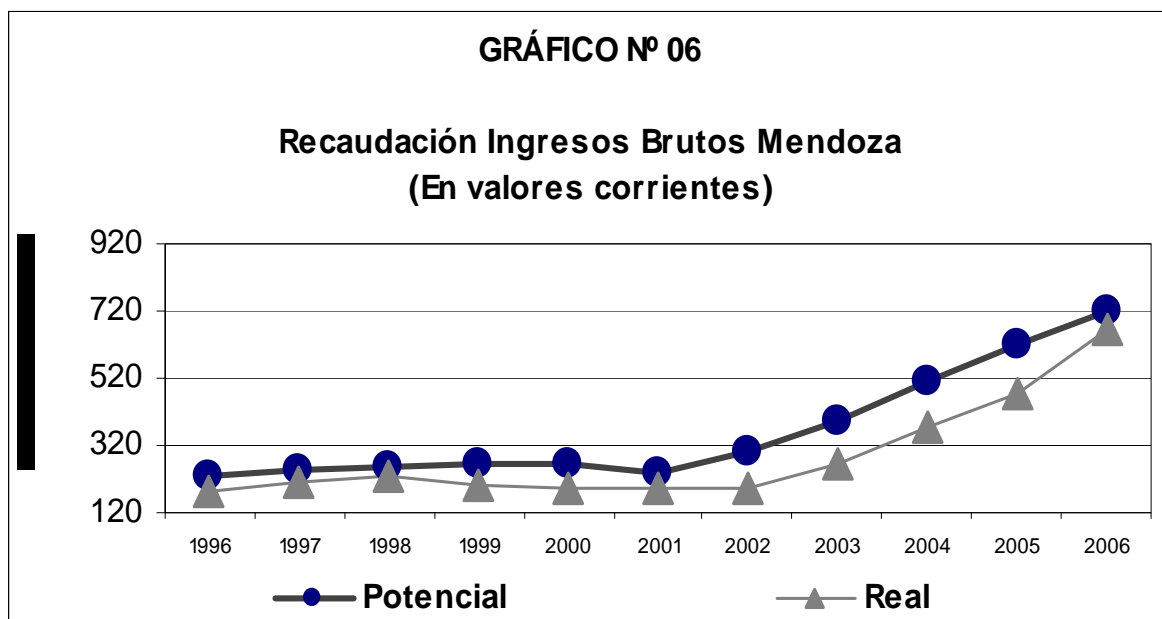
En la simulación realizada de la “recaudación potencial” se ha estimado que un porcentaje de un 30% del Valor Bruto de la Producción de las actividades, que podrían estar alcanzados con la exención de Ingresos Brutos, no están exentas, por no cumplir, total o parcialmente, los requisitos que las habilitan para obtener el certificado de tasa cero.

La base de datos elaborada volcada en planillas de cálculo, permite realizar “simulaciones” de los valores que adquiere la “recaudación potencial” variando el porcentaje del Valor Bruto de la Producción que se encuentra exento del Impuesto a los Ingresos Brutos.

Por último es importante recalcar, que existe un porcentaje de la actividad económica, denominada "subterránea" o "en negro" que no es captada en las estimaciones del valor bruto de la producción, y que por lo tanto constituye evasión absoluta para el Impuesto a los Ingresos Brutos

En el Gráfico N° 06 se muestra la evolución de la recaudación “real” y de la “potencial” del Impuesto a los Ingresos Brutos en Mendoza para el período comprendido entre los años 1996 y 2007. Es importante tener en cuenta que la gráfica expone los montos de cada año en “valores corrientes”, por lo que no es relevante el análisis de tendencia de la serie a través del tiempo. Lo que interesa observar son las “diferencias” entre ambas recaudaciones.





**FUENTE:**

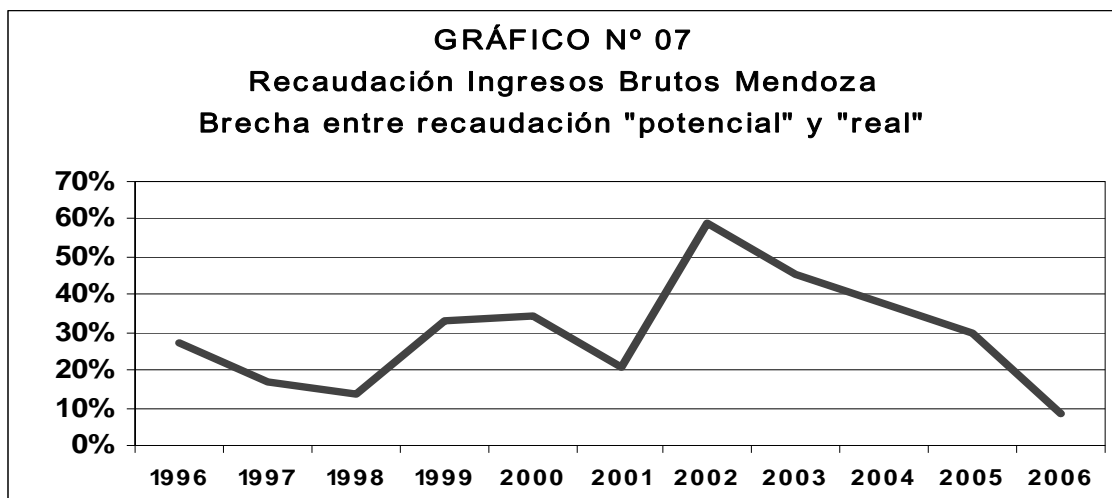
Elaboración propia en base a datos de:

- Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.
- PBG de la Pcia de Mza. por Sectores de Actividad (2003) - UNC- D.E.I.E.

En el Gráfico Nº 07 se muestra la evolución de la brecha porcentual entre la recaudación “potencial” y la “real”. Es importante observar la evolución de la citada brecha porque brinda información sobre la administración tributaria de la Provincia. Se puede ver que la crisis económica del año 2002 llegó a tener un valor cercano al 60%.

Es destacable la disminución constante que se ha producido a partir del citado año 2002, hasta llegar al año 2006 con un valor menor al 10%. Es muy importante tener en cuenta que en la recaudación “real” hay un componente de “arrastre” de años anteriores. O sea que se recaudan en un ejercicio impuestos devengados en ejercicios vencidos. Por ejemplo, en la recaudación real del año 2006 se están computando ingresos de impuestos del año 2002 (a través de planes de pago) y esa circunstancia hace que se disminuya el porcentaje de la brecha.

<sup>32</sup> Es importante resaltar que los montos del impuesto a la Patente Automotor en Mendoza están entre los más altos del país. Muchos empresarios patentan sus vehículos en otras provincias, sobre todo en Jujuy. Ver el trabajo de MOLINA, Raúl y REYES, Gustavo, Op. cit. Capítulo 14.



**FUENTE:**

Elaboración propia en base a datos de:

- Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.
- PBG de la Pcia de Mza. por Sectores de Actividad (2006) - UNC- D.E.I.E.

3.2. La "recaudación potencial" desagregada por nivel de actividad

Una vez calculada la "recaudación potencial", o sea la aplicación de las alícuotas vigentes a los montos de Valor Bruto de la Producción, se podría determinar la misma desagregada por cada nivel de actividad. Dicha tarea se debería realizar en forma minuciosa, por la diversidad de alícuotas especiales y condiciones de aplicabilidad de las exenciones. Luego, la comparación de la recaudación "potencial" y la "real" en cada nivel desagregado de actividad evidenciaría los diferentes niveles de cumplimiento y sobre todo los focos de morosidad y evasión, transformándose en una herramienta de política fiscal sumamente útil.

Sin embargo, aunque la Dirección General de Rentas de la Provincia de Mendoza exige a los contribuyentes identificar en sus presentaciones el código de la actividad en que desarrollan sus actividades, no se cuenta públicamente con la información de la recaudación del impuesto a los I.B. desagregada por nivel de actividad económica.

Dichos datos fueron solicitados a la Dirección General de Rentas, pero a la fecha de cierre del presente trabajo no se ha recibido respuesta, ya que al parecer esa información no está disponible para investigaciones fiscales. Sin embargo en un artículo publicado en el *Suplemento Económico del diario Los Andes* del día 23 de octubre del 2005, referido al comercio minorista, se expone la recaudación de Ingresos Brutos por sector, pero aparentemente se refiere sólo a un trimestre del año 2005<sup>33</sup>.

Esta circunstancia constituye un importante retroceso en las bases de datos del Ministerio de Hacienda de la Provincia. Esta información estaba disponible al público hace 20 años, ya que se utilizó en una investigación sobre la ejecución presupuestaria de 1988<sup>34</sup> que permitió detectar tanto los sectores con mayor potencialidad recaudadora, como los de mayor evasión impositiva.

Detectar los focos de evasión debería ser uno de los compromisos fundamentales de la política tributaria, ya que desde los organismos oficiales expresa esa misma preocupación. Por ejemplo, promediando el año 2005, según el Jefe de Fiscalización Permanente de la Dirección General de Rentas, el índice de evasión impositiva en Mendoza ronda el 50%. Afirma que “...*Los grandes contribuyentes (que representan el 60% del total) son lo que más evaden sus obligaciones con Rentas y evitan informar sus ingresos totales. Las mayores infracciones figuran en gastronomía e indumentaria, que son los rubros más favorecidos por el turismo y la reactivación económica....*”<sup>35</sup>.

Si bien lo expuesto en el párrafo anterior se trata sólo de comentarios, y los datos no han podido ser chequeados, tiene valor el mismo por la fuente dado que se trata de un funcionario del ente recaudador.

---

<sup>33</sup> SALA, Germán; “*El comercio minorista buscará su plan estratégico*”. *Diario Los Andes*, 25 de octubre de 2005, Suplemento Económico. (consultado el 28 de marzo del 2008). Disponible en Internet en:

<http://www.losandes.com.ar/notas/2005/10/23/economico-171500.asp>

<sup>34</sup> COLABELLO, Carlos. *Sistema Tributario Provincial de la Provincia de Mendoza*. (Trabajo de Investigación, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, 1991).

<sup>35</sup> GONZALEZ, Anabel; “*La evasión impositiva llega a casi el 50%*”. *Diario Los Andes*, 12 de julio de 2005. (consultado el 26 de febrero de 2008). Disponible en Internet en:

<http://www.losandes.com.ar/notas/2005/7/12/economia-159361.asp>

## Capítulo 4

### Impuesto de Sellos: Aspectos económicos y financieros

Este impuesto indirecto grava la capacidad contributiva que se manifiesta a través de la instrumentación de actos, contratos y operaciones. Cuando los actos se formalizan o tienen efectos en el territorio de una Provincia están alcanzados expresamente por la legislación.

#### 4.1. Efectos sobre la eficiencia y la distribución de ingreso

Este impuesto representa una importante fuente de recursos entre los Ingresos Tributarios Provinciales (8,24% de los recursos tributarios locales de las 24 jurisdicciones del país en el año 2006). Sin embargo, al igual que el Impuesto a los Ingresos Brutos, es considerado un impuesto distorsivo. Desde la perspectiva económica ello se debe a que incide directa o indirectamente (y con efecto acumulativo) en los costos de los procesos productivos.

A lo citado en el párrafo anterior se le adiciona la circunstancia de que existe un tratamiento jurídico asimétrico entre las distintas provincias respecto del carácter instrumental que deben revestir los actos, contratos u operaciones para la procedencia del impuesto. Ello constituye un desaliento en la localización de determinadas actividades productivas.

Este impuesto encuentra sus antecedentes en los sistemas tributarios más antiguos. En general grava ciertos contratos y actos jurídicos, siempre que esos contratos o actos tengan algún

tipo de instrumentación. En parte puede considerarse redundante con el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y en parte con los patrimoniales (según la naturaleza del contrato: venta de inmuebles, automotores u otro tipo de transacción). Su incidencia es más difícil de determinar y, en alguna medida, puede considerarse aleatoria<sup>36</sup>.

La justificación de su permanencia en el tiempo puede ser atribuida a la facilidad de su recaudación y las ventajas del cumplimiento: el sellado o timbrado da fecha cierta a los contratos y su mora tiene fuertes sanciones. En Mendoza una parte importante de su recaudación proviene de contratos asociados con la actividad hidrocarburífera.

La doctrina moderna se opone a la existencia de gravámenes que alcanzan la instrumentación de operaciones, por considerar que vulneran el principio de la capacidad contributiva, ya que la relación del gravamen con la capacidad de pago de los percutidos por el impuesto, o de los que lo soportan, es en todo caso fortuita e imprecisa. El Impuesto de Sellos encuentra fundamento solamente en la necesidad de los gobiernos provinciales de solventar los gastos públicos, ya que es un gravamen que contradice los principios básicos de la tributación.

Puede considerarse muy alto su nivel de distorsión, al punto de ser uno de los factores negativos al momento de decidir si se toma o no crédito. En otros casos, en decisiones ya tomadas, como la compra de un inmueble, el peso de la carga tributaria impacta muy fuertemente sobre el esquema financiero del contribuyente.

En el marco del Pacto Federal de 1993 se acordó la eliminación inmediata del impuesto a las operaciones financieras y de seguros institucionalizadas, cuando los destinatarios sean los sectores agropecuarios, industriales, mineros y de la construcción e ir abarcando paulatinamente al resto de las operaciones<sup>37</sup>.

En términos generales la mayoría de las provincias efectuaron modificaciones aunque en casi todas el impuesto sigue vigente, observándose algunas diferencias respecto de los actos y contratos alcanzados, así como de las tipificaciones de los mismos y, sobre todo, las alícuotas y exenciones.

---

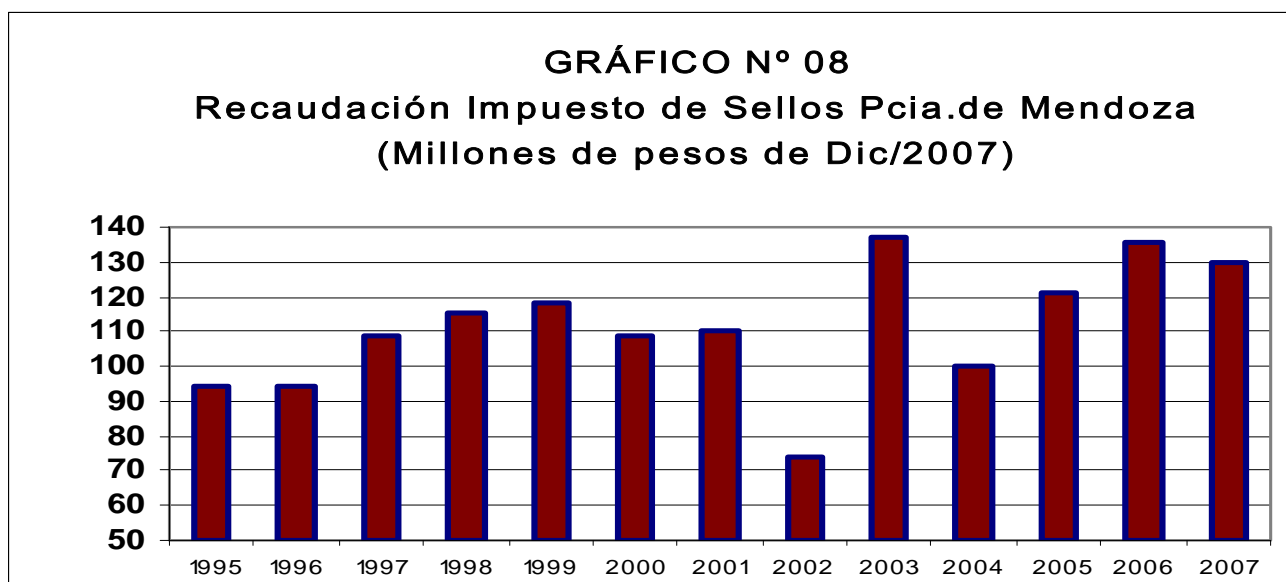
<sup>36</sup> VEGA, Juan Argentino. *Carga fiscal sobre el sector agropecuario de la Provincia de Mendoza*. (Fortalecimiento Institucional de la Entidad de Programación del Desarrollo Agropecuario - Programa de Servicios Agrícolas Provinciales, 2004).

<sup>37</sup> En Mendoza existe exención en determinadas actividades primarias e industriales, pero sólo rige si el contribuyente cumple con los requisitos estipulados en el Código Fiscal.

Las particularidades de cada Código Fiscal dificultan la administración de este impuesto, y generan inseguridad jurídica para los contribuyentes que continuamente deben analizar las normas vigentes en cada jurisdicción. Estas establecen el procedimiento para determinar la base imponible del gravamen que alcanza cada uno de los contratos celebrados.

#### 4.2. La recaudación del Impuesto de Sellos en Mendoza

En la Provincia de Mendoza la recaudación de este impuesto representa un importante porcentaje de los ingresos tributarios provinciales (cerca del 11% en el año 2006). En el Gráfico N° 08 se muestra la evolución de la recaudación de este impuesto en los últimos 14 años, a valores de diciembre del 2007.



**FUENTE:**

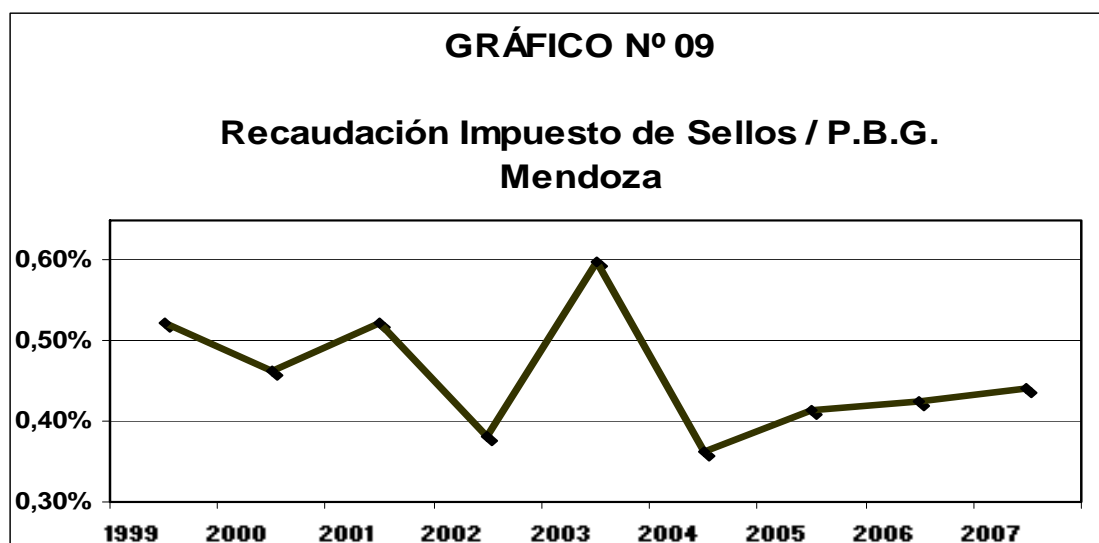
Elaboración propia en base a datos de:

- Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza – Dirección General de Rentas.
- Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas Provincia de Mendoza (Índice de Precios al Consumidor).

Se observa una importante recuperación luego de la crisis del año 2002. El nivel alcanzado es realmente importante. Se sugiere analizar la tendencia, sin considerar el año 2003, ya que el “salto” de la recaudación que se produce en el mismo año 2003 obedece a una causa excepcional relacionada con contratos del sector petrolero.

Llama la atención que en el conjunto del país este impuesto represente el 8,24% de la recaudación tributaria de jurisdicción local y en Mendoza un porcentaje cercano al 11%, por ese motivo se decidió analizar las alícuotas en términos relativos al resto del país. Dicho análisis forma parte del presente trabajo, y se encuentra incluido en el Capítulo 5.

Resulta también de interés mostrar la relación entre la recaudación del Impuesto de Sellos y el Producto Bruto Geográfico de Mendoza. La misma se expone en el Gráfico N° 09.



**FUENTE:**

Elaboración propia en base a datos de:

- Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.
- PBG de la Pcia de Mza. por Sectores de Actividad (2007) - Fac.Ciencias Ec.(UNC) - D.E.I.E.

#### 4.3. La comparación interprovincial

Se analizó la participación de algunas jurisdicciones en la recaudación del Impuesto de Sellos en relación con el porcentaje que ostentan en el nivel de actividad nacional (PBG de cada provincia /PBI Argentina).

Si bien es cierto que el nivel de actividad en cada provincia (PBG) no representa una base imponible directa del impuesto de Sellos, constituye un indicio de la generación de operaciones alcanzadas por dicho tributo, tales como compra venta de viviendas o celebración de mayor cantidad de contratos.

La interpretación de los resultados de este indicador, muestra, por un lado, mayor capacidad de gestión para recaudar el tributo por parte de la autoridad fiscal local pero, por otro, refleja mayor presión impositiva “legal” en un impuesto muy distorsivo.

Dichas relaciones se muestran en el Cuadro N° 06.

#### **CUADRO N°06**

#### **RELACIÓN ENTRE PARTICIPACIÓN RECAUDACIÓN IMPUESTO A LOS SELLOS Y NIVEL DE ACTIVIDAD ECONÓMICA**

**AÑO 2.001**

JURISDICCION	PARTICIPACION EN		RELACION (1)/(2)
	RECAUD.I.S. (1)	PBG (2)	
SANTA FE	15,98%	7,15%	223,5
MENDOZA	6,30%	3,47%	181,5
NEUQUEN	3,31%	1,84%	180,1
PCIA. DE BUENOS AIRES	40,00%	33,66%	118,8
SAN JUAN	1,10%	0,93%	118,7
SAN LUIS	1,25%	1,20%	104,3
CORDOBA	6,91%	7,86%	87,9
MISIONES	0,90%	1,30%	69,0
SANTA CRUZ	0,83%	1,22%	67,9
CATAMARCA	0,52%	0,77%	67,5
LA RIOJA	0,09%	0,60%	14,4
CIUDAD DE BUENOS AIRES	0,00%	23,33%	0,0

#### **NOTA:**

(1) Recaudación Impuesto de Sellos c/ jurisdicción/ Recaudación de las 24 jurisdicciones

(2) Producto Bruto Geográfico de c/ jurisdicción / P.B.I. Argentina

#### **FUENTE:**

- Consejo Federal de Inversiones (C.F.I.) - Página web
- Dir.Nac.de Coordinación Fiscal con las Provincias - Sub.de Relaciones con Provincias .
- PBG de la Pcia de Mza. por Sectores de Actividad (2006) - Fac.Ciencias Ec.(UNC) - D.E.I.E.
- Páginas web (gov.ar) de los Gobiernos Provinciales



Tal como se puede observar en el cuadro precedente las relaciones son muy diversas en las diferentes realidades jurisdiccionales. Sin embargo se puede apreciar que Mendoza está entre las provincias con mayor relación justamente en un impuesto tan distorsivo y con serias consecuencias en la asignación de los recursos.

## Capítulo 5

### Impuesto de Sellos: Análisis de las alícuotas

#### 5.1. Análisis de las alícuotas

Existe una gran dispersión de alícuotas en la legislación interprovincial. A los efectos de realizar una comparación se relevó información de las últimas leyes impositivas provinciales publicadas por Errepar<sup>38</sup>. La Provincia de Mendoza aplica, en muchos de los casos analizados, alícuotas superiores, tanto a la más frecuente utilizada en el país, como al promedio de las 24 jurisdicciones.

La alícuota general aplicable actualmente en la Provincia de Mendoza, así como la que grava a los actos y contratos en general<sup>39</sup> es del 1,5% y constituye una de las más altas aplicadas en el país, superando en un 50% a la más frecuente utilizada, así como en un 38% al promedio nacional de las jurisdicciones relevadas.

El alto peso relativo de este impuesto, en relación con el resto de las jurisdicciones del país, no es una excepción para el caso de la alícuota aplicada a los actos y contratos sobre inmuebles. En el caso de boletos de compraventa o permutas la alícuota aplicable en Mendoza del 2,5% es una de las más altas del país. La alícuota más frecuente utilizada es del 1%, en ambos casos, siendo el promedio de las provincias relevadas del 1,33% y 1,56%, respectivamente.

---

<sup>38</sup> Se consultaron datos de 24 jurisdicciones. En general la información relevada corresponde a los años 2006 y 2007 o anteriores si estaban vigentes.

<sup>39</sup> El caso por ejemplo de garantías, fianzas y avales, constitución de prendas, etc.

El Código Fiscal de la Provincia contempla en su Art. 240 algunas exenciones a la aplicación del Impuesto de Sellos, excepto cuando se refieran o relacionen con operaciones de préstamos garantizadas con determinados tipos de garantía, o que el destino del préstamo sea destinado a determinados fines tales como vivienda o actividades del sector primario, industrial, construcción, turismo, generación y distribución de energía, etc., o determinada documentación comercial<sup>40</sup>.

En el caso de las operaciones comerciales las alícuotas aplicadas en Mendoza son superiores a las más utilizadas y el promedio del resto del país.

La única ventaja relativa se observa en operaciones bancarias y de seguros que en Mendoza se encuentran en general exentas del impuesto de sello, en tanto que en algunas otras jurisdicciones permanecen gravadas<sup>41</sup>.

Se puede observar un detalle de lo expuesto en el Cuadro N° 07, donde se muestran los resultados luego de haber consultado las alícuotas de las 24 jurisdicciones del país, tomando como fuente las leyes impositivas provinciales y las publicaciones de Errepar, en su agenda impositiva.

---

<sup>40</sup> Otras jurisdicciones también presentan similares exenciones en sus Códigos Fiscales.

<sup>41</sup> En el Pacto Fiscal se acordó eximir del impuesto a las operaciones financieras. Si bien con posterioridad la aplicación práctica de esta cláusula ha sido flexibilizada, el Código Fiscal mendocino ha mantenido la exención para las operaciones crediticias que tienen por destino las actividades de los sectores primario, industrial, construcción, turismo, generación y distribución de energía, excepto las actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios (Mendoza, Código Fiscal, Art. 240, inc. 6 bis).

CUADRO Nº 07

COMPARACIÓN ALÍCUOTAS IMPUESTO DE SELLOS PRINCIPALES ACTIVIDADES

ACTIVIDAD / JURISDICCION	MENDOZA 2.007	PROMEDIO NACIONAL (1)	TASA MAS FRECUENTE (1)
<b>ACTOS Y CONTRATOS NO GRAV.EXPRESAMENTE</b>	1,50%	1,09%	1,00%
<b>ACTOS Y CONTRATOS SOBRE INMUEBLES</b>			
<i>Boletos de Compraventa</i>	2,50%	1,33%	1,00%
<i>Permutas</i>	2,50%	1,56%	1,00%
<i>Locación y Sublocación</i>	1,50% (2)	1,00%	1,00%
<b>OPERACIONES COMERCIALES</b>			
<i>Ventas y Trans. de Establ. Comerc. e Industr.</i>	1,5% (3)	1,20%	1,00%
<i>Letras de Cambio, Ordenes de Pago o Pagarés</i>	1,5% (4)	1,02%	1,00%
<i>Tarjetas de Crédito</i>	1,50%	1,10%	1,00%
<i>Planes de Ahorro y Círculos Cerrados</i>	0,80%	1,03%	1,00%
<b>OPERACIONES BANCARIAS</b>			
<i>Adelantos en Cta. Cte. y Descubiertos</i>	0% (5)	1,57%	(6)
<i>Operaciones Monetarias</i>	0% (5)	1,82%	(6)
<i>Giros y Transferencias de Fondos</i>	0% (5)	0,74%	(6)
<b>OPERACIONES DE SEGUROS</b>			
<i>Rubros Elementales</i>	0% (5)	1,10%	(6)
<i>Seguros de Vida</i>	0% (5)	0,38%	(6)
<i>Endosos</i>	1,50%	0,39%	(6)

**NOTAS:**

(1) En base a alícuotas del Año 2007/2006, o anteriores si están vigentes.

(1) Actividades exentas considerado 0% en el promedio.

(2) Exento para el caso de alquiler de inmuebles para vivienda, además de otras exenciones. En los contratos de locación de inmuebles destinados a servicios de alojamiento turístico la alícuota vigente se reduce en un 50%

(3) Por aplicación alícuota general (por extensión). Los actos sobre inmuebles están sometidos a un tratamiento especial, con una alícuota del 2,5%

(4) 1,5% anual en proporción al tiempo, no pudiendo superar el 1,5% del capital. Pueden existir exenciones en virtud del objeto o destino de la operación.

(5) Exento para sector primario, industrial, construcción y turismo, excepto para las actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios. Están exentos los seguros de vida obligatorios DN 1567/74

(6) No se exponen por existir demasiada heterogeneidad entre las jurisdicciones.

**FUENTE:** Elaboración propia en base a ERREPAR - Agenda Impositiva - Leyes Impositivas Provinciales.

- Se agradece la colaboración de la Cdra. Adriana Juri, del Sector Impuestos del banco BICE S.A.

5.2. Impacto en el endeudamiento

A modo de ejemplo se toma a continuación el caso real de un crédito bancario, a los efectos de mostrar cómo este impuesto encarece y distorsiona la actividad económica, en las situaciones en los que no están alcanzados por las exenciones previstas en el Código Fiscal.

Para la realización del ejemplo se consultó a un banco privado nacional respecto del importe que corresponde al sellado de un contrato de crédito de \$ 10.000, sin garantía real y sin destino específico (por ejemplo comerciante monotributista prestador de un servicio no exento) y que es instrumentado a través de un pagaré.

El banco otorga este tipo de préstamos a una misma tasa de interés en sus sucursales tanto de Mendoza como en las de San Juan y San Luis, pero para el tomador del préstamo resulta más oneroso solicitar el préstamo en la sucursal de Mendoza debido a la diferencia que genera la aplicación del Impuesto de Sellos. Las conclusiones de la comparación pueden observarse en el Cuadro N° 08.

## CUADRO N° 08

### COMPARACIÓN IMPACTO IMPUESTO DE SELLOS

Préstamo Bancario \$ 10.000 instrumentado a través de un Pagaré

Cálculo Impuesto de Sellos	Mendoza (1)	San Juan	San Luis
<b>CONCEPTOS</b>			
Alícuota	1,5% (2)	0,5% (3)	1% (4)
Adicional "Lote Hogar"	-	20% s/ Imp.Sellos	-
Acción Social	-	20% s/ Imp.Sellos	-
<b>CALCULO (en pesos)</b>			
Alícuota	150	50	100
Fondo de Vivienda/Hogar	0	10	0
Acción Social	0	10	0
<b>TOTAL</b>	<b>150</b>	<b>70</b>	<b>100</b>
<b>Porcentaje respecto a Mza</b>	<b>100,00%</b>	<b>46,67%</b>	<b>66,67%</b>

**NOTAS:**

(1) Se supone que el contribuyente no cuenta con Certificado Tasa Cero.

(2) Por aplicación de la Alícuota General.

(3) Corresponde el 0,50% en el otorgamiento de créditos bancarios mediante el descuento de pagarés y otros títulos de crédito suscriptos por los beneficiarios de los créditos.

(4) 1% para el caso de pagarés con vencimiento fijo, si el vencimiento no es fijo es el 2%

**FUENTE:**

Elaboración propia en base a datos del Lic. Javier Garcia del Banco de Galicia y Buenos Aires

Se observa que la carga tributaria en San Juan representa el 46,67% del impacto financiero en Mendoza, en tanto que en San Luis el 66,67%. Este impuesto, además de encarecer el costo del préstamo, tiene la particularidad de que debe pagarse en forma anticipada, o sea al momento del otorgamiento del crédito, más allá del período de pago de la operación.

Existen diversas instituciones que fomentan las actividades económicas a través de condiciones o tasas de interés realmente favorables para las empresas locales. Por ejemplo un programa de la Secretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (Sepyme) subsidia parcialmente la tasa de interés de los bancos que han logrado parte del cupo licitado y pueden llegar a financiar proyectos de inversión a una tasa fija del 5.25% anual en pesos por 5 años en provincias como Mendoza o San Juan. Ese esfuerzo se ve parcialmente menguado en la primera de estas provincias, al tener el tomador del crédito que pagar el 1.5% anticipado de Impuesto de Sellos.

Igualmente sucede con el nuevo programa con fondos del BID, que ofrece a las empresas líneas de crédito con tasas del 8.9% fija en pesos con plazos de hasta 10 años para amortización del capital. Incluso el banco BICE S.A., cuyo único accionista es el Estado Nacional, ha bajado más aún la tasa (al 6.9%). Iguales consideraciones respecto del esfuerzo estatal de apalancar a empresas ofreciendo tasas incluso inferiores a la inflación, a los efectos de que sean viables financieramente sus proyectos de inversión, pero estos deben erogar en el momento cero un importe relevante en concepto del Impuesto de Sellos.

En Mendoza existe, desde el año 2006, una exención para el caso de las fianzas otorgadas por la Sociedades de Garantía Recíproca para empresas que se localicen en el territorio provincial.

Por último, caben iguales consideraciones a las realizadas en el caso del Impuesto a los Ingresos Brutos, en el sentido de que muchas empresas medianas y pequeñas de la Provincia, a pesar de estar alcanzadas por su actividad de una exención en el Impuesto de Sellos, no cumplen con los requisitos exigidos para obtener el certificado de tasa cero y no pueden aprovechar el beneficio.

## Conclusiones

El objetivo general fijado para el presente trabajo fue el de determinar el impacto de la política fiscal local sobre la competitividad de las empresas mendocinas.

Uno de los caminos para lograr dicho objetivo fue determinar si las empresas de Mendoza sufren actualmente una asimetría fiscal, soportando una presión impositiva legal, en los Impuesto a los Ingresos Brutos y de Sellos mayor que en las 24 jurisdicciones del país

Se puede afirmar en forma muy general que la presión impositiva “legal” que soportan las empresas de Mendoza en relación con el Impuesto a los Ingresos Brutos es similar al promedio del resto del país, en tanto que en el caso del Impuesto de Sellos es superior.

El otro camino para determinar el impacto de la política fiscal local sobre la competitividad de las empresas mendocinas fue el de analizar si la autoridad fiscal local cumple con los objetivos de recaudación sin generar distorsiones que impliquen pérdidas de eficiencia o de equidad intersectorial.

Si a la vez existen empresas que cumplen plenamente con sus obligaciones fiscales, con otras que no lo hacen, se genera inequidad e ineficiencia en el sector privado de la economía.

Se observó que a pesar de presentar alícuotas en el marco del promedio nacional en el Impuesto a los Ingresos Brutos no se ha caracterizado la recaudación de la Provincia por una participación creciente en el contexto nacional, a pesar de ostentar un crecimiento económico relativamente mayor.

Si bien esta situación se empieza a revertir en los últimos años, donde se logra además disminuir la brecha entre la recaudación “real” y la “potencial”, la lucha contra la evasión y la morosidad debe incentivarse para que genere más frutos.

En los próximos puntos se exponen con mayor detalle las conclusiones de los temas planteados en relación a cada uno de los objetivos particulares propuestos, vinculados, en cada caso, a los dos impuestos distorsivos tratados (Ingresos Brutos y Sellos).

### Conclusiones sobre el tema del Impuesto a los Ingresos Brutos

El primer objetivo particular propuesto en el presente trabajo fue el de verificar si la evolución de la recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos en Mendoza, en comparación con el resto del país, se compadece con su crecimiento económico relativo

Se pudo demostrar que si se relacionan los datos referidos a la recaudación en Mendoza - en concepto de Impuesto a los Ingresos Brutos- y del conjunto de las 24 jurisdicciones del país y se hace un análisis “punta a punta” del período comprendido entre los años 1994 a 2006, se aprecia una importante disminución de la participación de la Provincia respecto del monto total recaudado, que alcanza al 21%.

El nivel de actividad de la Provincia no parece ser la razón que explica el comportamiento en el nivel recaudación relativa, ya que la participación del Producto Bruto Geográfico de Mendoza en el Producto Bruto Interno Nacional muestra una tendencia creciente en el período bajo análisis (“punta a punta”) del 18%.

Ante el hecho concreto, de que en términos relativos la participación de Mendoza ha experimentado en el período bajo análisis una participación variable (y durante muchos años creciente) en el nivel de actividad nacional y su recaudación de Ingresos Brutos no ha respondido consecuentemente a dicha evolución, se indagaron las causas de éste fenómeno, a través de los dos componentes fundamentales de la recaudación: las alícuotas y la base imponible.

En ese orden de ideas, el segundo objetivo particular de la presente tesis implicó determinar si las alícuotas del Impuesto a los Ingresos Brutos aplicadas en Mendoza son superiores al promedio, o a las más utilizadas, en las 24 jurisdicciones del país.



A tal efecto se procedió a comparar, para el caso de las actividades más relevantes, la alícuota del Impuesto a los Ingresos Brutos de Mendoza con el promedio nacional y con la más frecuente utilizada en cada actividad.

Se concluyó al respecto que si bien Mendoza tiene para el año 2007 en varias actividades alícuotas por sobre el promedio nacional, son en general, muy cercanas a las más frecuentes utilizadas en las otras jurisdicciones del país.

Un nivel de alícuotas en el Impuesto a los Ingresos Brutos compatible con las más frecuentes de las jurisdicciones del país, un relativo buen nivel de producción y la inexistencia de un deterioro de la base imponible, no permitieron inferir las causas principales de la caída de Mendoza en el promedio nacional de recaudación en este impuesto en varios años de la serie analizada.

Por ello, siguiendo con una secuencia lógica en la búsqueda de los motivos que explican dicha situación fiscal en Mendoza, el próximo objetivo particular fue elaborar una variable “Proxy” de la base tributaria del Impuesto a los Ingresos Brutos de Mendoza (analizando el valor agregado bruto de cada uno de los sectores que componen el Producto Bruto Geográfico de la provincia).

Se determinó la recaudación “potencial” en el Impuesto a los Ingresos Brutos en Mendoza, para compararla con la recaudación “real” a los efectos de determinar si existen brechas de evasión y morosidad y, en su caso, medir su magnitud.

Se logró estimar dicha brecha, lo que constituye un verdadero aporte a los efectos de analizar la gestión tributaria actual, ya que la misma disminuye sistemáticamente en los últimos años.

Desgraciadamente no se pudo cumplir con la meta de determinar las “brechas fiscales” de morosidad y evasión por cada sector de actividad económica, a los efectos de detectar los “nichos” donde deben intensificarse los controles.

Si existe morosidad y evasión, lo ideal sería poder determinar claramente en qué sectores de la economía es más marcada, ya que se perjudica las condiciones de competitividad a los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones fiscales, premiando a los que no pagan los

impuestos devengados, o bien trabajan en el marco de una economía subterránea, más allá de los perjuicios financieros que esto genera en las cuentas públicas provinciales.

Por todo lo citado en los párrafos anteriores resulta fundamental que los entes de recaudación utilicen la herramienta de política fiscal de comparar la recaudación “potencial” con la “real” en cada nivel desagregado de actividad para poner en evidencia los focos de morosidad y evasión.

Al existir en Mendoza un cierto grado de incumplimiento tributario y éste difiere entre agentes o sectores económicos, los problemas de equidad horizontal que se presentan son muy importantes, coexistiendo agentes o sectores económicos que pagan por encima del promedio, con agentes o sectores económicos que pagan por debajo de aquel.

La existencia de índices diferenciales de cumplimiento tributario no sólo constituye un problema de equidad, sino también de eficiencia. Esto último ocurre porque va a existir una tendencia a desplazar recursos hacia aquellos sectores donde el incumplimiento tributario sea más alto.

### Conclusiones sobre el tema del Impuesto de Sellos

El objetivo particular propuesto en el marco de este impuesto fue el de determinar si las alícuotas del Impuesto de Sellos aplicadas en Mendoza son superiores al promedio, o a las más utilizadas, en las 24 jurisdicciones del país.

Dicho objetivo se logró, ya que se recabó dicha información, y pudo demostrarse en “en general” las alícuotas del Impuesto de Sellos aplicadas en Mendoza son superiores al promedio o a las más usadas en el resto del país.

El segundo objetivo fijado fue el de calcular el impacto que la eventual asimetría en el Impuesto de Sellos provoca en determinadas actividades, por ejemplo al tomar un crédito. El trabajo logra demostrar esa asimetría, al menos comparando las provincias de Cuyo.

El alto nivel, en general, de las alícuotas del Impuesto de Sellos en Mendoza explica que la Provincia tenga una participación alta en el total de recaudación del conjunto de las 24 jurisdicciones del país. En tal sentido, en el año 2006, en ésta Provincia la recaudación de éste impuesto representa una importante fuente de recursos entre los ingresos tributarios provinciales, cercano al 11%, en tanto que en el resto de las jurisdicciones del país, el promedio, sólo alcanza al 8,24%.

A pesar de tratarse de un impuesto de fácil administración y difícilmente evadible (salvo por la sub-declaración de los montos de las operaciones) es realmente preocupante que Mendoza se apoye financieramente y tenga una participación relativa a nivel nacional tan importante, en uno de los impuestos más distorsivos y que perjudica seriamente la competitividad relativa de los productores y empresarios locales.

El esfuerzo que realiza el Estado en diseñar políticas de crédito que potencien la realización de proyectos productivos a través del ofrecimiento de tasas de interés, en algunos casos menores a la inflación, no debería ser menguado por el esfuerzo del pago de un importante monto en Impuesto de Sellos al comienzo del crédito.

Iniciando el camino de la reducción de las alícuotas de los impuestos distorsivos, y marcando una tendencia, se podría comenzar reduciendo la alícuota general del Impuesto de Sellos, así como la que grava actos y contratos en general, del 1,5% al 1,00%, para acercar la presión tributaria “legal” de Mendoza al nivel del promedio nacional, y generar una señal positiva hacia el sector privado de la economía y a potenciales interesados en invertir en la Provincia.

### Consideraciones finales

Es innegable que los gobiernos locales deben financiarse adecuadamente. Tampoco es discutible que necesitan aumentar su “autonomía financiera” para depender cada vez menos del poder central, logrando de esa manera conducirse, aunque sea de forma gradual, al cumplimiento del fundamental principio de la Finanzas Públicas Intergubernamentales, que es la “Correspondencia Fiscal”.

Pero para lograr lo citado en el párrafo anterior, las provincias no deberían recurrir a impuestos que tienen un alto costo en términos de eficiencia, ya sea porque afectan la asignación óptima de los recursos o porque impactan en forma diferente en las estructuras de rentabilidad de las distintas actividades productivas.

Los gobiernos provinciales no pueden perder de vista el objetivo de diseñar un sistema impositivo que minimice las distorsiones en la asignación de los recursos y evite, por todos los medios posibles, la morosidad y la evasión. Sabido es que ésta genera inequidades realmente exageradas, discriminando al contribuyente cumplidor, hasta llegar, en algunos casos, a eliminarlo del circuito económico.

El año 2008, la Provincia de Mendoza, con gran parte de la deuda pública consolidada al mediano y largo plazo y con el aval de haber podido lograr superávit los años anteriores, se insinúa como el momento adecuado para iniciar una fuerte batalla contra la morosidad y la evasión, lo que además de reforzar la capacidad financiera del estado provincial, podría dar pie para comenzar a pensar en una, aunque sea leve, reducción de las alícuotas de los impuestos distorsivos

## Índice Bibliográfico

### Fuentes

**Consejo Federal de Inversiones (C.F.I)** - *Producto Bruto Geográfico de las Provincias Argentinas*. (Consultado el 26 de febrero de 2008). Disponible en Internet en:

[www.cfired.org.ar](http://www.cfired.org.ar)

**Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza (D.E.I.E)** - *Índice de Precios al Consumidor Mendoza (IPC)*. (Consultado el 03 de marzo de 2008). Disponible en Internet en:

[www.deie.mendoza.gov.ar](http://www.deie.mendoza.gov.ar)

**Dirección General de Rentas de la Provincia de Mendoza (D.G.R.)** – *Recaudación Provincial*. (Consultado el 23 de febrero de 2008). Disponible en Internet en:

[www.rentas.mendoza.gov.ar/](http://www.rentas.mendoza.gov.ar/)

**Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias – Subsecretaría de Relaciones con Provincias** – *Recaudación 24 jurisdicciones federales de la República Argentina*. (Consultado el 27 de diciembre de 2007). Disponible en Internet en:

[www.mecon.gov.ar/hacienda/dir\\_coord.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm)

**Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza** – *Ejecuciones Presupuestarias* (Consultado el 08 de febrero del 2008). Disponible en Internet en:

[www.hacienda.mendoza.gov.ar/](http://www.hacienda.mendoza.gov.ar/)

**Páginas web de los Gobiernos Provinciales** - *Leyes impositivas y códigos fiscales provinciales*. (Consultado el 26 de diciembre del 2007). Disponibles en Internet en: [www.mendoza.gov.ar](http://www.mendoza.gov.ar)), [www.sanjuan.gov.ar](http://www.sanjuan.gov.ar), etc

**Errepar** (Editorial Errepar impuestos, laboral, sociedades) - *Publicaciones periódicas de leyes impositivas provinciales. Argentina y las 24 jurisdicciones del país*. Años 2006 y 2007

**Tribunet** - Colegio de abogados y procuradores de Mendoza – *Leyes Provinciales*. Edición on line. (Consultado el 14 de noviembre del 2007) Disponible en Internet en: ([www.tribunet.com.ar](http://www.tribunet.com.ar))

**Secretaría de Programación Económica** (Ministerio de Economía de la Nación) – *Producto Bruto Interno de Argentina*. (Consultado el 03 de marzo del 2008). Disponible en Internet en: [www.mecon.gov.ar/peconomica/](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/)

## Bibliografía

ARGAÑARAZ, Nadin y otros. *¿Cuál es el verdadero costo de los impuestos? Una revisión de aspectos conceptuales y metodológicos* (en línea) c. En: Documentos de Discusión - Series de Competitividad Fiscal. IERAL - Fundación Mediterránea - Documento N° 01 - Córdoba, Argentina, Año 2005. (consultado el 12 de marzo del 2007). Disponible en Internet en:

[http://www.ieral.org/site/data/data.asp?folder=15&special=data.asp&imagen\\_banner=economia.gif&publishtype=1&mode=3&cod\\_tipo=&region=0](http://www.ieral.org/site/data/data.asp?folder=15&special=data.asp&imagen_banner=economia.gif&publishtype=1&mode=3&cod_tipo=&region=0)

COLABELLO, Carlos. *Sistema Tributario Provincial de la Provincia de Mendoza*. (Trabajo de Investigación, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, 1991).

IARYCZOWER, Matías, SANGUINETTI, Juan y TOMMASI, Mariano. *Una propuesta de reforma al federalismo fiscal argentino* (en línea) c. En: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Fundación Gobierno y Sociedad, Año 2000 (consultado el 15 de diciembre de 2007). Disponible en Internet en:

[http://burbuja.udes.edu.ar/departamentos/economia/mariano\\_tommasi/cedi/cos/co8.PDF](http://burbuja.udes.edu.ar/departamentos/economia/mariano_tommasi/cedi/cos/co8.PDF)

FERRULLO, Claudio, GRECCHI, Ana María y VITTA, José María. **Impuesto sobre los ingresos brutos. Asimetrías que deben eliminarse.** (Buenos Aires, Argentina, Undécimas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística, Escuela de Contabilidad, 2007). (consultado el 02 de marzo de 2008). Disponible en Internet en:

<http://www.fcecon.unr.edu.ar/investigacion>

GONZALEZ, Anabel; “**La evasión impositiva llega a casi el 50%**”. Diario *Los Andes*, 12 de julio de 2005. (consultado el 26 de febrero de 2008). Disponible en Internet en:

<http://www.losandes.com.ar/notas/2005/7/12/economia-159361.asp>

LOPEZ MURPHY, Ricardo, ARTANA, Daniel y MOLINA, Raúl. **Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. El caso de la Provincia de Mendoza.** (Buenos Aires, Argentina, Consejo Federal de Inversiones, 1996).

MEDAWAR, Aldo y otros. **Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Mendoza por Sectores de Actividad Económica - Estimaciones Provisorias.** (Facultad de Ciencias Económicas (U.N.C.)-Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Ministerio de Economía de la Provincia de Mendoza, 2006).

MOLINA, Raúl y REYES, Gustavo. **La Economía de Mendoza. Situación actual y perspectivas,** (Mendoza, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, 2001).

MOLINA, Raúl, REYES, Gustavo, DAY, Jorge y otros. **La Economía de Mendoza. Análisis sectorial y propuestas de política económica** (Mendoza, Argentina, Centro de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, 2004).

SALA, Germán; “**El comercio minorista buscará su plan estratégico**”. Diario *Los Andes*, 25 de octubre de 2005, Suplemento Económico. (consultado el 28 de marzo del 2008). Disponible en Internet en:

<http://www.losandes.com.ar/notas/2005/10/23/economico-171500.asp>

STIGLITZ, Joseph E. **La Economía del Sector Público.** (2º edición), (Barcelona, Antoni Bosch, 1997).

VASCONCELOS, Jorge, ZAPATA, Juan Antonio y O'CONNORS, Ernesto. **Una reforma tributaria integral para el crecimiento de la Argentina (en línea) c. Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana**, Córdoba, IERAL, Año 2001 (consultado 07 de marzo de 2006). Disponible en Internet en:

[http://www.aba-argentina.com/reunionanual/doc\\_2001/vasconcelos-trabajo.pdf](http://www.aba-argentina.com/reunionanual/doc_2001/vasconcelos-trabajo.pdf)

VEGA, Juan Argentino. **Carga fiscal sobre el sector agropecuario de la Provincia de Mendoza**. (Fortalecimiento Institucional de la Entidad de Programación del Desarrollo Agropecuario - Programa de Servicios Agrícolas Provinciales, 2004).