

Unificación de regímenes tributarios simplificados en Argentina: la experiencia del Monotributo Unificado en la Provincia de Córdoba

Marcelo Luis Capello ¹ y Marcos Cohen Arazi ^{2 3}

Palabras clave: tributación, simplificación impositiva, emprendimientos.

Clasificación JEL: H21, H71

¹IERAL – FCE (UNC). **Contacto:** marcapello@gmail.com

² IERAL – FCE (UNC). **Contacto:** mcohenarazi@gmail.com

³ Se agradece la colaboración de Fernando Luis Kühn y Leonardo Andrés Pizarro en la recolección de datos, procesamiento inicial y asistencia en la edición de este trabajo. Como también a autoridades y personal del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, por su colaboración para hacer posible este documento de investigación.

Resumen

La Argentina presenta una importante carga tributaria sobre las familias y la actividad económica que impacta sobre empresas y cuentapropistas en que, a su vez, es acompañada por una considerable complejidad para el cumplimiento del pago de impuestos. Esa se ve reflejada en los distintos tratamientos administrativos que tiene cada gravamen.

Cualquier emprendimiento que se radique en el territorio argentino debe afrontar tributos que gravan su actividad económica por parte de diferentes niveles de gobierno del país. Generalmente, tanto el gobierno nacional como provincias y municipios establecen tributos que gravan la actividad económica. Por caso, el Impuesto al Valor Agregado e Impuestos a las Ganancias es aplicado por la jurisdicción nacional; el impuesto sobre los Ingresos Brutos es aplicado por las provincias y en general los municipios aplican algún tipo de tasa o contribución, que suele denominarse Tasa de Seguridad e Higiene, pero en Córdoba se denomina Contribución sobre la Actividad Comercial, Industrial y de Servicios⁴.

Hasta el año 2017, cada una de estas obligaciones tributarias se encontraba completamente disociada de las restantes, de forma que los contribuyentes debían lidiar (en muchos casos siguen lidiando) con tres vencimientos, tres medios de pago, tres tipos de presentaciones ante el organismo de control, entre otros.

En este marco, en la provincia de Córdoba en el año 2018 se produjo una integración de la tributación de los tres niveles de gobierno, en lo que hace al tratamiento impositivo de los regímenes simplificados o de pequeños contribuyentes. A partir de julio de 2018 se implementó este programa bajo el nombre de Monotributo Unificado Córdoba (MUC), que integró el régimen simplificado provincial con el régimen simplificado nacional (conocido como Monotributo). Posteriormente, se establecieron condiciones para la inclusión del tercer nivel de gobierno (municipal). Estos cambios tuvieron como principal objetivo el de lograr mayor simplificación a la tributación sobre pequeños y medianos contribuyentes (disminuyendo sus costos de cumplimiento), en muchos casos reducir la carga impositiva y/o hacerla más equitativa, armonizar el tratamiento en distintas localizaciones y disminuir la carga administrativa, tanto en lo que refiere a la que enfrenta cada contribuyente como en el esfuerzo requerido en la fiscalización de pequeños contribuyentes.

De esta forma, al partir en una primera instancia de integración provincia-nación, se procedió luego a una integración municipio-provincia-nación, cuya aspiración es que esté vigente en todo el territorio provincial en los próximos años (requiere adhesión de cada municipio). Otras provincias han avanzado en dirección similar, luego de verificarse avances y diferentes impactos favorables en la experiencia de Córdoba.

En el presente trabajo se reflejan las diferentes etapas de análisis, implementación y evaluación de impacto del nuevo sistema. En ese sentido, se incluyen diversos análisis, a saber: una revisión bibliográfica y análisis de regímenes simplificados en el país, con mención a los de países vecinos; análisis preliminares que se realizaron previo a la implementación del MUC, implicando cruces de padrones entre nación, provincia y municipios, para detectar potencial de ampliación en el número de contribuyentes y posibles dificultades; comentarios respecto de los ejercicios de calibración de escalas, que se realizaron a partir del análisis de diversos escenarios; análisis de otros aspectos de implementación relevantes, lo cual se concretó a través de instancias de trabajo preliminares con referentes municipales y dio lugar a importantes adecuaciones de diseño del programa; evaluación del impacto de la medida en diversas métricas, incluyendo dimensión del padrón, patrón de pagos, escenarios en materia

⁴ En otras jurisdicciones puede establecerse tributación similar bajo otras denominaciones, como por ejemplo Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene.

de recaudación, entre otros, lo cual se realizó a través de ejercicios de simulación en diversos escenarios y casos testigo, como también mediciones agregadas a posteriori.

A partir del desarrollo señalado, se pueden extraer lecciones importantes para ser tenidas en cuenta en otras implementaciones similares que se apliquen en el futuro, especialmente en el ámbito de otras jurisdicciones, y también eventualmente en caso de aplicarse a otros impuestos. Esto puede resultar muy importante si se tiene en cuenta que otras jurisdicciones se encuentran avanzando en la implementación de programas similares, lo que resalta la oportunidad de documentar de manera precisa la experiencia del Monotributo Unificado Córdoba, que ya se encuentra en marcha y que cuenta con indicadores de impacto relevantes.

Introducción

Argentina alberga en total a 2.248 gobiernos municipales en su territorio. Asimismo, la gran mayoría de las localidades son relativamente pequeñas en términos poblacionales: el 51% tiene menos de 2.000 habitantes y el 79% menos de 10.000 habitantes.

Los municipios no solo se caracterizan por su gran cantidad sino también por su heterogeneidad respecto en lo referido a su tamaño. En el caso de la provincia de Córdoba, donde su capital cuenta con cerca de 1,4 millones de habitantes mientras que Capilla del Carmen posee algo menos de 330 habitantes.

Otra característica para resaltar es la diferencia que existe dentro de las provincias del país respecto a su composición de gobiernos locales. Es así como algunas provincias, como Tierra del Fuego, La Rioja, Mendoza y San Juan, detentan una baja cantidad de localidades, pero con una población promedio de las más altas del país. En el otro extremo se encuentran provincias como Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, que cuentan con una gran cantidad de municipios y comunas que hacen que el promedio de sus habitantes sea muy bajo. Finalmente, es de destacar el caso particular de la provincia de Buenos Aires que tiene una importante cantidad de gobiernos locales pero el promedio de habitantes es el más alto del país, aunque esto se debe principalmente al gran tamaño de los municipios del conurbano bonaerense.

La diversidad de gobiernos locales genera una situación desafiante en torno a las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno, a través de la definición de las potestades tributarias de cada jurisdicción (nación, provincias y municipios).

En el actual sistema tributario municipal de Argentina se pueden observar diversos problemas. Un primer tema es la tendencia a gravar a contribuyentes de otras jurisdicciones (no votan en el municipio) en tributos tales como las Tasas de Abasto, las de Publicidad y Propaganda o la Tasa de Seguridad e Higiene (TSH) o Contribución sobre Comercio, Industria y Servicios (CIS). Dichos tributos suelen gravar transacciones interjurisdiccionales, lo cual no suele ser recomendable para municipios, desde el punto de vista de la eficiencia, y no se concentran sobre contribuyentes locales, lo que sería aconsejable para que exista un mayor control del ciudadano sobre el nivel de los tributos y el destino que se da a su recaudación.

La aplicación de estas tasas provoca que cada municipio no tenga en cuenta los costos de cumplimiento que genera en las empresas y tampoco sufrir costos políticos por aplicar tributos a esos contribuyentes, lo que finalmente acarrea que existan claros incentivos para sobregravarlos. Esto se conoce en la literatura como sobreexplotación de la fuente, al igual que en el problema económico del recurso de propiedad común.

En segundo lugar, las tasas municipales TSH / CIS sobre el nivel de ventas, al igual que los Impuestos a los Ingresos Brutos (IIBB) provinciales, afectan la eficiencia asignativa. Tienen la característica de ser plurifásicos, lo que significa que producen un efecto cascada sobre las diferentes etapas de la cadena productiva.

Tal como plantea Piffano (2003), el efecto distorsivo de este tipo de imposiciones genera cargas excedentes sobre los consumidores y productores, que dependen de las elasticidades precio de demanda y oferta, respectivamente. Además, impacta significativamente en el comercio, reduciendo el nivel potencial de consumo y producción que serían posibles en ausencia de tales distorsiones. No solo afectan al nivel de comercio interno, sino también que afectan negativamente a la competitividad de la economía, generando un sesgo anti-exportador y pro-importador que es muy difícil de corregir sin eliminar estas tasas. Esta situación se presenta también con las contribuciones sobre consumo de energía y gas, que suelen aplicar los gobiernos municipales.

Muchas veces estos tributos son pagados finalmente por los ciudadanos locales, aunque de manera indirecta, a través del traslado al precio o tarifa final del bien o servicio. Adicionalmente, como menciona Piffano (2003), en términos de equidad distributiva, el efecto de traslación hacia adelante sobre los precios finales debido al trato diferente entre actividades, afecta a los diferentes estratos sociales dependiendo de la “característica distributiva” de los bienes. De igual manera, en el caso de que la traslación opere hacia atrás, el efecto distributivo dependerá de la estructura de propiedad de los factores de producción.

De acuerdo a lo expuesto, existe una escasa armonización tributaria de los municipios con las jurisdicciones superiores (provincias y nivel nacional). Reflejo de esto es la superposición tributaria entre los diferentes niveles de gobierno, que tiene como consecuencia la multiplicidad de normas legales, elevados costos de cumplimiento y de administración tributaria, debido a la enorme burocracia que provoca.

Evaluando la superposición tributaria de Argentina desde una perspectiva comparada con otros países, la situación no es alentadora. En particular, este problema se observa en tres tipos de bases imponibles: impuesto inmobiliario y automotor, que son de índole patrimonial y los impuestos que recaen sobre las ventas generales, relacionado con la actividad económica. En los tres casos, Argentina es uno de los pocos países del mundo que grava estos conceptos en los tres niveles de gobierno (nivel nacional, provincial y municipal).

En el resto de los países, en general no es común gravar la misma base imponible por los tres niveles jurisdiccionales, salvo el caso de Estados Unidos en lo que respecta a los impuestos sobre los niveles de ingreso⁵ o México sobre la riqueza. Asimismo, existe una tendencia internacional a potenciar impuestos sobre los ingresos personales y al patrimonio, evitando los impuestos sobre el comercio exterior y sobre las actividades económicas.

El caso más problemático se encuentra en las imposiciones tributarias sobre las ventas generales, gravado por los tres niveles en Argentina (IVA, IIBB y TSH), especialmente debido a las características de los IIBB y de las tasas CIS / TSH, aplicados por las provincias y los municipios, respectivamente. Estos tributos producen efectos acumulativos, distorsiones de precios relativos, sesgo antiexportador y proimportador. Debido a ello, su aplicación en el ámbito internacional es cada vez menor.

⁵ Aunque suele aplicarse a través de la aplicación de alícuotas adicionales por parte de estados y gobiernos locales, lo que simplifica su administración y los costos de cumplimiento para el contribuyente.

Gráfico 1: Superposición tributaria entre niveles Nacional (N), Provincial o Estadual (P) y Municipal o Local (M), comparación de Argentina con países seleccionados

	Argentina	Brasil	Chile	EEUU	México	Perú	España	Corea
Ingreso	N	N	N	N, P, M	N	N	N	N, P
Inmobiliario	N, P, M	M	M	P, M	P, M	M	P, M	N, M*
Automotor	N, P, M	P		P	P, M	M	P, M	M*
Otra Riq.	N	P, M	N, M	N, P	N, P, M	N, M	P	M*
Ventas generales	N, P, M	N, P	N	P, M	N	N	N	N
Ventas Específicas	N	N, M	N	N, P	N	N	N, P	N, M*
Comercio Exterior	N	N	N	N	N	N		
Cheques	N							

* Está basado en el caso de Seúl, que está categorizada como Ciudad Especial

Fuente: Elaboración propia sobre la base de normativas.

Considerando solo el ámbito municipal, Argentina es uno de los pocos países en el que los municipios establecen gravámenes sobre las actividades económicas en la forma que son aplicados actualmente. Tomando el caso de España, por ejemplo, se aplican tributos en forma de montos fijos en euros calculados sobre indicadores de tamaño de la empresa (número de empleados, consumo eléctrico, entre otros). En los municipios chilenos es necesario obtener una patente municipal para desarrollar actividades empresarias, calculado como porcentaje del capital propio de la empresa. En Estados Unidos, los gobiernos locales aplican una sobretasa a los impuestos de los estados sobre las ventas finales, que son de carácter monofásico, pues solo grava ventas minoristas. En Perú solo la ciudad de Lima grava las ventas las ventas a través de una sobretasa en el IVA nacional. Corea del Sur grava solo operaciones de compra de bienes registrables, tales como inmuebles, aviones, embarcaciones y automotores.

En materia de tributación sobre las ventas, muchos países cuentan con regímenes simplificados, los que apuntan a facilitar el cumplimiento tributario en las primeras etapas de desarrollo de los emprendimientos, como también disminuir la carga tributaria a pequeños negocios, en compensación por otros factores de la regulación estatal que los perjudican o por fallas de mercado que este tratamiento diferenciado puede ayudar a corregir. De acuerdo con la OCDE (2015) gran parte de países latinoamericanos y caribeños (e incluso algunos desarrollados) cuentan con regímenes de estas características. En los países de la región la figura más adoptada es la de la sustitución de impuestos por tributo unificado. Aunque no hay un consenso acerca del alcance y las características que debe tener el régimen simplificado. Por su parte, en una revisión de los regímenes especiales de tributación de 17 países de América Latina, González (2006) encontró que 14 de ellos habían implementado un régimen especial de tributación para pequeños contribuyentes. Uno de los tres que no tenía un régimen ya se encontraba en proceso legislativo para establecerlo.

La mayoría (catorce) de estos países aplican regímenes dirigidos exclusivamente a las personas físicas. Siete de estos además aplican técnicas presuntivas (o de “cuota fija”)

basadas en el pago de una suma determinada de acuerdo a las categorías que establezca la legislación.

El caso de mayor similitud al argentino en lo que hace la existencia de tributos de diversos niveles de gobierno y de la aplicación de un régimen simplificado lo presenta Brasil. A modo de comparación, en Argentina el régimen denominado Monotributo sustituye el pago de los impuestos al IVA y ganancias para las personas físicas que se encuadren dentro de actividades de comercio y servicios, dentro de ciertos umbrales de facturación. Por su parte, en Brasil el régimen denominado SIMPLES sustituye el pago de impuestos sobre las ganancias (IRPJ y CSLL), los impuestos al consumo federales (PIS/PASEP, COFINS e IPI), los impuestos al consumo estaduales (ICMS) y las contribuciones patronales y previsionales que le corresponde pagar al pequeño empresario por sus empleados. También en el caso de Brasil el régimen especial corresponde a empresas que se ubiquen dentro de los umbrales de facturación establecidos. El modelo de Brasil incluye las contribuciones patronales de los empleadores y apunta a incluir la mayor parte de los impuestos (de cualquier nivel jurisdiccional), mientras que el argentino no, a pesar que se está comenzando a desarrollar la articulación intergubernamental, como se detalla a continuación en el trabajo.

La comparación con Brasil es funcional a los desafíos de la tributación a las que refiere este trabajo. Realizando un balance amplio sobre el sistema tributario brasilero, se puede llegar a la conclusión que no es un modelo a seguir pues también gravoso y complejo. Sin embargo, es interesante apreciar que el nivel de facturación admisible para permanecer en el régimen simplificado brasilero fue 40 veces más alto que el argentino en 2016 (Cohen Arazi, 2016), lo cual tiene un racional aplicable al caso argentino. Mientras el sistema tributario sea complejo y gravoso, resulta razonable tener un amplio tratamiento simplificado, opcional al régimen general, al que los contribuyentes puedan acudir, según consideren qué les resulta conveniente o inconveniente en cada caso.

Asignar correctamente los ingresos tributarios en una estructura de gobierno multinivel no es claro en principios y ocasionalmente es controvertida en la práctica. Uno de los problemas fundamentales que surgen de esto se refiere a que el gobierno central puede inherentemente recaudar impuestos de forma más eficiente que los gobiernos subnacionales, provocando desequilibrios horizontales (Bird, 2008).

Sobre la base de este panorama, es posible presentar algunas pautas para una reforma tributaria en municipios y provincias que tenga en cuenta estos inconvenientes y avance en la resolución de algunos problemas de fondo que existen en el sistema tributario argentino en su conjunto. Esto se debe complementar con una mayor armonización tributaria entre los diferentes niveles de gobierno, como pueden ser el cobro conjunto de las cargas impositivas que recaigan sobre los mismos centralizando su cobro para el aprovechamiento de economías de escala en la administración tributaria logrando, en paralelo, una mayor simplificación tributaria para el contribuyente.

En suma, un régimen simplificado armonizado tiene las siguientes ventajas y desventajas. En las primeras, disminuye los costos administrativos de cumplimiento para los contribuyentes (este efecto es más significativo cuanto más pequeño es el emprendimiento. Además, mejora el cumplimiento voluntario de los contribuyentes y facilitan el control de la administración tributaria. También brinda mayores certezas jurídicas al cumplimiento tributario debido a la menor complejidad en la implementación (Cohen Arazi, 2016).

En cuanto a sus desventajas es posible identificar su bajo nivel de recaudación debido a que las cuotas normalmente son bajas, especialmente para aquellos emprendimientos de subsistencia. Puede existir una tendencia a la subcategorización de los contribuyentes (mejorable con mayor tecnología, aplicada a la fiscalización), y también es frecuente que existan dificultades en materia de actualización de parámetros que definen las escalas en presencia de inflación.

Planteado este panorama introductorio, a continuación, el presente trabajo refleja las diferentes etapas de análisis, implementación y evaluación de impacto del régimen de

Monotributo Unificado Córdoba (MUC). En ese sentido, se incluyen diversos análisis, a saber: una revisión bibliográfica y análisis de regímenes simplificados en el país, con mención a los de países vecinos; análisis preliminares que se realizaron previo a la implementación del MUC, implicando cruces de padrones entre nación, provincia y municipios, para detectar potencial de ampliación en el número de contribuyentes y posibles dificultades; comentarios respecto de los ejercicios de calibración de escalas, que se realizaron a partir del análisis de diversos escenarios; análisis de otros aspectos de implementación relevantes, lo cual se concretó a través de instancias de trabajo preliminares con referentes municipales y dio lugar a importantes adecuaciones de diseño del programa; evaluación del impacto de la medida en diversas métricas, incluyendo dimensión del padrón, patrón de pagos, escenarios en materia de recaudación, entre otros, lo cual se realizó a través de ejercicios de simulación en diversos escenarios y casos testigo, como también mediciones agregadas a posteriori.

A partir del desarrollo señalado, se pueden extraer lecciones importantes para ser tenidas en cuenta en otras implementaciones similares que se apliquen en el futuro, especialmente en el ámbito de otras jurisdicciones, y también eventualmente en caso de aplicarse a otros impuestos. Esto puede resultar muy importante si se tiene en cuenta que otras jurisdicciones se encuentran avanzando en la implementación de programas similares, lo que resalta la oportunidad de documentar de manera precisa la experiencia del Monotributo Unificado Córdoba, que ya se encuentra en marcha y que cuenta con indicadores de impacto relevantes.

Diagnóstico pre-implementación

En el presente apartado se realiza una evaluación preliminar de la situación inicialmente verificada en 2017 en lo referente a las características de la carga tributaria sobre el nivel de ventas de los tres niveles de gobierno que debían enfrentar los pequeños contribuyentes con domicilio fiscal en la provincia de Córdoba.

Lo primero que se puede observar es que nación, provincia y los municipios gravaban (y gravan actualmente) el mismo hecho imponible. En otras palabras, los contribuyentes que realizan una actividad económica deben afrontar un tributo sobre el total de su facturación para cada una de las tres jurisdicciones.

En el caso de Nación, se debe tributar el impuesto al valor agregado (IVA), impuestos a las ganancias y cargas sociales. La provincia de Córdoba grava la actividad económica a través del impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIBB) y en cuanto los municipios, aplican una tasa que en general lleva el nombre de Contribución sobre Comercio, Industria y Servicios (CIS), como fue anticipado. Los tres niveles de gobierno ofrecen algún tipo de régimen fijo para los pequeños contribuyentes.

Monotributo

A nivel nacional en reemplazo de las alícuotas correspondientes a cada impuesto existe el régimen de Monotributo, que consta de 11 categorías definidas por el nivel de facturación del contribuyente del año anterior, a las cuales les corresponden un monto fijo mensual. Para el caso de las actividades de "locación de servicios" va desde la categoría A hasta la H y hasta un nivel de facturación de \$896 mil, en cuanto que las actividades de "ventas de bienes muebles" tienen la totalidad de las categorías, hasta la K y con un límite de facturación de \$1.344 mil.

El régimen del Monotributo fue introducido en el sistema tributario argentino en el año 1998 a partir de la sanción de la Ley 24.977. Este régimen requiere que cada contribuyente abone un monto mínimo por categorías sobre los pequeños contribuyentes en función de los ingresos brutos registrados en el año anterior. En las escalas se diferencia según la actividad que desempeñen los contribuyentes: prestación de servicios y venta de bienes muebles.

Además del pago impositivo, el régimen incluye el requisito de abonar un componente previsional como los aportes del Sistema Integrado Previsional (SIPA) y de las Obras sociales.

El pago previsional puede omitirse si el contribuyente es empleado en relación de dependencia y realiza aportes a otro régimen jubilatorio.

Tantos los topes de facturación como los montos a pagar son actualizados todos los años en el mes de enero en base a la fórmula de movilidad previsional que determina la ley 27.426 que se encuentra actualmente vigente. Asimismo, se realizan dos recategorizaciones de carácter semestral, en los meses de enero y julio, que quedan a cargo del contribuyente, que debe presentar una declaración jurada al respecto. Complementariamente, el organismo de control, AFIP, puede realizar recategorizaciones de oficio en base a la información que disponga del contribuyente, típicamente a través de cruces de información.

Régimen simplificado provincial

En el año 2017 la Provincia de Córdoba también implementaba un régimen simplificado para pequeños contribuyentes, pero con otros parámetros y características. Llevaba el nombre de “Régimen Especial de Tributación” que aplicaba montos fijos por tramos de categorías del monotributo, hasta la categoría H y solo para determinadas actividades económicas. El límite de facturación era de \$240 mil para “Locaciones y prestaciones de servicios” y de \$400 mil para el resto de las actividades. Además, contaba con un límite de \$42 mil en la totalidad el activo involucrado en la actividad. Es decir, de acuerdo con las características del régimen provincial, existía un conjunto de contribuyentes del régimen simplificado nacional que quedaban fuera del correspondiente a la provincia, y les correspondía liquidar sus impuestos de acuerdo con el régimen general. Ello ya suponía un primer problema de armonización.

Tabla 1: Categorías Régimen Especial de Tributación de la Provincia de Córdoba
Año 2017

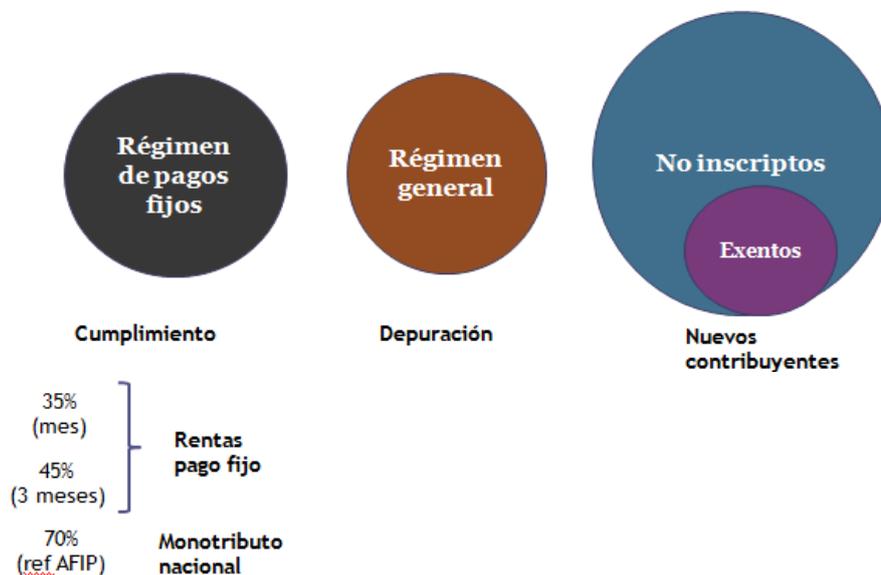
Categoría	Ingresos brutos máximos en 2016	Actividad	Monto mensual
B, C, D	\$96.000	Servicios y resto de actividades	\$200
E, F	\$192.000	Servicios y resto de actividades	\$300
G	\$240.000	Servicios y resto de actividades	\$400
H, I	\$400.000	Resto de actividades	\$400

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ley Impositiva 2017 de la Provincia de Córdoba

Como resultado de un ejercicio realizado de tomar bases preliminares, se identificó que del total de monotributistas radicados en la provincia de Córdoba, alrededor de 20% se encontraban en el Régimen General del Impuesto a los Ingresos Brutos (IIBB), mientras que 23% estaban en el Régimen Especial de Tributación para pequeños contribuyentes. De esta forma, solo 43% de los monotributistas pagaban el Impuesto a los Ingresos Brutos. Asimismo, del total de monotributistas que no abonaban el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, muchos de ellos constituían grupos exentos, como es el caso de aquellos dedicados a la prestación de servicios profesionales y los emprendimientos basados en oficios tradicionales. De ese panorama, se podía estimar un importante potencial de incrementar sustancialmente el padrón del componente provincial, como finalmente ocurrió (lo que se detalla más adelante en el desarrollo). También había factores que podían dar lugar a una depuración del padrón, cuando se identificaran otro tipo de incompatibilidades fruto del análisis de la actuación fiscal en AFIP. A modo de referencia, se contaba con estimaciones preliminares que daban cuenta

de un nivel de cumplimiento (pago en el mes de vencimiento de la obligación tributaria) sustancialmente mayor en el caso del desempeño del régimen nacional (estimaciones recibidas de parte de autoridades lo ubicaban en 70%), en comparación con el provincial (que tenía un nivel de cumplimiento de la mitad de ese guarismo).

Gráfico 2: Conjunto de contribuyentes – identificación preliminar



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Finanzas de la provincia de Córdoba

Profesionales y oficios

En la provincia de Córdoba, a partir de la información informada por las Cajas de Previsión para Profesionales, se identificaron preliminarmente a un conjunto en torno a 79.000 profesionales afiliados, de los cuales alrededor de la mitad corresponden a profesionales de áreas de la salud y el resto se distribuye entre abogados, arquitectos y profesionales de las ciencias económicas. Previo a la implementación de cambios en los regímenes simplificados, se procedió a evaluar cuantitativamente al conjunto de profesionales, pues resultaban un conjunto de monotributistas a considerar especialmente en la etapa de evaluación previa y posterior implementación.

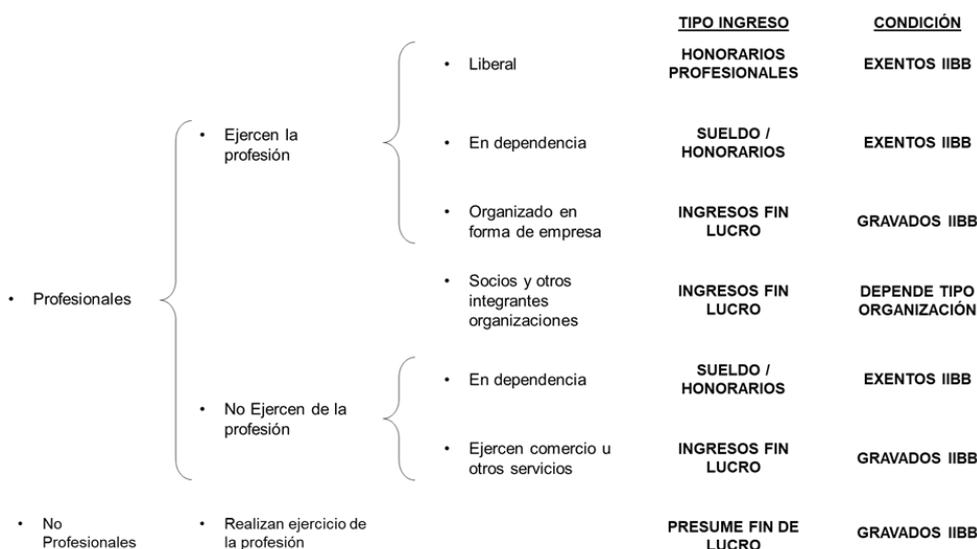
En lo que hace al tratamiento tributario, el Código Tributario Provincial, prevé como exención objetiva los Honorarios de profesiones liberales, siempre que no estén organizadas en forma de empresa.

La misma se encuentra en el artículo 208 inc.10 en que exime los honorarios:

Provenientes de actividades profesionales con título universitario o terciario;

- De maestro mayor de obra -ciclo superior-
- No alcanza la actividad cuando estuviera ejercida en forma de empresa.
- En la figura siguiente se puede observar un esquema comparativo derivado del artículo.

Gráfico 3: Esquema de ejercicio profesional e ingresos gravados IIBB



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba

Nota: No se observa que en el código tributario se aclare la definición de profesiones liberales ni de empresa.

A partir del año 2017 se incorporó el beneficio análogo para aquellos pequeños contribuyentes que se desempeñen actividades de oficios aplicable siempre que correspondan a categorías A, B o C del Monotributo. A modo de ejemplo, se incluyó en esta exención a personas dedicadas a plomería, pintura, carpintería, fotografía, peluquería, modista, entre otros.

Estas exenciones, no necesariamente resultaban homogéneas con las que tenían establecidas los municipios, por lo cual resultó un aspecto importante a considerar en la implementación. Se consideró la posibilidad de incluir nuevos grupos por común acuerdo entre municipios y la provincia.

Regímenes impositivos municipales

A partir de la información del análisis de 19 regímenes municipales de la provincia de Córdoba correspondientes a localidades con información de ordenanza tarifaria disponible, se pudo identificar patrones en lo referente al tratamiento de los pequeños contribuyentes en la Contribución sobre actividad Comercial, Industrial y de Servicios. Sobre la base de esta evaluación se obtuvieron casos testigos relevantes, para ser analizados en profundidad en una segunda etapa.

Entendiendo que no es posible una extrapolación directa al resto de los municipios, una primera conclusión que se deriva de la observación de estos 19 municipios es la gran variedad de enfoques que se aplican. Sin embargo, se puede determinar una clasificación general en donde englobar los diferentes regímenes aplicados.

En un primer grupo se reunió a los que aplican un régimen simplificado para pequeños contribuyentes que se encuentra alineado a las categorías del Monotributo, es decir que toma como referencia las mismas escalas del régimen nacional. Es decir que determinan un cargo fijo mensual por cada categoría para aquellos contribuyentes que se encuentren inscriptos en el Monotributo, en remplazo del pago de la tasa municipal que grava el nivel de ventas.

El segundo grupo se integró con los municipios que tienen algún tipo de régimen simplificado pero que no está alineado al Monotributo. En este conjunto de municipios es donde se observó la mayor diversidad de tratamiento para los contribuyentes de menor porte, con diferentes

requisitos para poder acceder a estos beneficios, como valor de activos sin incluir inmuebles, cantidad de empleados, zona dentro del ejido municipal donde se desarrolle la actividad económica, entre otros factores que implicaban diferenciación del pago impositivo.

Por último, en el tercer grupo se agrupan a municipios que no adoptan ningún régimen simplificado para pequeños contribuyentes. Los municipios que se encuentran dentro de este grupo aplican la misma tasa municipal sobre las ventas para cada actividad sin discriminar a los contribuyentes por su capacidad contributiva. En la mayoría de estos casos también se incluyeron cobros mínimos impositivos generales por actividad para todo tipo de establecimiento, en ocasiones con diferentes mínimos según sector de actividad económica (i.e. un mínimo para actividades comerciales, otro para actividades industriales, etc.).

Tabla 2: Síntesis de Regímenes simplificados – Municipios analizados

Año 2018

Régimen simplificado	Cantidad de municipios	Alícuota inicial mínima	Alícuota inicial máxima
Alineado al Monotributo Nacional	7	\$ 140	\$ 378
No alineado al Monotributo Nacional	8	\$ 100	\$ 507
Sin régimen simplificado*	4	\$ 250	\$ 525

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ordenanzas Tarifarias municipales

**Para las alícuotas iniciales mínimas y máximas solo se consideraron los mínimos generales*

La diversidad en el tratamiento tributario sobre el nivel de ventas para los pequeños contribuyentes no solo se presenta en los aspectos cualitativos de cada régimen sino en la carga tributaria que aplica cada uno. Un aspecto que refleja lo anterior es la dispersión de las alícuotas iniciales en cada uno de los tres.

En el caso de los alineados al Monotributo nacional, la proporción entre la alícuota efectiva máxima aplicada y la mínima es más de dos veces. La proporción es de cinco veces en el caso de los que no se encuentran alineados. Finalmente, en el caso de los que no tienen régimen, considerando solo pagos mínimos generales es aproximadamente de dos veces. Sin embargo, en la mayoría de estos últimos casos se aplican pagos mínimos específicos por actividad, localización, entre otros muchos criterios. Por esta razón, la diversidad en este grupo es aún más considerable.

A estas diferencias anteriormente mencionadas se le suman otras, como lo son los criterios que se tienen a la hora de otorgar exenciones, formas y plazos de pago, descuentos, tasas adicionales y otros factores que hacen al nivel de discrecionalidad aplicado por cada uno de los municipios.

Del examen de los casos bajo estudio, además, se pudo apreciar elementos distorsivos, por caso, en la medida que el componente municipal podía ser ampliamente más gravoso que el nacional y el provincial (incluso en algunos casos más gravoso que ambos considerados en conjunto). Lo cual no guardaba ninguna relación con las alícuotas del régimen general de cada uno de los tributos en cuestión.

Progresividad de la carga tributaria

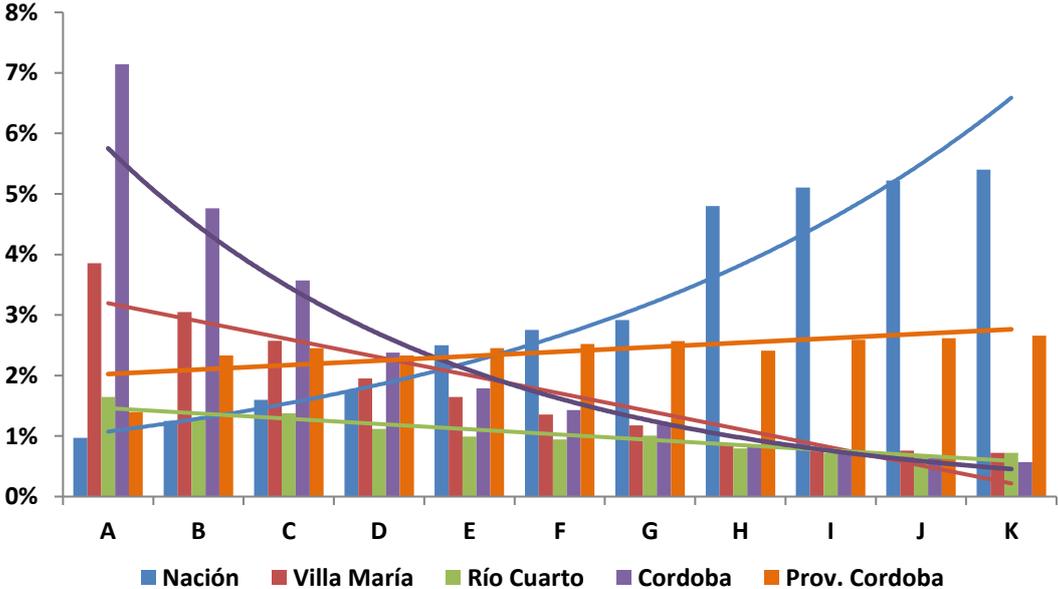
Además, se realizó un análisis de la progresividad de la carga de las alícuotas implícitas de diferentes regímenes simplificados de municipios, la provincia de Córdoba y la Nación se

observaron distintos comportamientos en lo referente a la progresividad de la carga tributaria. El más progresivo de ellos, en la evaluación previa, resultó ser el Monotributo nacional que presentaba una alícuota implícita anual de alrededor del 1% para la categoría A hasta llegar al 7% para la última categoría. Es importante decir que, además de ser progresivo, el esquema presión impositiva creciente también funciona como estímulo a que los contribuyentes a medida que su actividad resulta más rentable, encuentren conveniente pasar al régimen general, eventualmente. Esto último, en la práctica no ocurre por la existencia de una severa diferencia de presión tributaria con respecto al régimen general y la falta de algún criterio de suavización del traspaso.

Luego se encontraba el Régimen Especial de Tributación de la Provincia de Córdoba que tenía una tasa constante en aproximadamente un 2% para todas las escalas del Monotributo, que es la mitad de la alícuota general para el pago del Impuesto a los Ingresos Brutos.

Finalmente, en muchos de los municipios se presentaba un patrón regresivo, pero que diferían en su intensidad. Tanto el municipio de Río Cuarto como el de Villa María aplicaban un Régimen Simplificado alineado al Monotributo, pero eso no impidió que la alícuota implícita descienda al aumentar la categoría. En el caso de otros municipios, los que no tenían régimen simplificado alineado, presentaban esquemas regresivos en los que al contribuyente de la escala más baja se le cobraba 6% a los contribuyentes situados en la categoría A y menos de 1% a los ubicados la categoría K.

Gráfico 4: Alícuotas implícitas anuales por categoría – Año 2017
Muestra de municipios, provincia de Córdoba y nación (componente impositivo)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de AFIP, Ley Impositiva Provincial y Ordenanzas Tarifarias.

Análisis comparado de padrones

Luego de conocer los regímenes de los tres niveles de gobierno y con la decisión de avanzar en un régimen unificado, se procedió a analizar en profundidad la situación sobre la base de diversos casos testigo (se consideraron Río Cuarto, Las Varillas, Almafuerite y Canals).

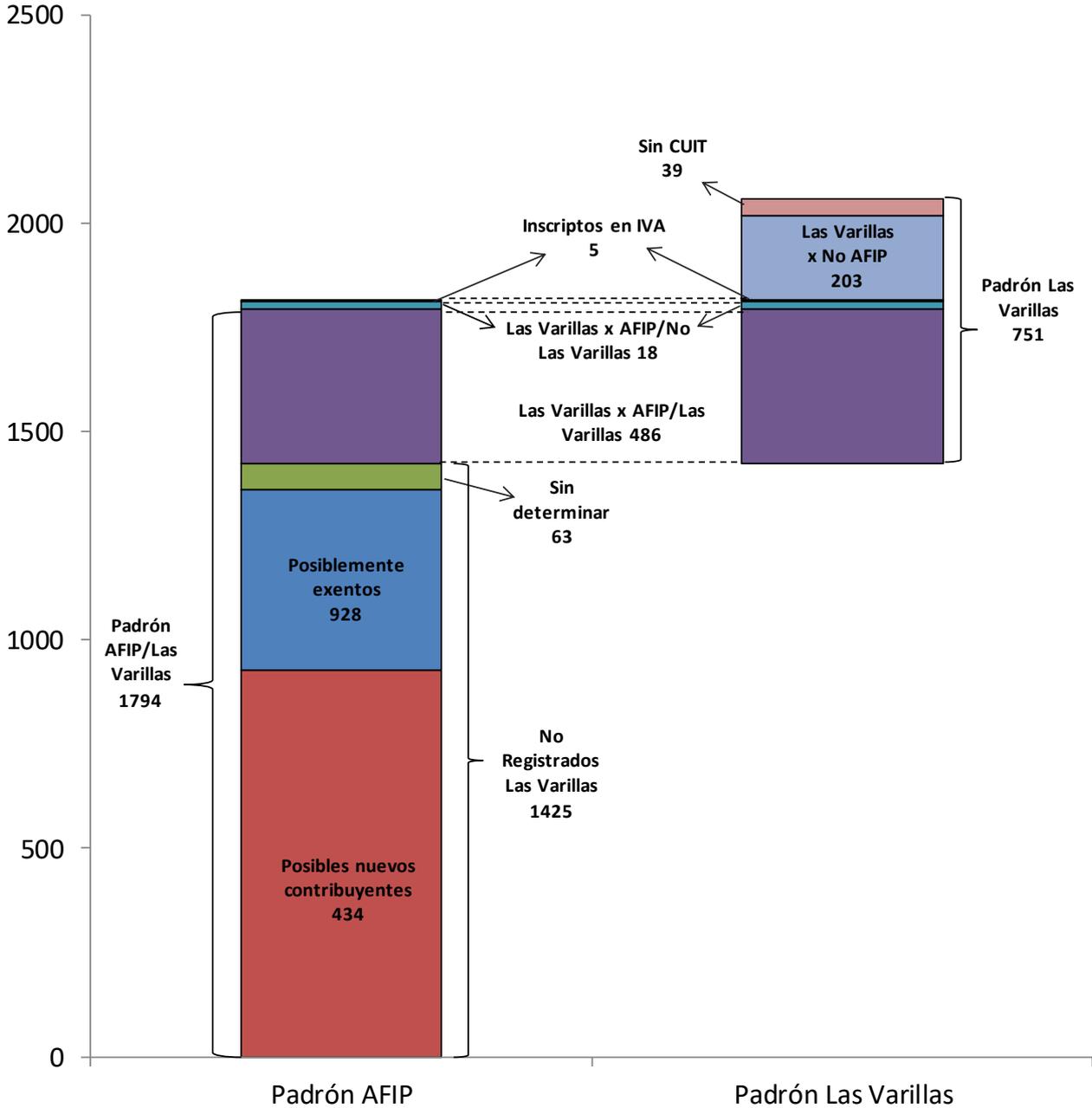
A partir del análisis de la ordenanza tarifaria se verificó que el municipio la forma de aplicación de cada localidad testigo, evaluando si establecía mínimo especial para pequeños contribuyentes, si tenía un régimen simplificado alineado a las escalas del Monotributo o si tenía otra práctica en materia de tributación sobre la actividad económica.

Adicionalmente, se solicitó a las autoridades correspondientes información del padrón de contribuyentes para realizar un entrecruzamiento de datos a partir de los CUIT de contribuyentes correspondientes a inscriptos en el Monotributo, en la provincia y a nivel municipal.

A través del análisis de las exenciones que aplica el municipio y la provincia de Córdoba para los impuestos a los IIBB se pudieron estimar los posibles nuevos contribuyentes.

De los cruces de información se desprendió un potencial de incremento en el padrón de contribuyentes del componente municipal que podía ser superior al 50%.

Gráfico 5: Ejemplo de comparación de padrones



Fuente: Elaboración propia sobre la base de AFIP y al Municipio de Las Varillas.

La comparación de padrones permitió identificar y aislar al conjunto de monotributistas que permanecerían exentos, según la normativa en curso y también identificar a aquellos que deberían tributar (permitiendo dimensionar al conjunto de los que ya estaban pagando y al de los que no lo hacían hasta el momento).

Asimismo, el examen minucioso de los resultados del análisis del padrón permitió identificar y caracterizar al conjunto de emprendimientos que hasta el momento no estaban tributando y serían incorporados a partir de la integración con AFIP.

A partir de dicho examen, se identificaron diferencias de tratamiento a considerar entre provincia y municipios, en lo referido a arrendamientos rurales. Dicha actividad económica se considera gravada en el impuesto sobre los ingresos brutos, pero no en las tasas municipales, pues se trata de una actividad que se desarrolla fuera de los ámbitos de influencia municipal (fuera del ejido urbano). Esta situación fue posible identificarla a partir del desarrollo de mesas de trabajo y entrevistas con los referentes municipales.

Cambios en el régimen simplificado provincial

A partir del mes de enero de 2018, la provincia de Córdoba a través del Ministerio de Finanzas actualizó su sistema simplificado de pagos fijos en los impuestos a los IIBB para pequeños contribuyentes que tengan jurisdicción en la provincia de Córdoba. Este régimen se encuentra alineado a las escalas del Monotributo nacional, por lo que es requisito ser monotributista para poder ser beneficiario de este sistema.

De esta manera se pasó de un sistema que se encontraba alineado parcialmente al Monotributo a uno que se encuentra alineado completamente. De esta forma, se generó una mejora en la dirección de la mayor armonización, que luego sería crucial para poder realizar la articulación para el cobro conjunto de la obligación tributaria provincial y la nacional.

Gráfico 6: Cambio en el Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes de la Provincia de Córdoba



Fuente: Elaboración propia sobre la base de AFIP y Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba.

Se plantearon diversas posibilidades de diseño de escala de pagos para cada escala, entre ellas la posibilidad de un esquema progresivo, en diferentes intensidades en lo que hacía al grado de diferenciación entre los diversos contribuyentes, como también la posibilidad de un esquema proporcional. La determinación de los montos fijos para cada categoría de monotributista se estableció mediante la aplicación de la alícuota general del impuesto

provincial del 3%, la que se afectó a la facturación media de cada. Luego, por motivos de facilitación para los contribuyentes, se procedió al redondeo de los valores, lo que también facilitaría su comunicación

De esta forma, el esquema planteó proporcionalidad de los pagos en función de los ingresos del contribuyente, como también respecto de aquellos contribuyentes del régimen general.

Implementación del Monotributo Unificado Córdoba

Por iniciativa del Ministerio de Finanzas de la provincia de Córdoba y conjuntamente con AFIP, se dispuso que a partir de julio de 2018 se realicen cambios en el sistema de tributación que afrontan los pequeños contribuyentes en la provincia de Córdoba para el pago de los IBB y el correspondiente pago por el componente nacional.

La propuesta que lleva el nombre de “Monotributo Unificado” consiste en unificar el pago de los tres impuestos (inicialmente se articularon solo nivel nacional y provincial) que recaen sobre el nivel de ventas que aplican las tres jurisdicciones (Monotributo, IBB y Tasas de Comercio e Industria) de los pequeños contribuyentes en un solo impuesto a través de una boleta de pago electrónica única, y exclusivamente a través de pago electrónico.

Para adaptar el sistema de pagos fijos para el pago de IBB por parte de los pequeños contribuyentes, la provincia de Córdoba modificó previamente su Régimen Especial de Tributación, como fue señalado y también se unificaron las fechas de vencimiento.

Asimismo, se desarrolló una propuesta de inclusión de los municipios para que aplique un régimen simplificado alienado al Monotributo que constaría de pagos iguales para todos ellos. En el caso de los contribuyentes exentos a nivel provincial, se desarrolló una articulación de sistemas por la cual la provincia establece qué contribuyentes deben pagar solamente el componente nacional, por estar exentos del correspondiente provincial.

La responsabilidad de la recaudación del Monotributo Unificado, de esta forma, se delega a la AFIP que luego se encarga de girar el dinero correspondiente al Ministerio de Finanzas de la provincia de Córdoba. Este, a su vez se distribuiría el dinero que le corresponde a cada municipio. Además, la AFIP pondría a disposición la información de carácter diario y automático para que cada jurisdicción pueda seguir la evolución de los distintos indicadores de la recaudación de sus respectivos impuestos.

Gráfico 7: Esquema funcional del Monotributo Unificado



Fuente: Elaboración propia.

Las principales ventajas de este nuevo sistema se describen a continuación:

Simplificación de los trámites para los contribuyentes.

- Un vencimiento en lugar de tres.
- Una operación de pago en lugar de tres.
- Mayor equidad tributaria entre contribuyentes de similar capacidad adquisitiva pero ubicados en otra localidad.
- Acceso a un régimen simplificado, que en algunos casos es algo de lo que no disponían.
- Reducción de carga impositiva, ya que en algunos casos los contribuyentes pasaron a pagar menos en concepto de los diferentes tributos (especialmente por el componente municipal).

Simplificación y mejora de la administración tributaria para la provincia y municipios.

- Fiscalización a cargo de AFIP, reduce costos de fiscalización o libera recursos para aplicarlos a otras tareas.
- Progresividad en los pagos impositivos por categoría, debido a la eliminación de distorsiones iniciales que se deriva de la introducción del nuevo régimen.
- Reducción de desigualdades entre monotributistas de diferentes localidades.
- Inclusión a nuevos monotributistas que actualmente no se encuentran tributando o bien que no lo están haciendo en un sistema simplificado.
- Perspectivas de aumento de padrón por la vinculación directa con el padrón de AFIP, siendo que el alta en el organismo nacional es un requisito básico para poder emitir comprobantes y tramitar altas de servicios.
- Perspectivas de mejora de recaudación por la capacidad fiscalizadora de AFIP, las acciones vinculadas a la facturación electrónica y la re-categorización de oficio, todas medidas tendientes a sanear el padrón.

Un hecho a destacar es que la provincia de Córdoba fue la primera en establecer este tipo de esquema de simplificación tributaria para pequeños contribuyentes. En un relevamiento realizado al cierre de la preparación de este documento se identificó que en las provincias de San Juan, Mendoza y Río Negro ya se encuentran vigentes regímenes de Monotributo Unificado y en la Provincia de Jujuy comenzaría a implementarse en el corto plazo.

Escalas propuestas para calibración del tributo

En el marco de las diversas etapas previas y en el contexto de la implementación citada se realizaron diversos ejercicios de calibración de las escalas de tributación que fueron presentados oportunamente a las autoridades para ser considerados a la hora de establecer las características definitivas del nuevo esquema.

Estos ejercicios de calibración se basaron en diversos criterios y tomaron como base la situación de los municipios testigo a que se hiciera mención precedentemente. Para el caso provincial, como se comentó previamente, se consideró finalmente el uso de un criterio de tributación proporcional. En el caso del componente municipal, los ejercicios de calibración incluyeron objetivos de reducción de niveles de regresividad observados en el análisis previo, como también considerar que ante la eventual aplicación del nuevo régimen unificado no se manifestara una pérdida significativa de recursos para los fiscos locales. Debe notarse que la corrección de la situación de regresividad y el objetivo de recaudación, en muchos casos eran contrapuestos entre sí.

De acuerdo con la aplicación del nuevo régimen la propuesta inicialmente desarrollada para la inclusión de los municipios (podría sufrir cambios en caso de postergarse su inclusión), se determinaron los pagos correspondientes al componente provincial y municipal.

Se hicieron con el objetivo de permitir un nivel de recaudación igual o superior que el previsto para el año 2018 en las localidades estudiadas en profundidad. A su vez, se buscó que los

pagos municipales sean coherentes en relación a los pagos de los otros componentes, de la forma como se determinó el componente provincial. El componente nacional corresponde al de monotributistas con aporte jubilatorio y obra social.

A continuación, se detalla la propuesta base de aplicación para el régimen multinivel.

Tabla 3: Categorías y pagos Monotributo Unificado: Componentes N+P+M.

Propuesta preliminar de aplicación en 2018

Categoría	Nacional	Provincial	Municipal	Total
A	1,007	200	135	1,342
B	1,126	350	205	1,681
C	1,277	470	275	2,022
D	1,501	690	310	2,501
E	1,894	940	335	3,169
F	2,225	1,190	370	3,785
G	2,566	1,450	405	4,421
H	4,466	1,950	445	6,861
I	5,840	2,370	565	8,775
J	6,707	2,730	655	10,092
K	7,581	3,060	740	11,381

Las escalas grisadas corresponden a monotributistas comerciales exclusivamente. Nacional corresponde a promedio Comercio/Servicios.

Si se examina separadamente a los componentes nacionales según qué parte corresponde a impuesto y qué parte a aportes jubilatorios y de obra social (correspondientes al monotributista, no por su rol eventual de empleador), puede apreciarse que para las primeras categorías el pago impositivo del componente nacional resultaba menor que el provincial y municipal. Ello se deriva de la progresividad del sistema nacional, que en las escalas más altas resulta más gravoso que los correspondientes a provincia y municipios. Estas escalas fueron modificadas, posteriormente, para el año 2019.

Tabla 4: Categorías y pagos propuestos preliminarmente para el Monotributo unificado: Componentes N+P+M.

Propuesta preliminar de aplicación en 2018

Categoría	Nacional. Impuesto	Nacional. Aporte Jubilatorio	Nacional. Obra Social	Provincial	Municipal	Total
A	87	384	536	200	135	1,342
B	168	422	536	350	205	1,681
C	276	465	536	470	275	2,022
D	453	511	536	690	310	2,501
E	796	562	536	940	335	3,169
F	1,070	618	536	1,190	370	3,785
G	1,350	680	536	1,450	405	4,421
H	3,181	748	536	1,950	445	6,861
I	4,480	823	536	2,370	565	8,775
J	5,265	906	536	2,730	655	10,092
K	6,048	996	536	3,060	740	11,381

Las escalas grisadas corresponden a monotributistas comerciales exclusivamente. Nacional corresponde a promedio Comercio/Servicios.

Si se examina la composición porcentual de la propuesta preliminar de pagos para el Monotributo Unificado, puede apreciarse que la participación del componente nacional (considerando parte impositiva y previsional) en general refleja la mayor proporción de los pagos totales que le corresponden a cada contribuyente. No obstante, las participaciones varían según la categoría que se trate.

Tabla 5: Composición porcentual de pagos Monotributo Unificado: Componentes N+P+M

Propuesta preliminar de aplicación en 2018

Categoría	Nacional	Provincial	Municipal	Total
A	75%	15%	10%	100%
B	67%	21%	12%	100%
C	63%	23%	14%	100%
D	60%	28%	12%	100%
E	60%	30%	11%	100%
F	59%	31%	10%	100%
G	58%	33%	9%	100%
H	65%	28%	6%	100%
I	67%	27%	6%	100%
J	66%	27%	6%	100%
K	67%	27%	7%	100%

Las escalas grisadas corresponden a monotributistas comerciales exclusivamente. Nacional corresponde a promedio Comercio/Servicios.

Tabla 6: Composición porcentual de pagos Monotributo Unificado: Componentes N+P+M

Propuesta preliminar de aplicación en 2018

Categoría	Nacional. Impuesto	Nacional. Aporte Jubilatorio	Nacional. Obra Social	Provincial	Municipal	Total
A	6%	29%	40%	15%	10%	100%
B	10%	25%	32%	21%	12%	100%
C	14%	23%	27%	23%	14%	100%
D	18%	20%	21%	28%	12%	100%
E	25%	18%	17%	30%	11%	100%
F	28%	16%	14%	31%	10%	100%
G	31%	15%	12%	33%	9%	100%
H	46%	11%	8%	28%	6%	100%
I	51%	9%	6%	27%	6%	100%
J	52%	9%	5%	27%	6%	100%
K	53%	9%	5%	27%	7%	100%

Las escalas grisadas corresponden a monotributistas comerciales exclusivamente. Nacional corresponde a promedio Comercio/Servicios.

La existencia de localidades con pagos fijos relativamente altos para los monotributistas de categoría A, B y C, es lo que implicó que sea necesario considerar escalas iniciales relativamente altas para el componente municipal, a los fines de evitar el riesgo de importantes pérdidas de recaudación.

Tabla 7: Carga tributaria relativa Monotributo Unificado (Pago / Facturación media): Componentes N+P+M.

Propuesta preliminar de aplicación en 2018

Categoría	Nacional	Provincial	Municipal	Total
A	15.0%	3.0%	2.0%	20.0%
B	10.1%	3.1%	1.8%	15.0%
C	8.1%	3.0%	1.8%	12.9%
D	6.7%	3.1%	1.4%	11.2%
E	6.0%	3.0%	1.1%	10.1%
F	5.5%	3.0%	0.9%	9.4%
G	5.2%	2.9%	0.8%	9.0%
H	7.0%	3.0%	0.7%	10.7%
I	7.2%	2.9%	0.7%	10.8%
J	7.1%	2.9%	0.7%	10.7%
K	7.1%	2.9%	0.7%	10.7%

Las escalas griseadas corresponden a monotributistas comerciales exclusivamente. Nacional corresponde a promedio Comercio/Servicios.

Nota: en el caso del nivel nacional, existe fuerte incidencia del componente de seguridad social (jubilación y obra social), con mayor incidencia sobre tramos de menor nivel de facturación promedio.

Tabla 8: Carga tributaria relativa Monotributo Unificado (Pago / Facturación media): Componentes N+P+M.

Propuesta preliminar de aplicación en 2018

Categoría	Nacional. Impuesto	Nacional. Aporte Jubilatorio	Nacional. Obra Social	Provincial	Municipal	Total
A	1.3%	5.7%	8.0%	3.0%	2.0%	20.0%
B	1.5%	3.8%	4.8%	3.1%	1.8%	15.0%
C	1.8%	3.0%	3.4%	3.0%	1.8%	12.9%
D	2.0%	2.3%	2.4%	3.1%	1.4%	11.2%
E	2.5%	1.8%	1.7%	3.0%	1.1%	10.1%
F	2.7%	1.5%	1.3%	3.0%	0.9%	9.4%
G	2.7%	1.4%	1.1%	2.9%	0.8%	9.0%
H	5.0%	1.2%	0.8%	3.0%	0.7%	10.7%
I	5.5%	1.0%	0.7%	2.9%	0.7%	10.8%
J	5.6%	1.0%	0.6%	2.9%	0.7%	10.7%
K	5.7%	0.9%	0.5%	2.9%	0.7%	10.7%

Las escalas griseadas corresponden a monotributistas comerciales exclusivamente. Nacional corresponde a promedio Comercio/Servicios.

Nota: en el caso del nivel nacional, existe fuerte incidencia del componente de seguridad social (jubilación y obra social), con mayor incidencia sobre tramos de menor nivel de facturación promedio.

Finalmente, una vez calibradas las escalas tentativas, se realizaron simulaciones para evaluar el potencial nivel de recaudación en diversos escenarios.

Inclusión de los municipios

En base al análisis precedente, el Ministerio de Finanzas de la provincia de Córdoba decidió incluir también a los municipios para que aplicaran un régimen simplificado aquellos

contribuyentes que sean monotributistas. Esta posibilidad es de carácter opcional, pues para que los contribuyentes de una localidad puedan acceder a la posibilidad del pago unificado de los tres niveles de gobierno cada municipio deberá adherir al nuevo régimen, en caso de considerarlo oportuno en función de las ventajas y desventajas que implica.

A los fines de facilitar la implementación, las autoridades municipales que consideraron la adhesión recibieron de parte del Ministerio de Finanzas un modelo para la modificación de la Ordenanza Tarifaria y del Código Tributario Municipal. En muchos casos, la adhesión se terminó concretando al inicio del 2019, coincidiendo con la puesta en marcha de la ordenanza tarifaria del periodo.

Hasta comienzos del año 2019, se sumaron 130 municipios y entre ellos se encuentran ciudades grandes como San Francisco y Río Cuarto.

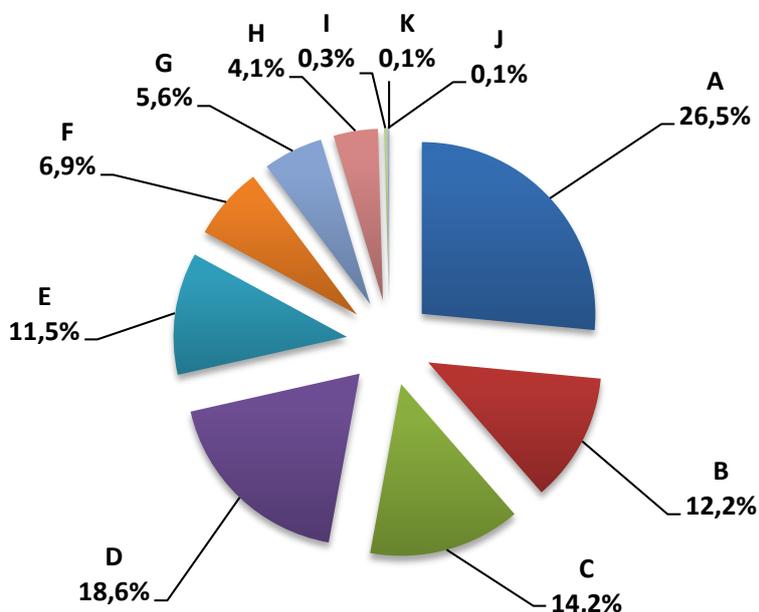
Evaluación de impacto a nivel agregado en la provincia

A continuación, se presenta diversos análisis relativos a la evaluación del impacto a nivel provincial que tuvo la aplicación del MUC.

Composición del padrón MUC

En primer lugar, en cuanto a la composición del padrón del MUC se verifica que la distribución se encuentra desplazada hacia las categorías más bajas del Monotributo nacional. Es decir que la mayoría de los pequeños contribuyentes se concentra en las primeras categorías. Es así como en las tres más bajas (A, B y C) agrupan el 52,7% de los contribuyentes del padrón. Esta característica ya había sido identificada en los análisis preliminares, y fue un condicionante para el establecimiento de los valores de la obligación impositiva correspondiente al componente municipal.

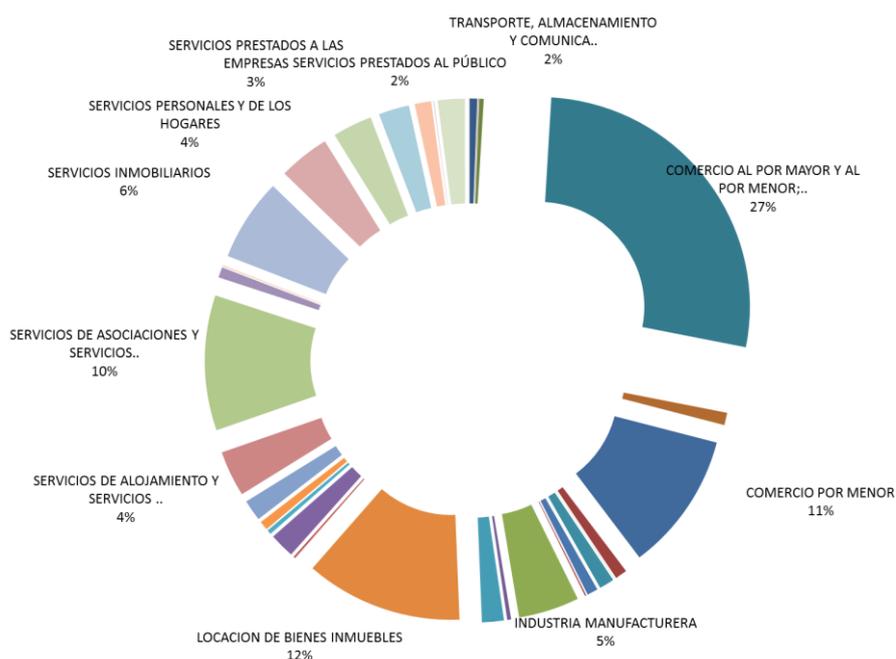
Gráfico 8: Composición del padrón del MUC – Categorías Monotributo Nacional.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba

En lo que hace a los rubros principales que componen el padrón reciente, se destacan las actividades comerciales con gran supremacía, mientras que existe una importante variedad de rubros de servicios.

Gráfico 9: Composición del padrón del MUC – Rubros.

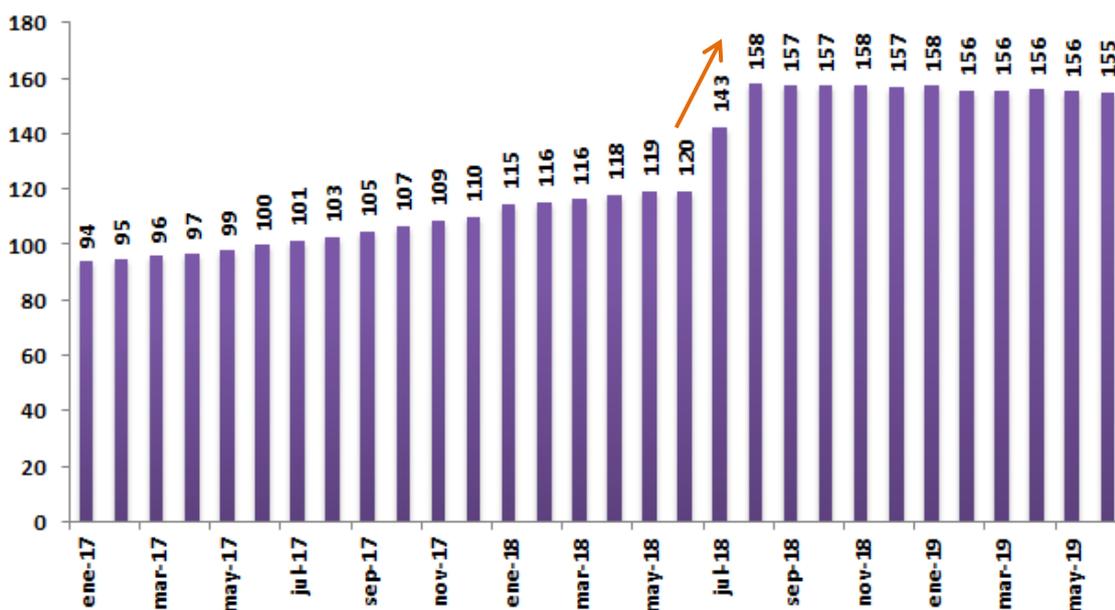


Nota: en el padrón provincial existe un 5% de contribuyentes sin información de rubro
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba

Cantidad de contribuyentes

La cantidad de contribuyentes siempre fue considerada una de las variables claves en la cual se esperaba una considerable mejoría luego de la articulación con AFIP. En los primeros dos meses de aplicación se verificó un incremento superior al 32% en el número de contribuyentes, implicando un aumento neto cercano a los 38.000 contribuyentes.

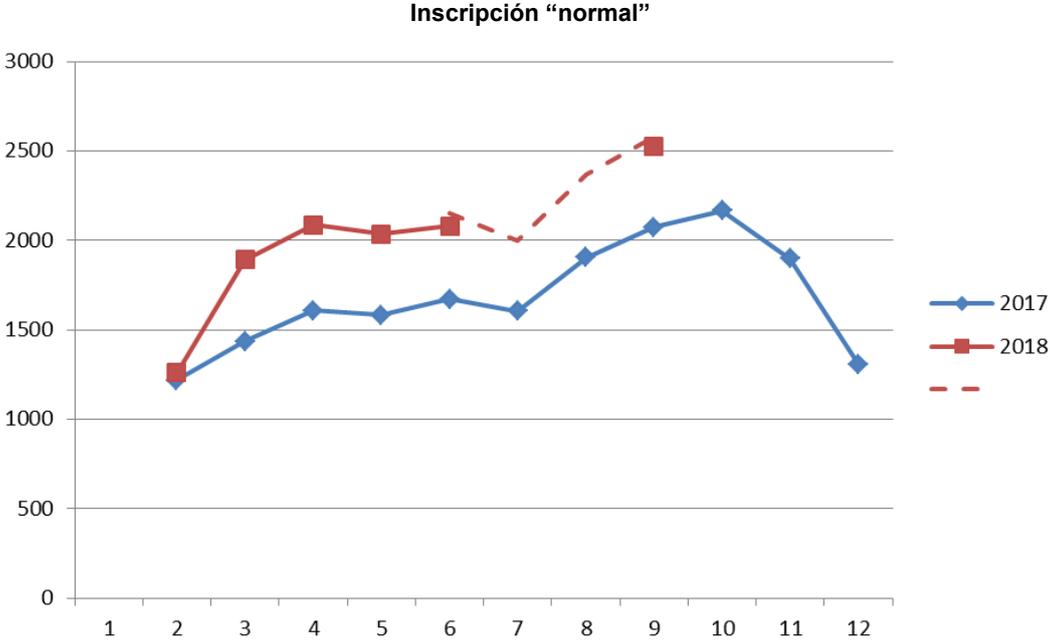
Gráfico 10: Cantidad de contribuyentes inscriptos a nivel provincial que actualmente forman parte del MUC.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba

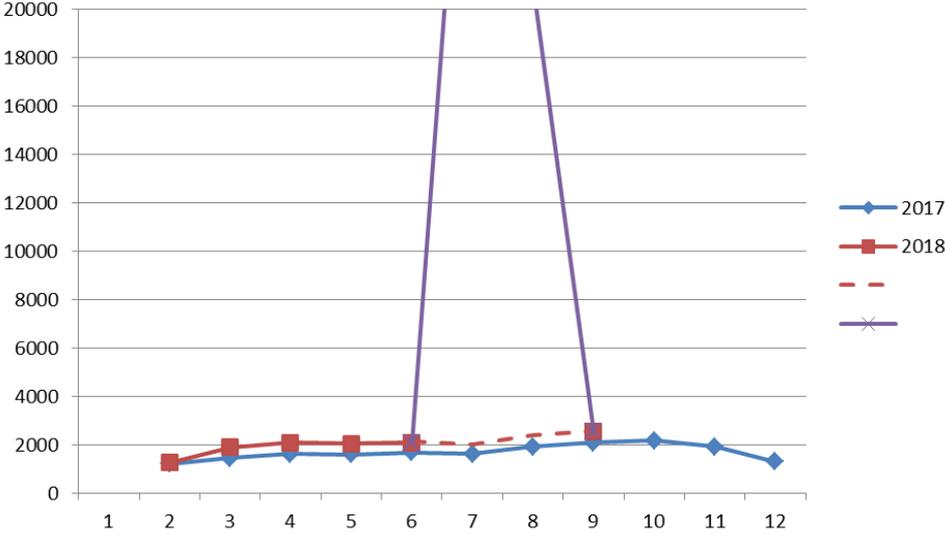
En el contexto de la aplicación del MUC, se dio un incremento sustancial, concentrado en los primeros dos meses de aplicación, para luego normalizarse en torno a las tendencias previamente experimentadas.

Gráfico 11: Cantidad de nuevos contribuyentes inscriptos a nivel provincial según mes de inscripción.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba

Gráfico 12: Inscripción real – impacto articulación con AFIP



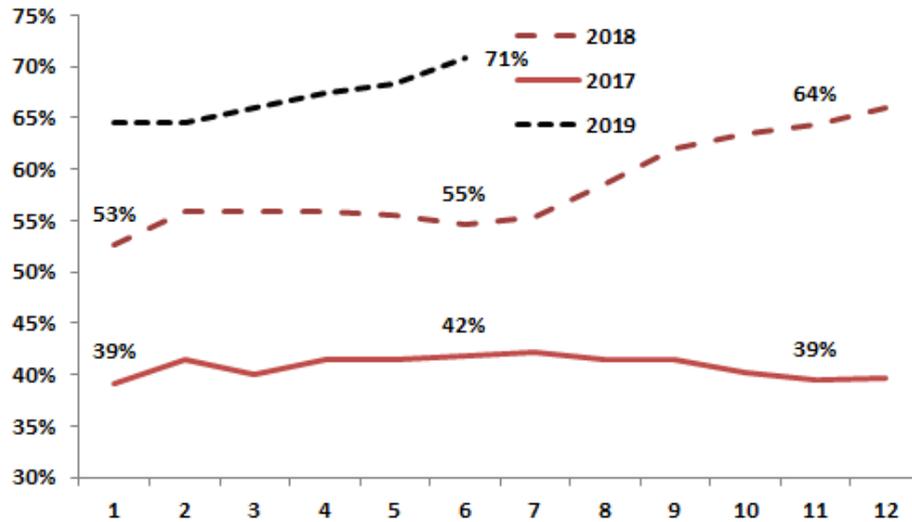
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba

Cobrabilidad

Otro aspecto donde se observan mejoras en lo que va de la existencia de este nuevo régimen de tributación es en la proporción de contribuyentes que hacen efectivo su pago en el mes que vence, como en los meses subsiguiente.

En el último registro examinado, la proporción de contribuyentes que realizan su pago en el mes de vencimiento de la cuota o en el siguiente se ubicó en 71%, lo que implica una mejora de 16 pp respecto del guarismo observado previo a la articulación con AFIP. Es importante notar que este mismo indicador en 2017, resulta un parámetro de escasa comparabilidad en el medido a partir de 2018 en adelante, debido a que existió un importante cambio en el régimen simplificado a partir de 2018.

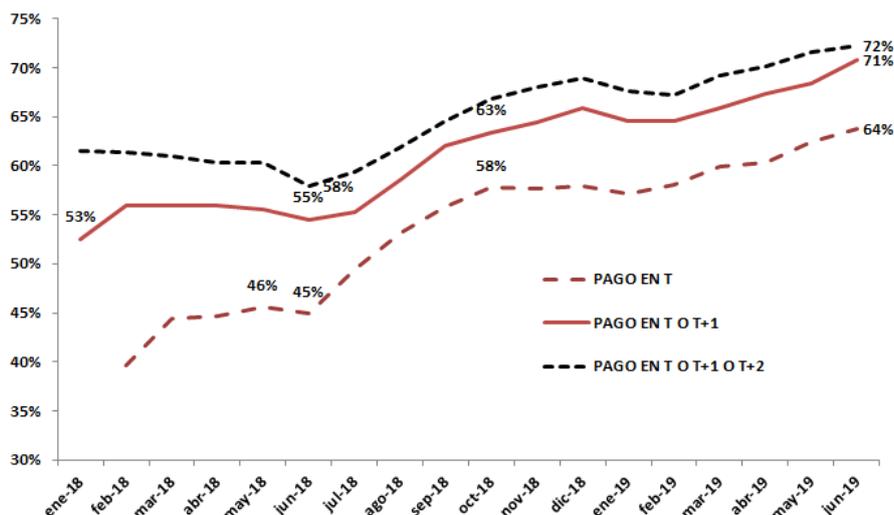
Gráfico 13: Proporción de contribuyentes con pago en t o t+1 (mes de la cuota o posterior).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba

Cualquiera de los tres horizontes temporales considerados como referencia para evaluar el porcentaje de contribuyentes cumplidores, para todos ellos se ha manifiestado una importante mejora si se compara el registro actual con los niveles previos a la implementación del MUC. Apenas se nota una leve reversión durante los meses del primer trimestre de 2019, en los que podría haber incidido la recesión económica en la que se encontraba Argentina.

Gráfico 14: Proporción de contribuyentes con pago en t, t+1 o t+2

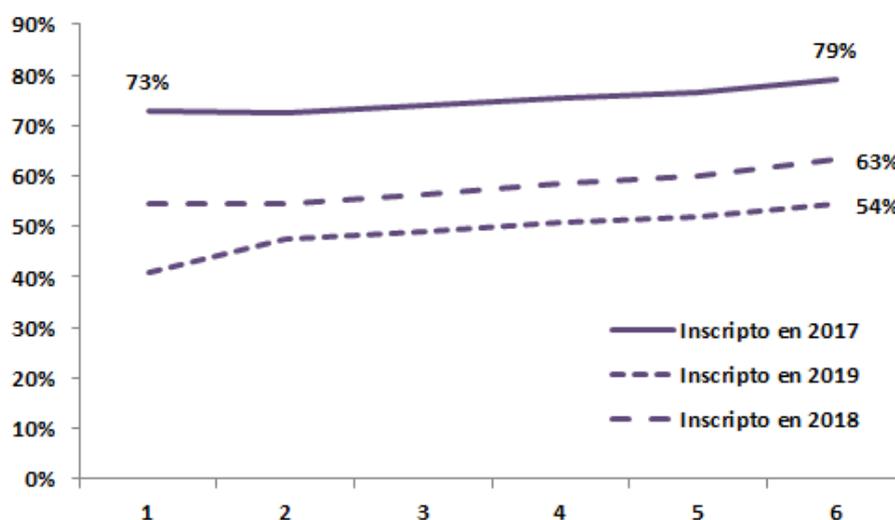


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba

Finalmente, un aspecto interesante a resaltar es la diferencia de comportamiento de los contribuyentes según cuánto tiempo llevan incorporados al régimen. Los contribuyentes que ya estaban inscriptos en la provincia en 2017, son el grupo de mayor nivel de cumplimiento (79% pagaron en el mes de vencimiento o en el siguiente). Por su parte, aquellos cuya incorporación al MUC ocurrió en 2018, presentan menor nivel de cumplimiento (63%), mientras que en el caso de los que ingresaron en 2019, es sustancialmente menor (54%).

Gráfico 15: Proporción de contribuyentes con pago en t o t+1 (mes de la cuota o posterior) según el año de inscripción.

CUOTAS AÑO 2019 SEGÚN AÑO DE INSCRIPCIÓN DEL CONTRIBUYENTE



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba

Lo que se deriva de estas observaciones es que, si bien mejorara de manera muy considerable la calidad del cobro del impuesto con el nuevo régimen simplificado, a nivel agregado, la situación difiere para algunos agrupamientos que pueden establecerse entre los contribuyentes actuales.

Evaluación del impacto municipal

Para evaluar preliminarmente los posibles escenarios del nuevo régimen sobre los municipios (aún se encuentra en examen pues muchos de ellos se incorporaron al MUC hace relativamente poco), se estudiaron cuatro casos testigo. Estos casos testigo en general difieren en tamaño poblacional, tipo de tratamiento a pequeños contribuyentes en la situación preliminar, escalas municipales, entre otros detalles relativos a la Contribución sobre actividad Comercial, Industrial y de Servicios.

Los factores determinantes del efecto del nuevo régimen sobre la recaudación municipal se resumen a continuación indicando la influencia estimada de cada uno de ellos sobre el total de recaudación.

Gráfico 16: Síntesis del impacto previsto del Monotributo Unificado en los Municipios

Efectos	Alineado a Monotributo. Tasas equilibradas	Alineado a Monotributo. Tasas elevadas.	No alineado
Nuevos contribuyentes	++++	++++	++++
Mayor nivel de cumplimiento	++	++	++
Recategorización del padrón preliminar al alza	+	+	+
Menor costo administrativo y mayor capacidad de fiscalización	+	+	+
Problemas de Localización	=	=	=
Nuevos exentos	-	-	-
Nuevos pagos promedio	=	-	- -
<hr/>			
Situación General	++	+	=

Fuente: Elaboración propia.

A partir del desarrollo del régimen de Monotributo Unificado, la cantidad de contribuyentes por localidad se estima que se incrementará sustancialmente (ampliación del padrón respecto del originalmente gestionado por el municipio en cuestión) y se propenderá a una regularización de actividades económicas, según la localidad, al integrarse directamente con la base de contribuyentes nacional. Entre las situaciones irregulares se destacan: actividad informal en general, actividades comerciales habilitadas a nivel municipal sin contar con inscripción en AFIP.

El incremento en el padrón se explica por la inclusión de monotributistas que no estaban tributando a nivel municipal (comercio y servicios variados, entre los que están los arrendamientos) y que no encuadran en principales exenciones existentes (profesionales, oficios, y otras).

Las diferencias en materia de recaudación que pueden manifestar las diversas localidades, dependen de manera sustancial del punto de partida. Vale la pena recordar que en muchos

municipios se habían establecido contribuciones relativamente altas a las categorías más bajas, contrario a criterios de equidad tributaria.

Conclusiones

De la implementación y evaluación del impacto que ha tenido la aplicación del régimen de Monotributo Unificado Córdoba es posible extraer algunas lecciones importantes para posibles mejoras o modificaciones. Debe notarse que aún está siendo desarrollado el sistema, y está sujeto a leves ajustes, como también existen aspectos de su evaluación que estén pendientes de ser completados.

Por un lado, el pago unificado ha significado una simplificación para el contribuyente y un avance en materia de armonización tributaria multinivel. Por otra parte, la articulación con AFIP y el pago a través de sola plataforma ha permitido una mejora sustancial en la cobrabilidad de los tributos.

En este sentido, se ha mejorado también potencial de seguimiento y la gestión del sistema, implicando una simplificación de la administración tributaria en general. Esto permitiría liberar recursos para otras fiscalizaciones y mejorar la optimización de los recursos disponibles.

Por otro lado, el MUC ha mejorado progresividad de las alícuotas impositivas (considerando la suma de los tres niveles de gobierno). Esto tiene también efectos en torno a una mayor equidad geográfica dentro de la provincia, pues se había observado que los tributos municipales tenían un importante perfil regresiva y grandes diferencias entre localidades, que el MUC en primera instancia ha buscado aminorar. En este sentido, la contracara de ello es una cesión de autonomía de parte de los municipios, en lo que hace a la determinación del valor de sus tasas (solo para el componente correspondiente a monotributistas).

Los estudios previos, por otra parte, resultaron vitales para realizar los ajustes pertinentes a la implementación y evitar dificultades importantes durante la misma. El análisis de los grupos exentos y los potenciales nuevos contribuyentes a ser alcanzados a partir de la unificación, también resultó pertinente para permitir una adecuada implementación.

Finalmente, es oportuno resaltar la existencia de diversos desafíos de medición que aún se encuentran en desarrollo (por ejemplo, escenarios en materia de recaudación), debido a que en muchos casos la incorporación de los municipios al sistema ha ocurrido muy recientemente.

Bibliografía

- Acosta Herrera, L. J., Mejía Larrea, C. A., Montoya Gallo, J. E., & López Uribe, J. C. (2012). ¿Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el período 1990-2009?*
- Banco Mundial. (2016). Chile: Efectos Distributivos de la Reforma Tributaria de 2014.
- Capello, M. M. Cohen Arazi y N. Grión (2011). "Comparación internacional de presión tributaria efectiva y legal", XLIV Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba.
- Cohen Arazi, M. (2016). ¿Debe actualizarse el monotributo? En Revista Novedades Económicas - Año 38 N° 892. Publicación del IERAL de Fundación Mediterránea.
- Félix, J. V., & Pérez Huete, J. (2001). Regímenes Especiales de Tributación para las Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina.
- Gómez Sabani, J. C., Jiménez, J. P., & Ricardo, M. (2017). Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina (Vol. 142). Santiago de Chile.
- González, D. (2006). Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- González, D. (2009). La política tributaria heterodoxa de América Latina. CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.
- González-Díaz, Á. (2016). Análisis del impacto de las modificaciones del régimen tributario sobre la informalidad en el sector micro empresarial: un estudio empírico para el Perú. Universidad de Piura.
- González, D. (2006). Regímenes Especiales de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Llambi, C., Leans, S., Perera, M., & Ferrando, M. (2009). Evaluación del impacto de la Reforma Tributaria de 2007 sobre la pobreza y la desigualdad en Uruguay. Montevideo.
- Rondanelli, E. H. (2005). Colombia: Impacto de las Reformas Tributarias de 2002 y 2003.
- Bird, R., & Bahl, R. (2008). Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward. *Public Budgeting & Finance*, 28(4), 1-25.
- Gómez Sabani, J., Jiménez, J., & Martner, F. (2017). Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina. CEPAL.
- OECD (2015), *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*. OECD Tax Policy Studies, No. 23, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264243507-en>.
- Piffano, H. (2003). Descentralización Fiscal II. La propuesta sobre el nuevo sistema tributario provincial. Universidad Nacional de La Plata.
- Piffano, H. (2007). Argentina and Brazil: Fiscal Harmonization and Subnational Sales Taxation – State / Provincial VAT versus State / Provincial Retail Sales Tax. Working Paper, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Departamento de Economía