

# ARMONIZACIÓN DE SISTEMAS SIMPLIFICADOS DE TRIBUTACIÓN EN IMPUESTOS A LAS VENTAS EN ARGENTINA<sup>1</sup>

Marcelo Capello

Marcos Cohen Arazi<sup>2</sup>

## Resumen

En el trabajo se examina la experiencia de unificación de sistemas simplificados para pequeños contribuyentes en los tres impuestos a las ventas existentes en Argentina (uno por nivel de gobierno), que entre 2018 y 2021 vienen implementando el gobierno nacional y de 8 provincias. Con tal reforma, denominada Monotributo unificado, los pequeños contribuyentes pueden realizar la inscripción y pago conjunto de los tres tributos a las ventas, evitando sus declaraciones juradas mensuales, entre otras facilidades.

Los resultados de la experiencia han sido hasta el momento positivos, tales como la disminución ocurrida en los costos de administración y cumplimiento tributario, y la mejora observada en los niveles de cumplimiento y recaudación. Por ende, ha permitido disminuir los costos de transacción tributaria por cada peso recaudado. Además, se han detectado las principales características de los contribuyentes que, estando inscriptos en el padrón del impuesto nacional, no estaban registrados en el impuesto subnacional.

La implementación del Monotributo unificado fue facilitada por el hecho que no pone en riesgo porciones importantes de la recaudación, pero involucra a la mayoría de los contribuyentes de los impuestos mencionados. Se trata, principalmente, de la posibilidad de ganar en eficiencia con la disminución en los costos de transacción tributaria, ya sean costos de administración como de cumplimiento tributario.

Por las razones comentadas, puede afirmarse que la reforma analizada es una de las experiencias de coordinación tributaria multinivel más importante de las instrumentadas en Argentina en los últimos años, y podría constituir la base a partir de la cual en el futuro se den pasos adicionales hacia la armonización de los impuestos a las ventas para todos los contribuyentes, no sólo para los de menor actividad económica.

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de una investigación en curso para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>2</sup> Economistas del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) y de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba (FCE-UNC)

## Índice

Introducción.....	2
I. Superposición tributaria entre niveles de gobierno .....	3
II. Marco teórico y experiencia internacional .....	9
III. Monotributo Unificado: Avances de implementación y algunos resultados... 21	
IV. Impacto en costos de administración y cumplimiento: El caso de la provincia de Córdoba.....	32
V. Reflexiones finales.....	43
Bibliografía .....	46

## Introducción<sup>3</sup>

La República Argentina está organizado bajo un sistema federal, con tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), relativamente descentralizada en la ejecución del gasto, pero con alta concentración de ingresos en el nivel nacional<sup>4</sup>. Exhibe una presión tributaria alta para el contexto latinoamericanos<sup>5</sup>, con un sistema impositivo complejo, con elevada cantidad de impuestos, tasas y contribuciones, y superposición entre niveles de gobierno sobre algunas fuentes tributarias. Ello ocurre especialmente con impuestos a las ventas, aplicados por los tres niveles, generando altos costos de administración y cumplimiento tributario.

Los casos de armonización de política y administración tributaria entre niveles de gobierno no han sido muy habituales en las últimas décadas, por lo cual resulta de interés una experiencia iniciada en 2018, en que ocho provincias<sup>6</sup> han armonizado sus sistemas simplificados para pequeños contribuyentes en impuestos a las ventas<sup>7</sup>, con el

---

3 Se agradece la colaboración de los investigadores de IERAL Nicolás Cámpoli, Francisco Santinelli, Jonás Alvarado, Lautaro Carranza y Valentina Saravia, así como a funcionarios del área de recaudación de las provincias de Córdoba, Salta, Río Negro y Entre Ríos.

4 En el año 2017, los gobiernos subnacionales ejecutaron un 44% del gasto consolidado. Con datos más recientes (2019), sus ingresos tributarios propios explicaron un 21% de los ingresos tributarios consolidado de los tres niveles de gobierno.

5 Junto a Brasil, las mayores en el año 2020.

6 Inició la provincia de Córdoba en 2018, y siguieron Mendoza, San Juan, Jujuy y Río Negro (2019), Entre Ríos (2020) y Salta y Buenos Aires (2021).

7 Impuesto al Valor Agregado (IVA) a nivel nacional, Impuesto sobre los Ingresos Brutos en provincias (IIBB) y Tasa de Inspección para Seguridad e Higiene (TSH) a nivel de municipios.

régimen simplificado nacional, denominado Monotributo<sup>8</sup>. En el caso de Córdoba, incluyó también al nivel municipal. Si bien sería conveniente que en el futuro se armonicen de manera general los impuestos a las ventas<sup>9</sup>, lo ocurrido con el Monotributo Unificado es un primer paso en la dirección correcta.

El principal objetivo de este trabajo consiste en analizar la reciente experiencia de armonización de impuestos a las ventas en Argentina, con relación al tratamiento dado a pequeños contribuyentes, en términos de coordinación vertical, costos de administración tributaria, costos de cumplimiento para los contribuyentes, niveles de recaudación y cumplimiento tributario.

Para ello, el trabajo se organiza de la siguiente manera: en la primera sección se plantea el problema de la superposición tributaria entre niveles de gobierno existente en Argentina y algunos de los inconvenientes que genera; en la segunda, se presenta el marco teórico y algunas experiencias internacionales en materia de regímenes simplificados para pequeños contribuyentes; en la tercera sección, se exponen avances y resultados sobre la reforma del Monotributo Unificado en Argentina, para dar lugar, en la cuarta, a una evaluación de lo ocurrido con los costos de administración tributaria y cumplimiento en el caso de la provincia de Córdoba. Finalmente, se presentan las conclusiones y lecciones aprendidas sobre la experiencia de armonización tributaria objeto de estudio.

## I. Superposición tributaria entre niveles de gobierno

En las últimas dos décadas, Argentina exhibió un fuerte aumento en la participación del estado en la economía, con un gasto público consolidado que pasó de representar 30,3% del Producto Bruto Interno (PIB) en 2000 a 47,2% en el año 2020. Lo anterior implicó también una importante suba en la presión tributaria efectiva (PTE), que aumentó cerca de 11 puntos del PIB en el mismo lapso, ubicándose en 2020 en 30,9% del PIB<sup>10</sup>. En 2019, un 79,1% de la PTE era explicada por tributos nacionales, 16,5% por provinciales y 4,4% los municipales.

Aunque con algunas limitaciones<sup>11</sup>, los tres niveles de gobierno cuentan con potestades para determinar su política tributaria, lo que ha generado cierta

---

<sup>8</sup> El Monotributo nacional, además de incluir pagos del IVA, simplifica también el tratamiento en el impuesto a las ganancias, las contribuciones a la seguridad social y en el seguro de salud de los trabajadores cuentapropistas de menor actividad económica.

<sup>9</sup> O mejor, se colapsen en uno o a lo sumo dos impuestos a las ventas.

<sup>10</sup> En 2020 la PTE retomó la tendencia creciente que había exhibido entre 2003 y 2015, con un máximo de 32,4% del PIB en el año 2015.

<sup>11</sup> Dadas especialmente por la Constitución Nacional y Provinciales y por las leyes de coparticipación nacional y provinciales.

superposición en la tributación. Tales restricciones han resultado poco efectivas en la práctica, por cuanto existen impuestos directos nacionales en forma permanente<sup>12</sup>, cuando según pauta constitucional debieran ser transitorios, y los municipios aplican un tributo a las ventas prácticamente igual al provincial, aunque para ello lo denominen tasa, y no impuesto<sup>13</sup>.

La superposición multinivel se da especialmente en los impuestos a las ventas y en los gravámenes sobre bienes registrables, como inmuebles y automotores. En el primer caso, se da el hecho poco usual que los tres niveles los aplican, aunque con diferentes características. A nivel nacional existe el Impuesto al Valor Agregado (IVA), un gravamen plurifásico pero no acumulativo, las provincias aplican el impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIBB) y los municipios la Tasa de Seguridad e Higiene (TSH)<sup>14</sup>, en estos últimos dos casos plurifásicos y acumulativos, generando mayores distorsiones que el IVA.

Con tal superposición, se generan externalidades verticales y horizontales entre impuestos, así como en la administración tributaria. Por caso, las provincias aplican anticipos de IIBB, además de retenciones y percepciones, que suelen exceder el monto final de la obligación tributaria y generan saldos a favor de los contribuyentes que deterioran su capacidad para pagar otros impuestos de diferentes niveles de gobierno. También se puede mencionar lo que ocurre con las valuaciones fiscales de los inmuebles, generalmente a cargo de los gobiernos provinciales, quienes no suelen actualizarlas por largos períodos de tiempo<sup>15</sup>, por razones de economía política pero también porque si lo hicieran estarían incrementando las obligaciones de los propietarios de inmuebles locales en el impuesto nacional a los Bienes Personales.

Argentina presenta, además, un elevado desequilibrio fiscal vertical entre niveles de gobierno, en que el conjunto de provincias y municipios cuentan con potestades sobre pocos tributos y/o de escaso producido, con lo que resultan fuertemente dependientes de las transferencias fiscales que se originan en el nivel nacional<sup>16</sup>, con posibles consecuencias en términos de ilusión fiscal en sus votantes y menguada rendición de cuentas en sus administraciones.

---

<sup>12</sup> Por caso, el impuesto a las Ganancias (Renta) se viene aplicando en forma transitoria desde 1935, renovándose periódicamente, mientras que el actual impuesto a los Bienes Personales se aplica desde el año 1991.

<sup>13</sup> Según las leyes de coparticipación nacional y provinciales, para participar en el reparto de ingresos, los niveles inferiores de gobierno no deben aplicar tributos similares a los del nivel superior.

<sup>14</sup> Denominada Contribución sobre Industria, Comercio y Servicios en algunas jurisdicciones, como Córdoba.

<sup>15</sup> Necesarias en un país con alta inflación como Argentina.

<sup>16</sup> En el año 2019, el conjunto de provincias financiaba un 58% de su gasto primario con recursos transferidos por el gobierno nacional, ya sean vía sistema de coparticipación de impuestos (transferencias automáticas) como a través de transferencias discrecionales para financiar gastos corrientes y de capital. Existen considerables diferencias entre provincias, pues mientras en Formosa dicha relación es del 89%, en CABA resulta de 28%.

Adicionalmente, cada nivel de gobierno cuenta con su propia administración tributaria, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), en el gobierno nacional, los organismos recaudadores de cada provincia<sup>17</sup> y los organismos o reparticiones de gobierno encargados de recaudar en municipios. Para administrar los tributos sobre inmuebles, además, se requiere la colaboración de un Catastro, que típicamente se ubica en el nivel provincial de gobierno, aunque también suelen existir catastros municipales, en ocasiones duplicando tareas con los provinciales.

La superposición de política y administración tributaria (AT) en tres niveles de gobierno conduce a un alto costo de AT en Argentina. Lo muestran Gómez Sabaini y Jiménez (2012), que con datos de 2009 lo estiman en 1,10% de la recaudación en países de la OECD, 1,66% en América Latina y 2,35% en Argentina.

Para captar el efecto de la existencia de varios niveles de gobierno sobre los costos de AT, en este estudio se realiza una estimación con datos primarios para algunos países federales (Argentina y Brasil) y unitarios (Chile, Perú y Uruguay) de América Latina. Dada la existencia de una elevada cantidad de gobiernos subnacionales (especialmente municipales), y que no existen bases de datos con información para cada gobierno local, se escogieron datos de algunos gobiernos de nivel intermedio y municipal en dichos países, de importancia según su población (y disponibilidad de información).

Las estimaciones confirman los altos costos de AT en Argentina, al considerar la estructura de recaudación multinivel. En jurisdicción nacional, los mayores costos en 2019 (en términos de recaudación) se observan en Brasil (1,8%), seguido muy de cerca por Argentina (1,7%) y Perú (1,6%), y más abajo Uruguay (0,9%) y Chile (0,5%).

En el caso de los gobiernos subnacionales de nivel intermedio, los mayores costos de AT se observan en Córdoba y Rosario (alrededor de 3,0%), seguidos por provincia de Buenos Aires (1,7%) y CABA (1,6%), todos de Argentina, y más abajo se ubican los estados de Brasil, como San Pablo (0,55%).

A nivel de municipios, se destaca la ciudad de Córdoba, que en 2019 exhibía un costo de AT equivalente a 4,2% de su recaudación, seguido por el SAT de Lima (3,5%), La Plata (3,0%) y Rosario y Belo Horizonte (2,2%). En el caso de la ciudad de Córdoba, se detectan principalmente dos causas: un alto nivel de salarios municipales<sup>18</sup>, en comparación con otros municipios de Argentina, y la existencia de un catastro municipal, que duplica funciones con el provincial.

---

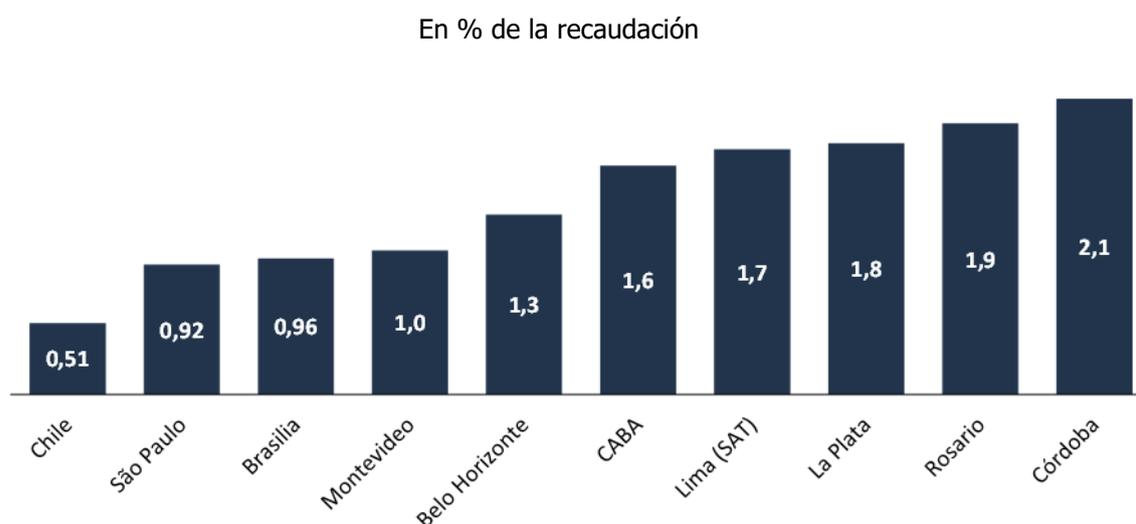
<sup>17</sup> Típicamente suelen denominarse Administración Provincial de Ingresos Públicos o Dirección de Rentas.

<sup>18</sup> Situación que en alguna medida se revirtió en el año 2020.

Consolidando el costo de AT de cada nivel de gobierno en cabeza de los municipios considerados en la comparación<sup>19</sup>, se tiene que los mayores costos se dan en municipios de Argentina, como Córdoba, Rosario y La Plata, con 2,1%, 1,9% y 1,8% de la recaudación, respectivamente. Luego sigue el SAT de Lima (1,7%) y a continuación se ubica CABA (1,6%), también de Argentina.

Por otra parte, según el informe *Facilidad para hacer Negocios* del Banco Mundial (2020)<sup>20</sup>, Argentina se ubica en el puesto 170 entre 190 países cuando se trata de la facilidad para pagar impuestos, que además de los niveles impositivos incluye en su cómputo otras variables relacionadas con el costo tributario. Entre ellas, incluye las horas totales destinadas en cada país al cumplimiento impositivo, en lo cual Argentina se ubica en el puesto 157° del ranking, denotando también costos de cumplimiento tributario relativamente altos en una comparación mundial.

**Gráfico 1: Costos de Administración Tributaria de todos los niveles de gobierno en municipios seleccionados – Año 2019 (\*)**



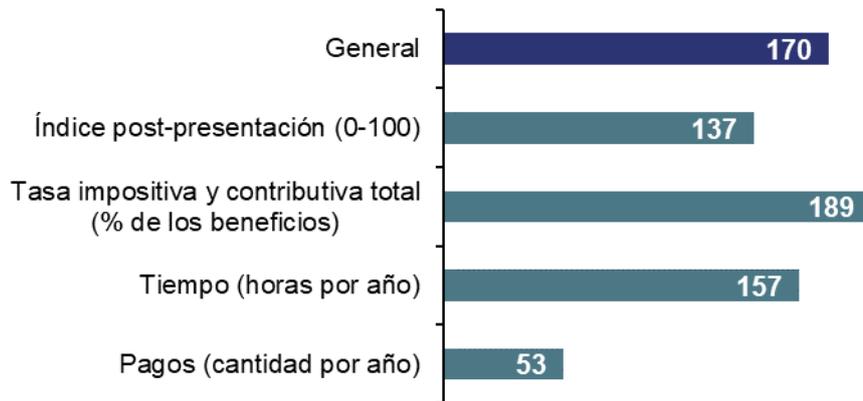
Fuente: elaboración propia sobre la base de la información oficial de municipios, gobiernos intermedios y nacionales involucrados

(\*) Todos los datos corresponden a 2019 con excepción de La Plata (2018). No se cuenta con datos a nivel municipal en Chile.

<sup>19</sup> Para agregar los costos de AT en cada municipio, se ha supuesto que la recaudación y costos de AT nacional y provinciales/estadales, se asignan a cada municipio en función de la participación de éstos en la población nacional y provincial/estadal, respectivamente.

<sup>20</sup> Con datos de 2019.

**Gráfico 2: Posición de Argentina en el índice de facilidad para pagar impuestos. Año 2019**



*Fuente: elaboración propia sobre la base de Banco Mundial<sup>21</sup>*

Dada la superposición entre niveles de gobierno, tanto de potestades para definir la política tributaria como de administración de la cobranza, en Argentina se producen externalidades verticales y horizontales que ameritan la necesidad de efectuar reformas que faciliten la coordinación y simplificación tributaria que, entre otros objetivos, reduzcan costos de cumplimiento y de administración tributaria. Ello es necesario especialmente en los impuestos generales a las ventas<sup>22</sup>, lo cual ha avanzado hasta el momento sólo con la experiencia de simplificación para pequeños contribuyentes que aquí se analiza, quizá porque están en juego los tributos que más recursos aportan a cada nivel de gobierno. En forma consolidada, suman una presión tributaria efectiva del 11,4% del PIB, y explican cerca del 40% de la presión tributaria total del país.

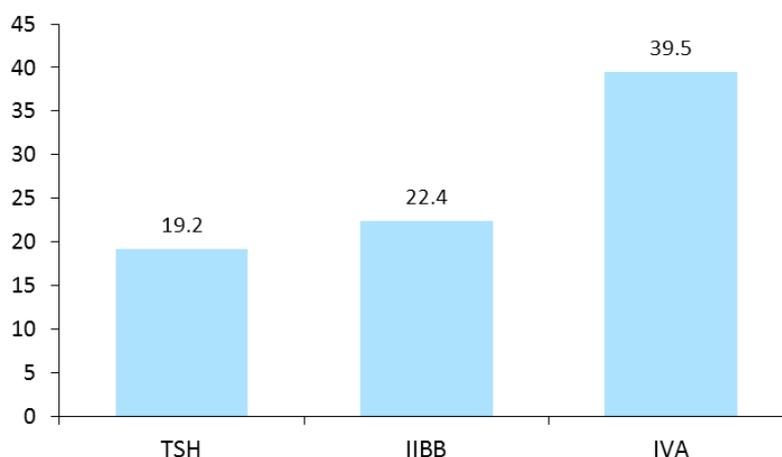
En el nivel de gobierno intermedio, el IIBB representa en promedio un 22% de los ingresos corrientes totales, aunque con mucha disparidad entre jurisdicciones, que va desde 4% en la provincia de Formosa a 57% en CABA. A nivel municipal, y para 10 municipios relativamente grandes que se analizaron a partir de datos primarios, la participación de la TSH en el total de ingresos corrientes va desde 10% en Mendoza a 43% en Bahía Blanca.

<sup>21</sup> Doing Business 2020. World Bank (2020)

<sup>22</sup> Así como en los gravámenes que recaen sobre inmuebles y automotores, por parte de dos o tres niveles de gobierno.

### Gráfico 3: Participación de impuestos a las ventas en ingresos corrientes. Año 2020

En % de los ingresos corrientes de cada nivel de gobierno



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía y la DNAP.

Con el Monotributo Unificado, los pequeños contribuyentes del IVA nacional, IIBB provincial y TSH municipal (en el caso de Córdoba), cumplimentan sus obligaciones a través de un mismo sistema de gestión. Los beneficios para los contribuyentes son básicamente los siguientes: i) Pagan sus obligaciones tributarias con pagos fijos mensuales, según categorías asignadas<sup>23</sup>, y ya no deben declarar mensualmente sus ingresos; ii) Utilizan un único sistema de gestión del impuesto (en lugar de los tres anteriores), realizan un solo acto de inscripción y también un solo pago mensual, con única fecha de vencimiento.

Para una mejor comprensión sobre los principales cambios que implicó la reforma, según tipo de contribuyentes, y los beneficios que obtuvieron, puede consultarse la Tabla 1. Allí se distingue entre contribuyentes de IVA, IIBB y TSH que antes de la reforma del Monotributo Unificado: i) formaban parte del régimen general de cada tributo, y luego de la reforma seguían en la misma situación; ii) estaban ubicados en el Monotributo nacional y en el régimen general de IIBB y TSH, y luego pasaron al Monotributo Unificado; y iii) estaban en el Monotributo nacional y en un régimen simplificado en IIBB y TSH, y luego pasaron al Monotributo Unificado.

Debe remarcar, entonces, que el Monotributo Unificado tiene como objetivos, especialmente, reducir costos de cumplimiento para pequeños contribuyentes y de administración tributaria para los fiscos involucrados, en un sistema complejo y costoso como el de Argentina, y no tanto mejorar los niveles de recaudación. Para comprender tal situación, conviene tomar como referencia la primera implementación (provincia de

<sup>23</sup> Las categorías se determinan cuatrimestralmente según el nivel de ingresos en cada subperíodo

Córdoba), donde antes de la unificación los contribuyentes de regímenes simplificados<sup>24</sup> representaban un 65% del total de IIBB, pero aportaban sólo 2,6% de la recaudación. En el caso del IVA nacional, los contribuyentes que pagan dicho impuesto vía Monotributo representan un 80% del total de contribuyentes, pero generan menos del 1% de la recaudación del impuesto. Así, queda claro que la reforma del Monotributo Unificado involucra a una gran cantidad de contribuyentes, pero pone en juego una porción pequeña de la recaudación, pues el principal objetivo de los gobiernos subnacionales es simplificar las obligaciones de los contribuyentes pequeños, que son la mayoría, de modo de bajar sus costos de administración tributaria, y los costos de cumplimiento.

## II. Marco teórico y experiencia internacional

Martínez Vázquez y Timofeev (2005) afirman que la falta de desarrollo en las administraciones tributarias a nivel subnacional, su baja eficiencia y escasa coordinación vertical pueden resultar posibles causas de la relativa baja importancia de la recaudación de ingresos propios en los gobiernos subnacionales de Latinoamérica. Como podrá apreciarse en la sección III, la reducida coordinación vertical es un factor importante en la administración tributaria multinivel que existe en Argentina, y la experiencia del Monotributo Unificado viene a aportar uno de los pocos intentos de mejora.

Argentina cuenta con un modelo de autoridades fiscales independientes en diferentes niveles de gobierno (como Australia, Brasil, Estados Unidos, etc.), donde cada nivel de gobierno cuenta con su propia administración tributaria. Como plantean los citados autores, en este modelo no hay garantía de cooperación y coordinación. También señalan que la tarea más importante de cualquier administración tributaria es recaudar los ingresos suficientes con los menores costos posibles. En tal sentido, se debe advertir que la carga que la tributación impone sobre personas y empresas está compuesta tanto por la carga tributaria propiamente dicha como los costos de eficiencia producidos por los efectos distorsivos que generan los impuestos, y los costos de transacción tributarios (costos de cumplimiento y de administración tributaria).

Si se supone que el sector público se fija como meta recaudar un cierto monto para financiar su gasto público de largo plazo<sup>25</sup>, entonces podría fijarse como segundo objetivo deseable el minimizar costos de la tributación. Como costos de tributación pueden incluirse los costos de eficiencia (efectos distorsivos) que implica alcanzar una cierta recaudación, o peso muerto de los impuestos, y como costos de transacción se

---

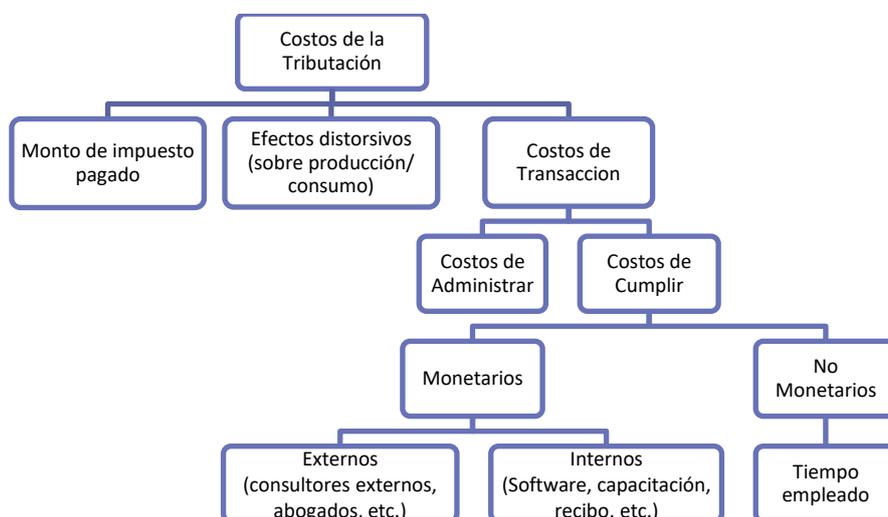
<sup>24</sup> Previo a la unificación, cada provincia contaba con un sistema simplificado propio, pero generalmente no relacionado con el sistema simplificado del Monotributo nacional.

<sup>25</sup> En un contexto de sustentabilidad fiscal a largo plazo, y con un nivel de impuestos y calidad del gasto público que no comprometan la competitividad de la economía, para que exista también sustentabilidad en las cuentas externas del país.

tendrían básicamente los costos de administración tributaria y costos de cumplimiento de los contribuyentes. El tipo de impuestos que se decida aplicar incidirá sobre los costos de eficiencia, y las características de los tributos y su legislación asociada, así como la forma en que se organice la administración tributaria, incidirán sobre los costos de administración y cumplimiento.

En la reforma que se discute en este trabajo, al tratarse de impuestos a las ventas, en principio el IVA genera menores costos de eficiencia que IIBB y TSH, por las características muy distorsivas de los dos últimos. Con respecto a los costos de administración y cumplimiento tributario, es muy probable que la superposición de impuestos en los tres niveles de gobierno, cada uno con su propia administración, agrave el problema. La implementación del Monotributo Unificado, muy probablemente también, disminuya dichos costos de transacción, como se mostrará en la sección IV.

**Gráfico 4: Costos de la tributación**



*Fuente: CIAT y Naciones Unidas (2014)*

Dado lo antes comentado, en lo que sigue de esta sección se expondrá brevemente sobre algunas experiencias internacionales de sistemas simplificados de tributación.

**Tabla 1. Características de impuestos y contribuyentes, antes y después del Monotributo unificado**

Escenarios previos a Unificación	Concepto	IVA Nacional	IIBB Provincial		TSH Municipal (1)	
			Antes Unificación	Después Unificación	Antes Unificación	Después Unificación
<b>Contribuyentes Régimen General en Nación, Provincias y Municipios</b>	<b>Monto impuesto</b>	% de VA (Débito - Crédito)	% de ventas/ingresos brutos		% de ventas/ing. brutos (2)	
	<b>Inscripción</b>	WEB de organismo nacional	WEB de organismo provincial		WEB de organismo municipal	
	<b>Sistema de gestión</b>	WEB de organismo nacional	WEB de organismo provincial		WEB de organismo municipal	
	<b>¿DDJJ mensual?</b>	Si	Si		Si	
	<b>Fecha de vencimiento</b>	Fecha fijada por organismo nacional	Fecha fijada por organismo provincial	Sin cambios	Fecha fijada por organismo municipal	Sin cambios
	<b>Definición de categorías</b>	No existen (pagos s/ingresos mes)	No existen (pagos s/ingresos mes)		No existen (pagos s/ingresos mes)	
	<b>Montos a pagar s/categoría</b>	No existen (pagos s/ingresos mes)	No existen (pagos s/ingresos mes)		No existen (pagos s/ingresos mes)	
	<b>Retenciones/Percepciones</b>	Si	Si		Si	
	<b>Ventas interjurisdiccionales</b>	Sin régimen especial	Convenio Multilateral IIBB		Convenio Multilateral IIBB	
<b>Contribuyentes Monotributo Nacional y Régimen General en Provincias y Municipios</b>	<b>Monto impuesto</b>	Monto fijo s/categoría Monotributo	% de ventas/ingresos brutos	Monto fijo s/categoría Monotributo	% de ventas/ing. brutos (2)	Monto fijo s/categoría Monotributo
	<b>Inscripción</b>	WEB de organismo nacional	WEB de organismo provincial	WEB de organismo nacional	WEB de organismo municipal	WEB de organismo nacional
	<b>Sistema de gestión</b>	WEB de organismo nacional	WEB de organismo provincial	WEB de organismo nacional	WEB de organismo municipal	WEB de organismo nacional
	<b>¿DDJJ mensual?</b>	No	Si	No	Si	No
	<b>Fecha de vencimiento</b>	Fecha fijada por organismo nacional	Fecha fijada por organismo provincial	Fecha fijada por organismo nacional	Fecha fijada por organismo municipal	Fecha fijada por organismo nacional
	<b>Definición de categorías</b>	Lo hace el gobierno nacional	No existen (pagos s/ingresos mes)	Lo hace el gobierno nacional	No existen (pagos s/ingresos mes)	Lo hace el gobierno nacional
	<b>Montos a pagar s/categoría</b>	Define el gobierno nacional	No existen (pagos s/ingresos mes)	Define el gobierno provincial	No existen (pagos s/ingresos mes)	Define el gobierno provincial
	<b>Retenciones/Percepciones</b>	No	Si	No	Si	No
	<b>Ventas interjurisdiccionales</b>	Sin régimen especial	Convenio Multilateral IIBB	Excluidos del régimen simplificado	Convenio Multilateral IIBB	Excluidos del régimen simplificado
<b>Contribuyentes Régimen Simplificado (Monotributo) en Nación, Provincias y Municipios</b>	<b>Monto impuesto</b>	Monto fijo s/categoría Monotributo	Monto fijo s/categorías provinciales	Monto fijo s/categoría Monotributo	Monto fijo s/categorías municipales	Monto fijo s/categoría Monotributo
	<b>Inscripción</b>	WEB de organismo nacional	WEB de organismo provincial	WEB de organismo nacional	WEB de organismo municipal	WEB de organismo nacional
	<b>Sistema de gestión</b>	WEB de organismo nacional	WEB de organismo provincial	WEB de organismo nacional	WEB de organismo municipal	WEB de organismo nacional
	<b>¿DDJJ mensual?</b>	No	No	No	No	No
	<b>Fecha de vencimiento</b>	Fecha fijada por organismo nacional	Fecha fijada por organismo provincial	Fecha fijada por organismo nacional	Fecha fijada por organismo municipal	Fecha fijada por organismo nacional
	<b>Definición de categorías</b>	Define el gobierno nacional	Define el gobierno provincial	Define el gobierno nacional	Define el gobierno municipal	Define el gobierno nacional
	<b>Montos a pagar s/categoría (3)</b>	Define el gobierno nacional	Define el gobierno provincial	Define el gobierno provincial	Define el gobierno municipal	Define el gobierno provincial
	<b>Retenciones/Percepciones</b>	No	No	No	No	No
	<b>Ventas interjurisdiccionales</b>	Sin régimen especial	Excluidos del régimen simplificado	Excluidos del régimen simplificado	Excluidos del régimen simplificado	Excluidos del régimen simplificado

*Fuente: elaboración propia. Notas: (1) Sólo se incluyeron municipios de la provincia de Córdoba (voluntario). (2) En municipios pequeños, suelen aplicarse pagos fijos según determinadas características, en vez de montos variables según ventas. (3) Incluye definición de niveles de tributación y exenciones. (4) Los conceptos en los que hubo cambios se encuentran pintadas de color gris.*

## **Regímenes simplificados y beneficios tributarios para pequeños negocios**

De los países analizados, todos tienen algún tipo de beneficio para pequeños contribuyentes en el principal (o único) impuesto a las ventas que aplican. En tal sentido, si bien Argentina y Brasil presentan un mayor número de impuestos sobre las ventas, han puesto énfasis en simplificar la tributación para los contribuyentes más pequeños, un enfoque que está muy extendido en países latinoamericanos.

En Brasil, existe el Régimen Especial Unificado de Recaudación de Tributos y Contribuciones sobre las Micro y Pequeñas Empresas (SIMPLES Nacional) y el Régimen Especial para Micro Emprendedores Individuales (MEI). Ambos regímenes, destinados a los pequeños y medianos contribuyentes, sustituyen a sus cinco impuestos a las ventas, mediante el pago de un monto único mensual. Dicho tributo se calcula como una proporción de las ventas brutas (sin descontar costos), y la alícuota varía en forma progresiva con el nivel de ventas, con algunas diferencias según el sector de actividad económica. Ambos regímenes apuntan a reducir tanto los costos de cumplimiento como la carga tributaria.

Por su parte, Canadá cuenta con un sistema simplificado de cálculo para los impuestos a las ventas (GST, HST y QST) para pequeñas y medianas empresas, conocido como “Método Rápido” de cálculo. Quienes pueden aplicar este esquema simplificado, tributan a partir de la aplicación de una alícuota general del impuesto al momento de la venta, pero luego el monto a pagar al fisco se calcula a partir de una alícuota menor aplicada sobre el monto bruto de las ventas (con el GST y el HST o QST incluido), en vez de la diferencia entre débitos y créditos. Al simplificar la liquidación del impuesto, reduce los costos de cumplimiento de los contribuyentes, aunque no necesariamente reduce la carga tributaria directa.

En España existen varios regímenes especiales que sustituyen al régimen general de IVA, que difieren en sus características (AEAT, 2020). Además de los regímenes especiales para algunos sectores específicos, están el Régimen Simplificado y Régimen especial del criterio de caja (admitidos para contribuyentes de menores niveles de ingreso). Este último consiste en utilizar el criterio de caja para el cálculo y declaración del impuesto a pagar, lo cual implica retrasar el devengamiento de los débitos fiscales al momento del cobro y de los créditos fiscales al momento del pago, generando un beneficio financiero al contribuyente. Por otro lado, en el Régimen Simplificado deben realizar la liquidación del impuesto sólo una vez al año, al término de cada ejercicio<sup>26</sup>, a diferencia de los contribuyentes del régimen general, que deben hacerlo de forma

---

<sup>26</sup> Trimestralmente realizan pagos a cuenta.

trimestral o mensual. Trimestralmente deberán realizar pagos a cuenta determinados al inicio de cada año, sobre la base de diversos parámetros relacionados con la actividad del contribuyente.

En Alemania, si bien no existe un sistema de pago simplificado para el IVA, los pequeños y medianos contribuyentes pueden calcular el monto a pagar por el impuesto bajo el criterio de caja, retrasando el devengamiento del débito fiscal al momento del cobro y el del crédito fiscal al del pago, similar a lo analizado en el caso español. Esta ventaja no genera una reducción en los costos de cumplimiento, sino un beneficio financiero.

Por otro lado, en los países latinoamericanos los regímenes simplificados destinados a pequeñas y medianas empresas (PyMEs) se han extendido fuertemente. Para el año 2012, catorce países de América Latina habían implementado un sistema simplificado de tributación para pequeños contribuyentes (Pecho-Trigueros, 2012), mientras que en la actualidad y de acuerdo con Cetrángolo, Gómez Sabaini, Goldschmit y Morán (2018), a excepción de El Salvador, Panamá y Venezuela, todos los países de América Latina y el Caribe han implementado algún sistema de tratamiento tributario diferencial para los pequeños contribuyentes.

A diferencia de los esquemas de beneficios para pequeños negocios que se examinaron previamente, los regímenes simplificados en América Latina suelen implicar la sustitución de uno o más gravámenes establecidos por el régimen general por un pago único, asociado a diversas categorías de contribuyentes. En algunos países, sustituyen un único impuesto, que en general es el Impuesto al Valor Agregado (IVA) o el Impuesto sobre la Renta (ISR) mientras que en otros sustituyen dos o más tributos simultáneamente. En el caso de Argentina, Brasil y Uruguay, incluyen también las contribuciones de seguridad social para los empleadores y cuentapropistas<sup>27</sup>, mientras que en México se ofrecen descuentos en las contribuciones de los empleados.

Un aspecto que resalta de la comparación de los sistemas analizados es la importante disparidad de los umbrales de facturación admitidos en cada país. Así, mientras en el sistema argentino el límite de ventas representa 4,2 veces el PIB per cápita del país, en el caso de Brasil pueden tributar bajo ese esquema emprendimientos con una facturación que representa 137 veces el PIB per cápita. Los límites más bajos se dan en Chile y Uruguay, con 1,2 y 2,1 veces el PIB per cápita, respectivamente.

---

<sup>27</sup> En Brasil se incluyen las contribuciones patronales por los empleados que tenga el emprendimiento.

**Tabla 2. Límites de ventas anuales de los regímenes simplificados (dólares corrientes)**

País	Régimen	Límites de Ventas anuales en dólares	Límite de Ventas anuales en cantidad de veces el PIB per cápita
Alemania	Criterio de caja	570.000	12,5
Argentina	Monotributo Nacional *	35.000	4,2
	Monotributo Unificado *		
Brasil	SIMPLES	931.000	137
	MEI	16.000	2,3
Canadá	Método rápido de cálculo ("Quick method")	299.000	6,9
Chile	Régimen de Tributación Simplificada de IVA	15.000	1,2
Colombia	Régimen para no responsables de IVA **	34.000	6,3
España	Régimen Simplificado del IVA	285.000	10,5
	Régimen especial del criterio de caja	2.280.000	84,3
México	Régimen de Incorporación Fiscal (RIF)	93.000	11,1
Perú	Régimen Único Simplificado (RUS)	27.000	4,5
	Monotributo		
Uruguay	Régimen de IVA Mínimo para la Pequeña Empresa	32.000	2,1
	Monotributo Social MIDES		

Fuente: elaboración propia sobre la base de la administración tributaria de cada país y el PIB per cápita 2020 (Banco Mundial). Límites del año 2020. Tipo de cambio: promedio 2020 del publicado por banco central de cada país.

(\*) Para el primer semestre del 2021, el límite en Argentina fue cercano a US\$ 38.600 (al dólar promedio del BCRA primer semestre de 2021) y el límite para el segundo semestre a US\$ 36.700 (de acuerdo a los nuevos límites y el dólar promedio del segundo semestre de acuerdo al REM del BCRA).

(\*\*) Previo a 2018 era llamado "Régimen Simplificado del Impuesto sobre las Ventas".

Los regímenes simplificados de tributación en países de Latinoamérica ofrecen ventajas y desventajas, tanto para los contribuyentes y la economía en general, como para la administración tributaria.

Desde la óptica de la administración tributaria, presenta las siguientes ventajas:

- Al aumentar el número de negocios registrados, es factible ampliar la base imponible de los impuestos asociados (en general impuestos sobre ventas y sobre ganancias).

- Dado que suelen estar basados en la inscripción voluntaria de los contribuyentes y la autocategorización, suponen una reducción en los costos de fiscalización.
- Cuando el régimen es de cuota fija, se simplifica notablemente la cobranza, pues el impuesto determinado es estable en el tiempo y su determinación es relativamente simple, de modo que al vencimiento del plazo de pago la AT tiene una deuda determinada certera y exigible mediante el cobro forzoso.

Estos atributos resultan relevantes teniendo en cuenta que los pequeños contribuyentes son un segmento que, además de ser difícil de identificar y monitorear para la administración tributaria, aportan relativamente poco en términos de recaudación, por lo que no se justifican importantes erogaciones para su fiscalización. Por esta razón, los regímenes simplificados pueden ser útiles para incentivar el cumplimiento voluntario de los pequeños contribuyentes y así recaudar impuestos de personas y empresas que probablemente de otra forma no cumplirían sus obligaciones, y no podrían ser fiscalizados a una relación costo-beneficio razonable. La existencia de un sistema simplificado también permite a la administración tributaria centrar sus esfuerzos de fiscalización en otros contribuyentes fiscalmente más redituables, como las empresas medianas y grandes.

Entre las desventajas, pueden mencionarse los siguientes tópicos:

- Puede producir una menor recaudación total, debido a: i) El aporte a la recaudación de las nuevas empresas inscriptas, que antes trabajaban de manera informal, puede ser menor a la caída en la recaudación asociada a la disminución de alícuotas efectivas<sup>28</sup> para las empresas que ya estaban inscriptas (podría ser compensado con mayor cantidad de contribuyentes); ii) Se crean incentivos para subdeclarar ingresos (evasión) para ubicarse en categorías bajas o evitar el salto al régimen general<sup>29</sup>.
- Cuando la economía transita un proceso inflacionario, se deben revisar periódicamente tanto los umbrales del régimen o de sus categorías (en el caso que los ingresos brutos sean la variable que los determina), como el monto de la cuota a abonar por el contribuyente (para los regímenes que

---

<sup>28</sup> Cociente entre el monto fijo pagado en el régimen simplificado y la base imponible de la empresa a los efectos del cálculo del impuesto

<sup>29</sup> Esto es especialmente importante cuando la brecha entre la carga tributaria del simplificado difiere en gran medida con la del régimen general.

utilizan esa técnica presuntiva). La interacción de altos niveles inflacionarios y mecanismos no automáticos de actualización tenderán a generar una disminución en la recaudación real.

También pueden analizarse ventajas y desventajas desde la óptica del contribuyente. Entre las ventajas, se destaca:

- En general implican una reducción de carga impositiva, lo cual se justifica en términos de eficiencia debido a que ayuda a mitigar fallas de mercado como las restricciones de crédito que suelen enfrentar los pequeños negocios (imperfecciones de los mercados financieros).
- Reducen los costos asociados al cumplimiento en el pago de los impuestos, lo cual es importante debido a que suelen existir gastos fijos independientes del tamaño del negocio, lo que implica una carga más gravosa sobre los contribuyentes más pequeños (motivo de equidad).
- Otorgan certeza jurídica al cumplimiento tributario, disminuyendo la probabilidad de litigios de parte de la administración tributaria, ya que se reduce la complejidad en la interpretación legislativa y se simplifica la liquidación de los impuestos.
- Cuando se incluyen las contribuciones de seguridad social para los empleadores o cuentapropistas dentro del régimen, puede facilitar el acceso a personas que quizás de otra forma no contarían con seguro médico ni aportarían para su jubilación.

Entre las desventajas, suelen citarse:

- Al establecerse parámetros para definir qué negocios pueden permanecer en el sistema simplificado, es posible que se generen incentivos adversos, al evitar sobrepasar los umbrales máximos establecidos por el régimen.
- A través del aprovechamiento de estos regímenes, puede generarse una suerte de competencia desleal en relación con los medianos y grandes contribuyentes, que tributan en el régimen impositivo general y suelen soportar mayor carga impositiva.
- Diversos autores señalan que los incentivos tributarios basados en el tamaño de las firmas pueden generar desincentivos al crecimiento de las empresas, lo que puede generar una disminución en la productividad total de los factores (PTF), tanto de las empresas en particular, como de la economía en su conjunto.

En suma, se observa una interacción difícil de resolver entre la idea de la simplificación tributaria y la de la reducción de carga tributaria, lo cual puede potenciar los incentivos adversos de los simplificados. La experiencia de países desarrollados también ofrece un punto de vista al respecto, ya que prioriza la simplificación en lugar de la reducción de carga tributaria, de modo que resuelve preponderantemente la inequidad ocasionada por la regresividad de los costos de cumplimiento.

### **El Monotributo de Argentina y la experiencia de simplificados en Brasil**

El régimen de Monotributo fue introducido en el sistema tributario argentino en el año 1998 a partir de la sanción de la Ley 24.977, estableciendo el pago de un monto fijo para cada contribuyente, según la categoría en la que se ubique<sup>30</sup>, en función de los ingresos brutos registrados en los doce meses previos. En las escalas se diferencia a los contribuyentes según si desarrollan actividades de prestación de servicios o venta de bienes muebles.

Además del pago impositivo (IVA y Ganancias), el régimen ofrece cobertura previsional y de salud para el contribuyente (no para sus empleados). El pago previsional y de obra social 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 periódicamente, en ocasiones con rezagos, a pesar de la existencia de una alta tasa de inflación. Asimismo, existen instancias de recategorización para que cada contribuyente declare su nivel de ventas promedio de los 12 meses previos y, con ello, confirme (o actualice) su categoría o pertenencia al régimen.

Complementariamente, el organismo de control (AFIP) puede realizar recategorizaciones de oficio sobre la base de la información que disponga del contribuyente, típicamente a través de cruces masivos de información.

Llegados a este punto, resulta interesante examinar la experiencia de Brasil, porque fue pionero en la región en la constitución de un régimen simplificado, con la introducción en 1996 del **SIMPLES "Federal"**, y por tratarse de un país, como Argentina, con varios impuestos a las ventas, aplicados por los tres niveles de gobierno, lo cual configura un sistema tributario complejo y con altos costos de cumplimiento. En su versión original, fue concebido como un sistema opcional de pagos unificados para las micro y pequeñas empresas, con alícuotas crecientes según el nivel de facturación y que implicaba la sustitución conjunta de varios tributos federales y contribuciones a la

---

<sup>30</sup> Existen actualmente 11 categorías, cada una de las cuales supone un diferente umbral de ingresos máximos.

Seguridad Social (tanto relativas a la cobertura del pequeño empresario como de sus empleados). Paralelamente, los Estados y Municipios brasileños crearon regímenes simplificados para los tributos bajo su potestad, destinados a esos mismos contribuyentes.

El problema con este sistema es que existía un tratamiento legal diferenciado fragmentado en los tres niveles de gobierno. Por ello, en el año 2003 se aprobó la Enmienda Constitucional Nº 42, la cual modificó el Artículo 146 de la Constitución Federal, estableciendo normas generales para las empresas pequeñas, definiendo el tratamiento diferenciado aplicable e instituyendo un régimen único de recaudación tributaria para la Unión, los Estados y los Municipios, en conjunto. Dicha enmienda, habilitó la posibilidad de establecer la unificación en el cobro de impuestos, prohibiendo expresamente la aplicación de retenciones o condicionamientos a la hora de distribuir la recaudación. Por otra parte, estableció la posibilidad de la unificación de sistemas tributarios de modo que la adhesión de cada jurisdicción no sea voluntaria, sino obligatoria.

Esta modificación constitucional hizo viable la aprobación de la norma conocida como “Ley General de la Micro y Pequeña Empresa”<sup>31</sup> en diciembre de 2006, que promovió la unificación de toda la legislación aplicada hasta ese momento sobre este segmento de empresas, especialmente en lo referido a registración, licencias, créditos, exportaciones y preferencias en compras gubernamentales. Devenido de estas reformas, nació el régimen **SIMPLES Nacional**, que reemplazó al SIMPLES Federal e integró a los regímenes simplificados que cada nivel de gobierno mantenía individualmente hasta ese momento.

Con la creación del nuevo régimen, se determinó la distribución y articulación de las tareas de catastro, recaudación, fiscalización y cobranza de impuestos entre los distintos niveles de gobierno. También se estableció la entrada obligatoria de Estados y Municipios al nuevo régimen simplificado, se fijaron nuevas tablas de alícuotas, se permitió el ingreso de actividades anteriormente impedidas y, dado que la gestión del SIMPLES Nacional es compartida por los distintos niveles de gobierno, se creó un órgano colegiado del Ministerio de Hacienda (Comité de Gestión) con poderes regulatorios plenos e integrado por miembros representantes de las administraciones tributarias de los tres entes federados y la presidencia de la Receita Federal do Brasil (RFB).

Con el transcurso de los años, el tratamiento tributario de los pequeños contribuyentes en Brasil ha ido perfeccionándose a través de varias normas legales que

---

<sup>31</sup> Ley Complementaria 123.

modificaron o complementaron el cuerpo normativo original. Así, en 2007 se crearon nuevas categorías en el SIMPLES Nacional, y en 2008 se creó el **régimen del Micro Emprendedor Individual (MEI)** y el régimen de Agentes de Desarrollo Local (AD). En 2009, se dispuso la incorporación del sector cultural a las actividades abarcadas por el SIMPLES Nacional, mientras que en 2011 se actualizaron y ampliaron los límites máximos de dicho régimen y se introdujeron incentivos concretos para las PyME exportadoras.

Los impuestos que reemplaza el régimen brasileiro son: Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas (IRPJ), Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), Contribución Social sobre el Lucro Líquido (CSLL), Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (Cofins), Contribución para el Programa de Integración Social (PIS), Programa de Formación del Patrimonio de Servidor Público (PASEP) y la Contribución Patronal Previdenciaria (CPP), todos de carácter nacional; y también el Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS) -estadual- y el Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS) -municipal-.

A modo de resumen, es interesante comparar los principales aspectos de los regímenes tributarios simplificados nacionales de Brasil (el SIMPLES Nacional) y Argentina (el Monotributo Nacional). Es posible advertir que el sistema brasileño tiene una mayor cobertura que el argentino, no sólo porque cubre los impuestos de los tres niveles de gobierno desde hace varios años (la unificación multinivel en Argentina es incipiente y sólo en el caso de la provincia de Córdoba integra a los municipios), sino también porque incluye a los aportes de seguridad social de los empleados, no sólo del empleador. Además, los umbrales límite para permanecer en el régimen simplificado son mucho más elevados.

Ambas experiencias son interesantes de cotejar porque se trata de los países con mayor número de impuestos a las ventas en la región y porque ambos han desarrollado o están desarrollando una unificación multinivel con efectos relevantes sobre la simplificación, los costos de cumplimiento y la administración tributaria.

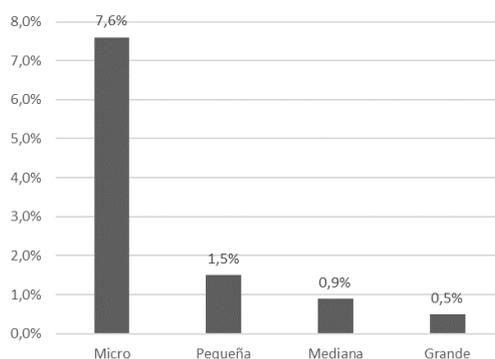
### **Costos de cumplimiento y administración tributaria**

La literatura más detallada para países latinoamericanos sigue la metodología de CIAT y Naciones Unidas (2014), de modo que facilita la comparación de diversas experiencias ya estudiadas. Para el caso de Chile, CIAT y SII (2015) presentan estimaciones de costos de cumplimiento tributario, reflejando el impacto regresivo al que se aludió previamente, como también la ventaja de los sistemas simplificados en términos de la reducción de los costos de cumplimiento.

Así, mientras una empresa grande en Chile tiene un costo de cumplimiento aproximadamente 2,7 veces menor en términos absolutos que una empresa mediana, con relación a sus ventas, para la microempresa resulta 5,2 veces más costoso que para la mediana. Además, en el citado estudio se calcularon los costos de cumplimiento en porcentaje a las ventas para distintos tamaños de empresas, resultando 2,7% de la facturación de las microempresas, 0,7% para las pequeñas empresas y 0,4% para medianas empresas. Luego, el estudio confirma la disminución esperada de costos de cumplimiento en los regímenes simplificados, al reducirlos en alrededor del 12%<sup>32</sup>.

También para el caso de Brasil se cuenta con estimaciones similares. De acuerdo con CIAT, Receita Federal do Brasil y SEBRAE (2015), los costos de cumplimiento muestran un carácter regresivo, como es de esperar por la existencia de costos fijos independientes del nivel de ventas, haciendo que una microempresa enfrente costos de cumplimiento con un peso relativo hasta 15 veces mayor al de empresas grandes. Mientras una microempresa debe afrontar un promedio de 7,6% de sus ventas en términos de costos de cumplimiento, una empresa grande afronta un costo de 0,5%.

**Gráfico 5: Costos de cumplimiento según tamaño de empresa en Brasil (% ventas)**



*Fuente: elaboración propia sobre la base de CIAT, Receita Federal do Brasil y SEBRAE (2015)*

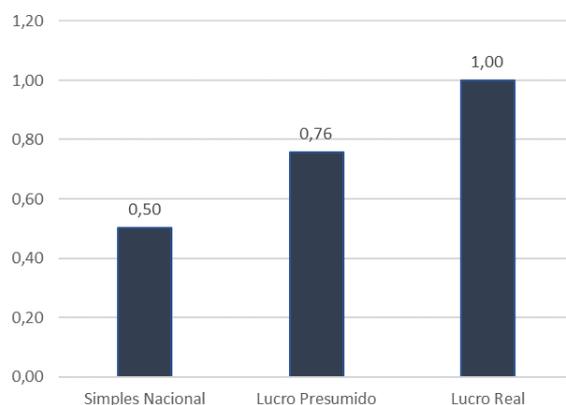
En particular, la experiencia del Simples Nacional, que agrupa tributos de dos o hasta tres niveles de gobierno (según el sector económico que se trate), explica una reducción en torno al 50% en los costos de cumplimiento, en comparación con los que afrontaría una empresa en el régimen general (conocido como de lucro real)<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Los resultados varían según si se trata de micro o pequeñas.

<sup>33</sup> Existe un régimen intermedio entre el Simples y el de lucro real, que se basa en niveles de ganancia presumidos, también disponible para empresas de envergadura pequeña o mediana, que presenta un costo de cumplimiento intermedio.

**Gráfico 6: Costos de cumplimiento tributario según régimen tributario de Brasil**

Medido en horas necesarias para el cumplimiento tributario



Fuente: elaboración propia sobre la base de CIAT, Receita Federal do Brasil y SEBRAE (2015)

### III. Monotributo Unificado: Avances de implementación y algunos resultados<sup>34</sup>

En el año 2018, la AFIP nacional junto al Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, mediante la publicación de la Resolución General 4263/2018, crearon el "Sistema Único Tributario"<sup>35</sup>, que en general ha sido conocido como "Monotributo Unificado", el cual tiene como objetivo simplificar y unificar los trámites del orden tributario nacional y de las administraciones tributarias provinciales que adhieren al sistema.

En la resolución se abre la posibilidad que los municipios que adhieran al sistema puedan también recaudar sus tributos sobre pequeños contribuyentes. En dicho sistema, quedaron comprendidos los contribuyentes adheridos al Monotributo Nacional, que al mismo tiempo estén alcanzados por el IIBB de las administraciones provinciales adheridas y por la TSH de los municipios que adhieren. Es decir, el sistema implica la recaudación conjunta de los tributos de los regímenes simplificados nacional, provincial y municipal.

---

<sup>34</sup> Se agradece la colaboración de los siguientes funcionarios de áreas relacionadas con la administración tributaria de cada provincia: Córdoba: Heber Farfan (y otros funcionarios cuya participación se destaca en sección siguiente); Salta: Diego Dorigato, Mercedes Uldry Fuentes, Roberto Iburguren, Alfredo Valdez; Río Negro: Ivana Fontana, María Cristina Caratozollo; Entre Ríos: Germán Grané, Analía Helber, Nicolás Brunner, Joaquín Gae. En su participación en talleres de trabajo realizaron valiosos aportes para la evaluación de la implementación de la reforma estudiada.

<sup>35</sup> El Sistema Único Tributario fue creado mediante la Resolución General (AFIP – Min. Finanzas de Córdoba) 4263/2018 (AFIP y Ministerio de Finanzas de la provincia de Córdoba, 2018).

En términos generales, la unificación implicó que el sistema se asiente sobre los registros nacionales y su sistema de pagos, pero que cada provincia preserve autonomía en diversos aspectos. Se destacan, entonces, los siguientes cambios en la estructura vertical de potestades y administración tributaria:

❑ **Aspectos unificados/armonizados**

- **Padrón/Inscripción:** Con inscripción y padrón único (a nivel nacional) se aprovechan externalidades verticales y se favorecen los incentivos al trabajo coordinado en materia de fiscalización; las provincias acceden a novedades de inscripción y/o categorización y/o pagos en tiempo real. La experiencia permitió el uso, por primera vez, del Registro Único Tributario (RUT), tras compatibilizar códigos y nomencladores tributarios entre Nación y Provincias.
- **Cobro/Recaudación/Vencimiento/Medios de pago:** implica una cesión de autonomía de las provincias y los municipios a favor del nivel superior de gobierno, pero en los hechos la desconfianza inicial fue compensada con el ingreso automático de la recaudación para los gobiernos subnacionales<sup>36</sup>. La existencia de fechas y modos de pago unificados ha disminuido costos de cumplimiento y administración tributaria, y además los fiscos provinciales y municipales se benefician de la obligación extendida para contribuyentes de AFIP, de usar la facturación electrónica.
- **Controles cruzados entre impuestos:** Los gobiernos provinciales, propietarios de las bases de inmuebles y automotores, pueden ahora cruzar datos con los contribuyentes de Monotributo, y detectar posibles inconsistencias que faciliten la focalización en la fiscalización<sup>37</sup>.
- **Categorías/Umbrales:** la unificación simplifica la gestión de los contribuyentes, aunque implica una cesión parcial de autonomía de los gobiernos subnacionales, ya que pueden fijar los montos fijos a pagar en cada categoría de contribuyente, pero no pueden determinar las categorías ni sus rangos de facturación<sup>38</sup>. Por motivos de simplificación, el nivel de carga para cada categoría de contribuyente es único para cada provincia, es decir, no se admiten diferentes niveles impositivos para diferentes sectores económicos o alguna otra diferenciación.

---

<sup>36</sup> Este aspecto no resulta menor a la hora de considerar las chances de seguir extendiendo el sistema, pues los gobiernos locales evalúan que existe un riesgo de ceder el cobro de tributos propios.

<sup>37</sup> Por ejemplo, monotributistas propietarios de inmuebles o automotores de alto valor.

<sup>38</sup> El gobierno nacional determina las categorías, y los rangos de facturación para pertenecer a ellas, con un límite máximo que, si es excedido, el contribuyente debe pasar al régimen general y pagar según base imponible y alícuota.

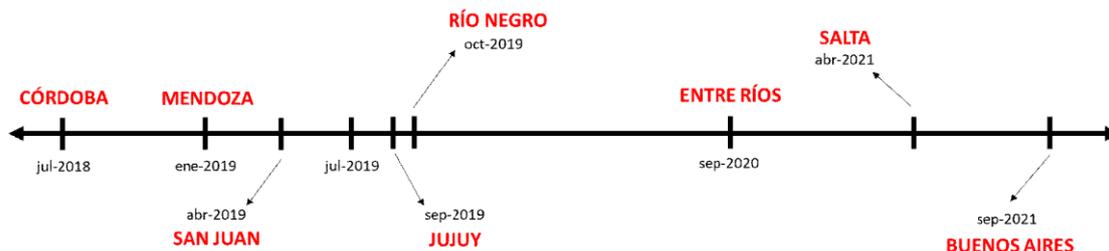
□ **Aspectos que preservan las provincias entre sus potestades:**

- **Entrar/Salir del esquema unificado:** la unificación del cobro de tributos subnacionales junto con AFIP es voluntaria, de modo que cada provincia puede decidir si adhiere o no. En los hechos, el avance en la implementación de esta reforma, que los contribuyentes involucrados consideran probablemente como una mejora en su situación (por menores costos de cumplimiento y en algunos casos también menor carga impositiva), aumenta la presión sobre las jurisdicciones que aún no adhirieron.
- **Definir nivel impositivo para cada categoría:** cada provincia puede establecer el monto fijo a pagar por categoría que define AFIP, quedando expuesto el nivel de tributación requerido por cada nivel de gobierno, sometido al escrutinio público.
- **Definir grupos exentos:** cada provincia establece quienes deben pagar el impuesto y quienes no, y lo comunica en tiempo real al organismo nacional, a través de la integración de sistemas.
- **Fiscalización:** cada nivel de gobierno preserva su potestad de fiscalizar y, en caso de hallar incongruencias, accionar contra contribuyentes que no estén adecuadamente categorizados o no pagan; además, existen canales de comunicación para establecer acciones coordinadas (por ejemplo, la administración tributaria provincial puede alertar a AFIP sobre comportamientos evasores y viceversa), generando externalidades positivas en el control.
- **Incluir al nivel municipal:** cada provincia es responsable de disponer condiciones para la inclusión de municipios, ya que el organismo federal no trata en forma directa con ese nivel de gobierno; además, debe tenerse presente que en cada provincia pueden diferir las potestades tributarias municipales, de modo que es un aspecto que debe legislar cada provincia en particular.

Luego de la adhesión inaugural de la provincia de Córdoba en 2018, se fueron sumando otras provincias, en forma voluntaria y gradual, alcanzando un total de 8 provincias hasta el presente.

Luego de la provincia de Córdoba decidieron sumarse: Mendoza (enero de 2019), San Juan (abril de 2019), Jujuy (septiembre de 2019), Río Negro (octubre de 2019), Entre Ríos (septiembre de 2020) y Salta (marzo de 2021). Por su parte, la provincia de Buenos Aires, aprobó la unificación a finales de abril de 2021 y se comenzó a implementar en el mes de septiembre de dicho año.

**Gráfico 7: Cronología de implementación por provincia**



Fuente: elaboración propia. Nota: la provincia de Buenos Aires aprobó el Monotributo Unificado en agosto de 2021; la medida comenzó a regir en septiembre de 2021.

De las 24 jurisdicciones intermedias, hasta septiembre/2021 adhirió un tercio. Con la reciente adhesión de provincia de Buenos Aires, las jurisdicciones que ya implementaron representan un 63% de la población del país.

Como se mencionó, cada provincia puede definir niveles impositivos diferentes. Así, existen esquemas de carga tributaria proporcional, progresiva o regresiva, según el caso y con diferentes niveles impositivos para las mismas categorías de contribuyentes.

#### **Inclusión de municipios en la reforma**

Córdoba es la única provincia en la cual los municipios han adherido al Sistema Único Tributario<sup>39</sup>, integrando a los pequeños contribuyentes de la contribución que incide sobre la actividad comercial, industrial y de servicios. Se trata de 107 municipios, incluyendo la ciudad de Córdoba y gran parte de las ciudades de mayor envergadura, que representan cerca de 25% de los gobiernos locales y 64% de la población.

El componente impositivo municipal resulta homogéneo entre las jurisdicciones de ese nivel de gobierno, por razones de simplificación en la implementación. Los municipios no pueden establecer exenciones propias dentro del sistema unificado. En ese sentido, se destaca que los municipios han cedido más autonomía tributaria que los gobiernos provinciales. El organismo federal interactúa con el gobierno provincial y no individualmente con los municipios, debido a su elevada cantidad y alta heterogeneidad.

Es interesante repasar la secuencia de implementación en la provincia de Córdoba, que comenzó con 29 municipios adheridos en el primer año, por lo general los más relacionados previamente con las actividades del Ministerio de Finanzas provincial. En años posteriores se apreció un ritmo paulatino de incorporación de gobiernos locales, hasta llegar a las actuales 107 jurisdicciones. La distribución de los municipios según partido político entre los adherentes no dista mucho de la distribución del conjunto

<sup>39</sup> Es cada provincia la que debe establecer las condiciones para la inclusión de los municipios, por motivos normativos.

completo de municipios, de modo que no se han observado preferencias de tipo político para el acceso. El hecho que los primeros gobiernos locales incorporados al Monotributo unificado mostraron resultados satisfactorios en términos de recaudación y cantidad de contribuyentes, generó confianza para la incorporación de más municipios y comunas<sup>40</sup>.

**Tabla 3. Nivel de imposición en Monotributo Unificado por Provincia**

Pagos anuales 2020/2021 en % del ingreso medio estimado

	Córdoba	Entre Ríos	Jujuy	Mendoza	Salta	San Juan	Río Negro	Buenos Aires (P)
Categ. Monot.	2020	2020	2021	2021	2021	2020	2020	2021
A	3.0%	4.6%	3.0%	2.8%	4.2%	3.3%	4.7%	1.3%
B	3.1%	3.5%	3.0%	2.6%	3.7%	3.0%	4.2%	1.5%
C	3.0%	3.5%	3.0%	2.5%	3.6%	2.9%	4.0%	1.7%
D	3.1%	3.5%		2.6%	3.7%	3.0%	4.2%	2.0%
E	3.0%	3.5%		2.5%	3.6%	2.9%	4.0%	2.3%
F	3.0%	3.5%		2.4%	3.6%	2.8%	3.9%	2.4%
G	2.9%	3.5%		2.3%	3.5%	2.8%	3.8%	2.5%
H	3.0%	3.5%		2.1%	3.6%	2.9%	4.1%	4.1%
I	2.9%	3.5%		1.9%	3.3%	2.7%	3.8%	4.0%
J	2.9%	3.5%		1.8%	3.3%	2.7%	3.7%	4.1%
K	2.9%	3.5%		1.8%	3.3%	2.7%	3.7%	4.2%
Componente de equidad tributaria	Proporcional	Proporcional para mayor parte de padrón	Proporcional con escala incompleta	Regresivo	Regresivo	Regresivo	Regresivo	Progresivo

Fuente: elaboración propia.

Otras características que se pueden destacar de la adhesión municipal al nuevo sistema es que resultó proporcionalmente mayor en localidades medianas y grandes y en localidades de nivel económico medio y alto.

### Efectos de la reforma: aumento de cantidad de contribuyentes a nivel subnacional

Uno de los resultados más importantes que se observó en las provincias adheridas, ha sido la ampliación significativa del padrón de contribuyentes. La reforma brindó la posibilidad de incorporar en las bases provinciales a contribuyentes que, estando inscriptos en el Monotributo nacional, no lo estaban en el IIBB provincial. En todas las provincias adheridas que suministraron información (Córdoba, Salta, Entre Ríos<sup>41</sup> y Río Negro), se verificó un incremento en la cantidad de contribuyentes al momento de implementar la unificación. En Río Negro, la suba resultó menor, hecho que se atribuye

<sup>40</sup> Los efectos de la reforma desde la óptica municipal fueron calculados para algunos municipios testigo, a poco de iniciada la implementación, y reflejan importante aumento en la cantidad de contribuyentes, un incremento en el nivel de cumplimiento (de menor significatividad que el primero) y una compensación -de diversa intensidad según el municipio- ocasionada por el efecto de tener un menor nivel impositivo a posteriori de la unificación. Para más detalles consultar Capello y Cohen Arazi (2019).

<sup>41</sup> Al cierre de este informe, las autoridades de Entre Ríos no habían enviado la información solicitada, aunque comunicaron verbalmente los principales resultados alcanzados.

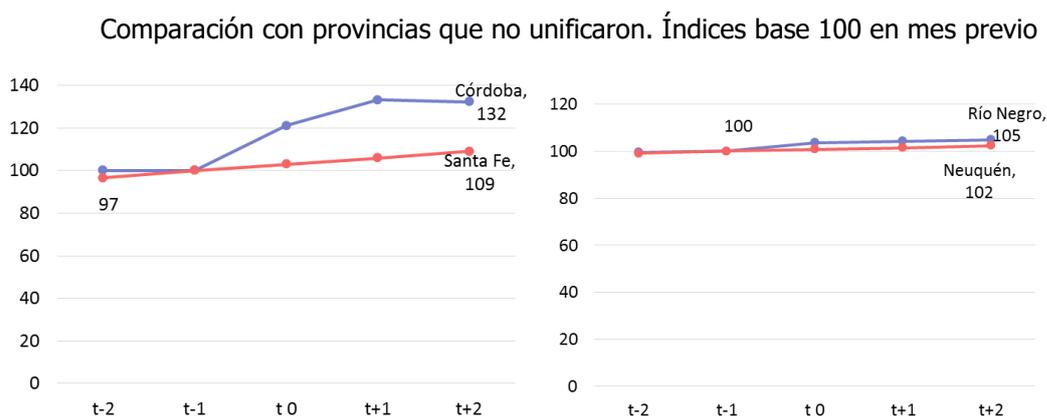
a trabajos de cruce de información de padrones entre la AFIP y la administración tributaria provincial previos a la unificación.

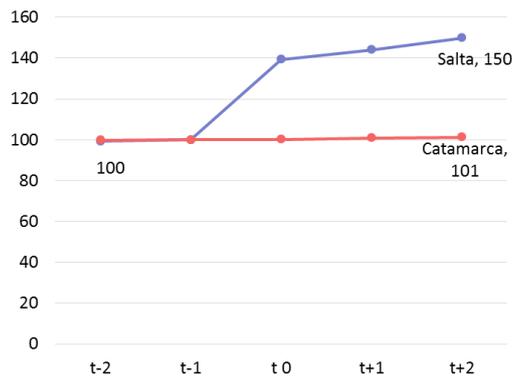
En una comparación entre provincias que implementaron la reforma (y brindaron información) con otras jurisdicciones que no se integraron a la unificación, y que resultan similares a las primeras desde el punto de vista geográfico y socioeconómico, la evolución favorable de la cantidad de contribuyentes en el contexto de la articulación con AFIP resulta muy significativa en dos de las tres comparaciones realizadas. En el caso de Córdoba y Salta, a los 3 meses de la reforma la cantidad de contribuyentes había aumentado en 32% y 50%, respectivamente, cuando no ocurrió lo mismo en Santa Fe y Catamarca, provincias con las que se las compara. En Río Negro la suba fue de 5%

### Aumento en el cumplimiento tributario

En lo que hace al nivel de cumplimiento observado, se pudo acceder a datos detallados de la provincia de Córdoba. Con la reforma se pudo corroborar una marcada tendencia creciente en indicadores de cumplimiento, pasando de 56% a 66% la proporción de contribuyentes que pagaban sus obligaciones en el mes de vencimiento o en el siguiente, a los pocos meses de implementado, y llegó luego a un nivel de 76%. La principal razón podría radicar en que, con el Monotributo Unificado, si se paga el impuesto a nivel nacional debe pagarse simultáneamente a nivel provincial y municipal, lo cual resulta en externalidades verticales que aumentan la tasa consolidada de cumplimiento.

### Gráfico 8: Cantidad de contribuyentes antes y después de unificar sistemas simplificados

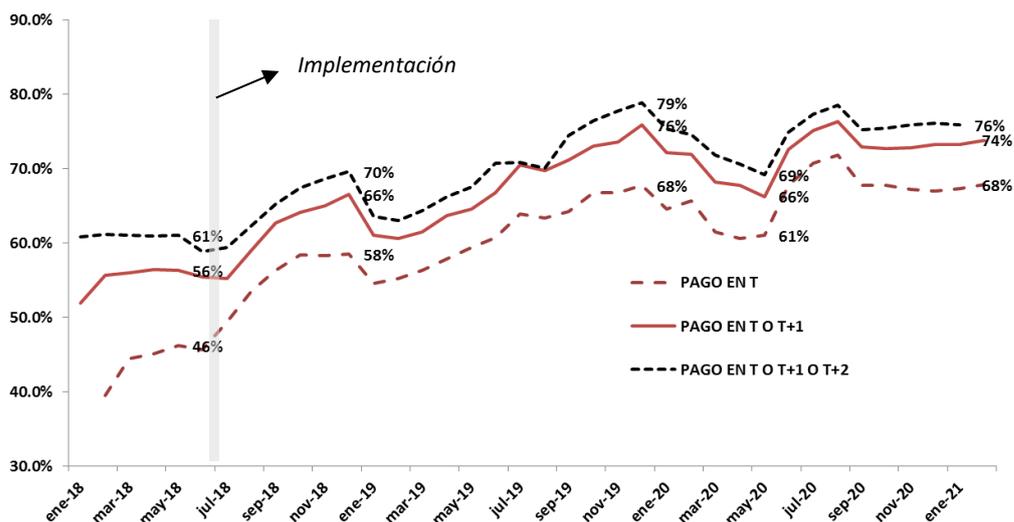




Fuente: elaboración propia.

En ese sentido, la percepción de riesgo por parte de los contribuyentes se conjetura que resulta mayor para incumplimientos ante el organismo recaudador nacional, debido a que éste puede inhabilitar el registro tributario y la posibilidad de emitir comprobantes, entre otras posibles razones. Además, el organismo nacional cuenta con mayores posibilidades de cruzamientos de datos y detección de inconsistencias. La hipótesis que los gobiernos subnacionales tienen mayores posibilidades de fiscalización por la proximidad, en términos generales, pareciera no validarse, a partir de la evaluación de los indicadores de desempeño antes y después de la reforma, como también con el análisis de probabilidades de evasión en IIBB que se desarrolla en el próximo apartado.

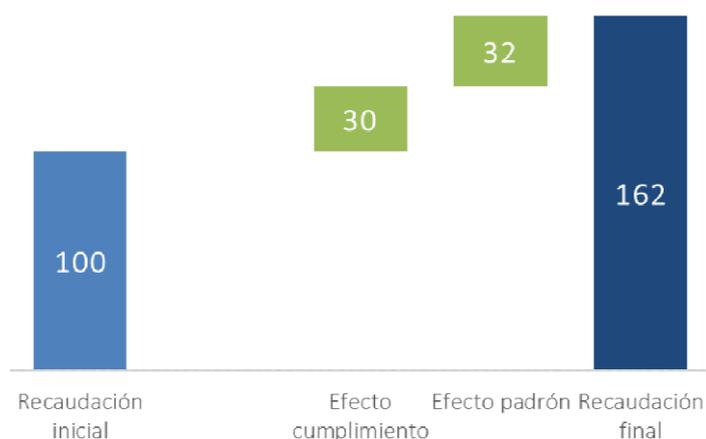
**Gráfico 9: Provincia de Córdoba: Cumplimiento tributario, en proporción de contribuyentes, con pago en meses t, t+1 o t+2**



Fuente: elaboración propia. Notas: la unificación se realizó en julio 2018; además durante el tercer trimestre de 2020 se establecieron medidas de ayuda que incluyeron un subsidio para el pago de del Monotributo -de carácter automático para quienes accedieran a ciertas medidas de sostén económico-, que afectó en forma inusual los niveles de cumplimiento tributario estimados.

En suma, sobre la base de una simulación desarrollada a los fines de lograr aislar los efectos específicos de la unificación implementada por la provincia de Córdoba, se estima que la recaudación provincial entre los contribuyentes alcanzados por el Monotributo Unificado aumentó un 62%, del cual 30 puntos porcentuales (pp) se atribuyen a mejoras en el nivel de cumplimiento y 32 pp al incremento observado en la cantidad de contribuyentes.

**Gráfico 10: Provincia de Córdoba: Efectos combinados sobre la recaudación de IIBB**



*Fuente: elaboración propia.*

### **Reducción de la evasión: ¿Qué probabilidades existen de estar tributando en el Monotributo nacional, pero no en IIBB? Resultados en provincia de Córdoba**

Con la utilización de un modelo *Logit* se estima la probabilidad que un contribuyente no haya estado inscripto en IIBB, cuando sí estaba en el Monotributo nacional. Para ello, se analizan los determinantes de la probabilidad asociada a que se produzca dicho evento, a partir de datos administrativos. Las variables consideradas fueron: 1) Si el contribuyente es empleador o no; 2) Actividad económica que desempeña; 3) Tamaño de la localidad; 4) Indicador proxy de ingresos del contribuyente (a partir de categoría de monotributo); y 5) Edad del emprendimiento<sup>42</sup>.

Diversos estudios que ponen foco en la moral impositiva incorporan variables como la edad del contribuyente, su género, su condición marital, su nivel educativo, entre otros. Torgler (2006) y Martínez-Vázquez y Torgler (2009) son referencias importantes en este sentido, aunque se basan en encuestas y no en datos administrativos.

<sup>42</sup> Las primeras tres variables son categóricas, mientras que las últimas dos son cuantitativas.

Los resultados indican que: a) a mayor edad de los emprendimientos –medida como tiempo desde la inscripción inicial–, se verifican menores probabilidades de evasión; b) a mayor nivel de ingreso, también se verifican menores chances de evasión; c) la condición de empleador correlaciona con una menor probabilidad de evasión, d) en las localidades más pequeñas (menos de 2.000 habitantes) y más grandes (más de 50.000) prevalece mayor nivel de no inscripción (el mínimo se encuentra entre 2.000 y 5.000 habitantes); e) la actividad económica que realiza el contribuyente ayuda a explicar diferencias significativas en la probabilidad de evadir.

### Otros resultados y lecciones de la reforma

A partir de entrevistas con funcionarios de jurisdicciones que implementaron la unificación<sup>43</sup>, se destacó la necesidad de una gran labor conjunta previa entre las jurisdicciones provincial y nacional. En el caso de Córdoba, se destacó una intensa labor de coordinación, especialmente entre las áreas de sistemas, para lograr la puesta en marcha inicial que permitió luego la replicación/adaptación a otras provincias. La implementación de un caso testigo, como la documentación de sus resultados, resultaron importantes para las posteriores incorporaciones.

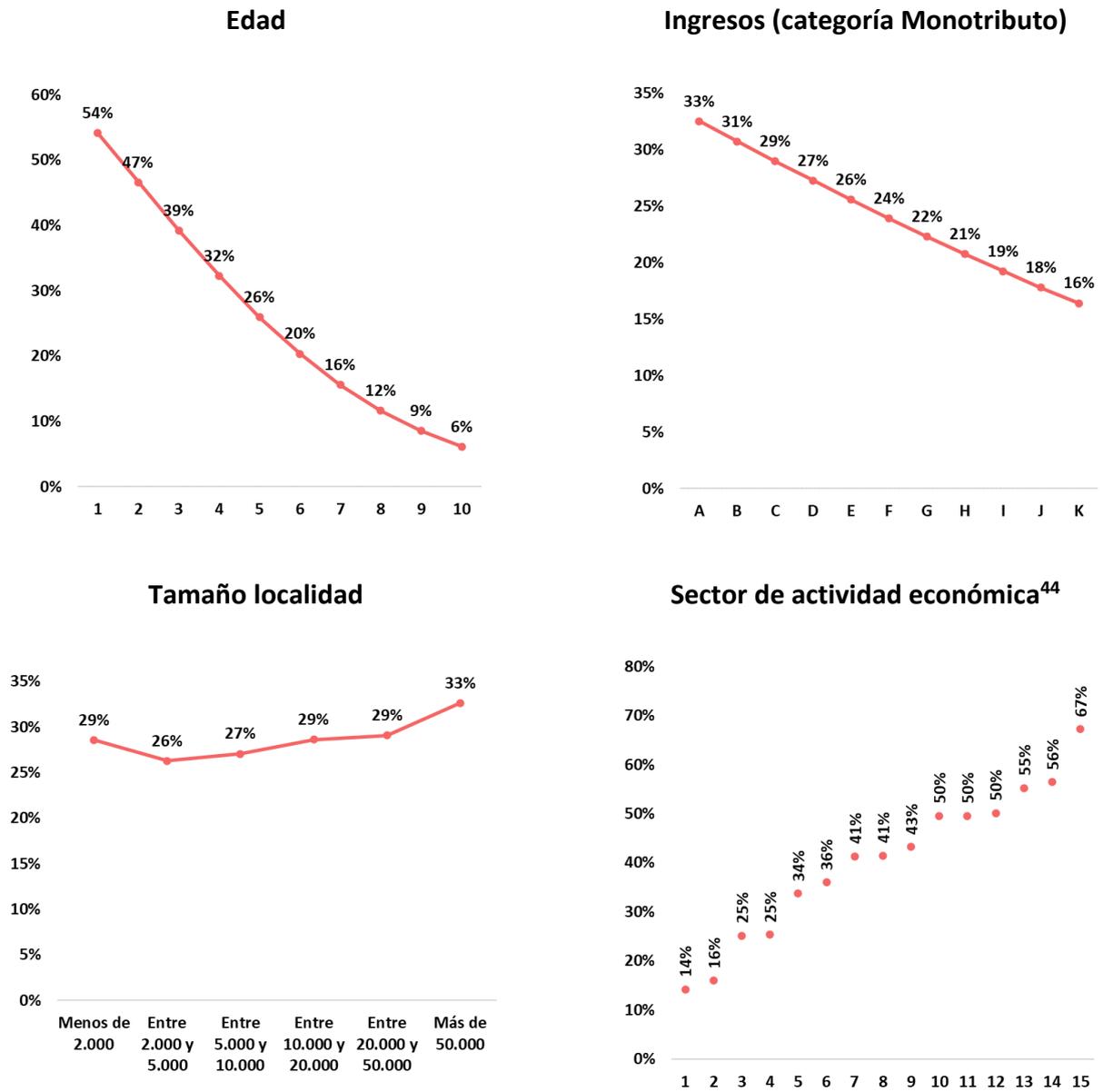
**Tabla 4. Determinantes de la evasión en IIBB entre inscriptos en Monotributo**

<i>Variable</i>	<i>Coef</i>	<i>Std. Err.</i>	<i>z-Stat</i>	<i>P&gt; z </i>
edad	-0.4050	0.0039	-102.87	0.00
empleador	-1.3496	0.0599	-22.53	0.00
cat. monotributo	-0.1389	0.0035	-39.18	0.00
tamaño localidad				
1	1.2702	0.0541	23.49	0.00
2	1.0820	0.0532	20.34	0.00
3	1.1464	0.0503	22.79	0.00
4	1.2732	0.0504	25.28	0.00
5	1.3114	0.0499	26.29	0.00
6	1.5918	0.0472	33.72	0.00
constante	-2.5645	0.2028	-12.75	0.00
actividad económica	...	...	...	...
<hr/>				
N. obs	169256			
LR chi2	78809.05			
Prob> chi2	0			
Pseudo R2	0.3826			

*Fuente: elaboración propia. Nota: la variable que refleja la actividad económica del contribuyente admite una gran cantidad de posibles estados, por lo que, a fin de lograr una mayor simplicidad expositiva, se omiten los resultados de dichos parámetros en esta tabla resumen.*

<sup>43</sup> Se concretaron entrevistas con referentes de Córdoba, Entre Ríos, Río Negro y Salta.

**Gráfico 11: Efectos marginales de factores y covariables**



Fuente: elaboración propia. Por motivos de exposición, en el gráfico se omitieron los nombres de los sectores involucrados. Son: 1. Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos; 2. Comercio por menor; 3. Industria manufacturera; 4. Servicios personales y de los hogares; 5. Servicios inmobiliarios; 6. Servicios artísticos, culturales, deportivos y de esparcimiento; 7. Servicios profesionales, científicos y técnicos. 8. Servicios de asociaciones y servicios personales; 9. Construcción; 10. Salud humana y servicios sociales; 11. Servicio de transporte y almacenamiento; 12. Enseñanza; 13. Información y comunicaciones; 14. Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; 15. Actividades administrativas y servicios de apoyo

<sup>44</sup> Se considera a una selección sectores, a título ilustrativo, todos con coeficientes significativos y con cantidad significativa de casos.

Las tareas previas a la implementación dependen del punto de partida de cada jurisdicción. En Córdoba, Río Negro y Entre Ríos, existía un régimen simplificado preexistente; mientras que en Salta no existía tal diferenciación en el tratamiento tributario. Aun existiendo un sistema simplificado de tributación antes de la unificación, debieron realizarse ajustes para lograr los resultados deseados. Por ejemplo, en Córdoba el régimen simplificado pre-existente (2017) mostraba diferencias de parámetros muy marcadas respecto del Monotributo nacional, y algo similar ocurría en Entre Ríos. En Río Negro, el régimen simplificado era de carácter optativo, y con la unificación pasó a ser obligatorio.

Por su parte, en virtud de tratamientos especiales consagrados en normas previas, se presentaron situaciones que llevaron a algunas jurisdicciones a desacoplar la implementación para diversos grupos de contribuyentes. En el caso de Río Negro, se mantiene un régimen simplificado provincial que coexiste con el Monotributo Unificado y que aplica a diversas actividades que reciben un tratamiento impositivo diferenciado (menor carga). También en Salta se presentó la necesidad de brindar la posibilidad a los contribuyentes de optar por salir del régimen simplificado en ciertas condiciones en las que podrían reducir sustancialmente su nivel de presión tributaria, a través de la tributación en el régimen general.

En otro orden, en Entre Ríos los contribuyentes que ejercen una actividad profesional (que son un grupo importante entre los pertenecientes al Monotributo nacional) están gravados por un impuesto específico que grava el ejercicio profesional, que tiene una estructuración similar al IIBB, pero se trata de otro tributo, por lo que quedó fuera de la unificación.

Un elemento que se destacó en la mayor parte de las jurisdicciones es que, en aras de incorporarse a la unificación, enfrentaron dificultades para aplicar tratamientos especiales a grupos de contribuyentes, o en momentos específicos de tiempo, dentro del sistema simplificado. Por caso, el establecimiento de diferentes niveles impositivos a actividades económicas promovidas, reducciones temporales de carga (por ejemplo, para compensar efectos de la pandemia por COVID-19, o promover nuevos negocios), manejo de planes de pago para saldar deudas, por citar los principales. Se trata de aspectos que quedaron fuera del sistema unificado, de modo que obliga a mantener parcialmente procesos de administración tributaria en los sistemas provinciales, lo que impide aprovechar todo el potencial de reducción de costos de administración tributaria.

Un aspecto que en todas las jurisdicciones se destacó, pese a que no tiene una medición concreta, salvo en el caso de Córdoba (como se verá luego), es la importante mejora alcanzada en la gestión de la administración tributaria. Entre dichas mejoras, se

destacan: a) la depuración del padrón y la corrección de errores acumulados (confirmación de contribuyentes activos, códigos de actividad económica, domicilios, etc.); b) el menor nivel de demanda de atención física (dado que la gestión unificada favoreció la mayor digitalización de los procesos); c) el menor nivel de consultas en general (las consultas técnicas fueron derivadas mayoritariamente a AFIP).

En todas las experiencias se identificaron grupos afectados por la unificación que podían ser gravados en forma errónea si se adoptaba un criterio masivo o que podían tener una carga mayor a la que la normativa consagraba hasta el momento, como fue señalado. Debe recordarse que los vectores para definir el nivel impositivo en el Monotributo nacional son la actividad económica (comercio o servicios) y nivel de ingreso (según categoría), mientras que para el IIBB podían existir otros parámetros y numerosas diferenciaciones según sector de actividad económica. Por tal motivo, se debieron implementar cláusulas de escape para evitar inequidades, como también para reducir al mínimo posible los reclamos que pudieran deslegitimar la unificación. Es importante destacar que, en cada provincia, estos grupos resultaban muy diferentes (profesionales, construcción, sectores vulnerables, industrias promovidas, entre otros).

En lo que respecta a la inclusión de municipios, es oportuno destacar que en las jurisdicciones que aún no lo hicieron (todas menos Córdoba), el factor común para explicar la demora es la gran diversidad de niveles de carga tributaria y las dificultades que implica el proceso político de implementación. El desarrollo de acuerdos y la construcción de confianza mutua, mediada por procesos institucionales y políticos, podría tomar algún tiempo, y la situación en cada provincia resulta diversa.

Finalmente, si bien articular con AFIP trajo muchas ventajas para las administraciones provinciales, también el régimen nacional puede generar problemas que se trasladen a las provincias. Así, la irregularidad en los cambios de las escalas, en un ambiente inflacionario, podría implicar que las provincias se vean afectadas por una decisión de la jurisdicción nacional.

#### **IV. Impacto en costos de administración y cumplimiento: El caso de la provincia de Córdoba**

El Monotributo Unificado en la provincia de Córdoba ha tendido hacia la simplificación de la gestión necesaria para que los contribuyentes puedan cumplir con sus obligaciones tributarias. Dicho objetivo implicó modernizar la administración tributaria provincial, en términos de servicios y administración de información.

Con la reforma, los pequeños contribuyentes de IIBB pueden administrar sus obligaciones relacionándose con una única jurisdicción pública (AFIP nacional), con lo

cual muchas de las actividades que dichos contribuyentes estaban obligados a realizar en forma repetitiva y descoordinada entre los distintos fiscos, comenzaron a solucionarse de manera no presencial, a través de aplicaciones informáticas que agrupan a las jurisdicciones nacional, provincial y municipal (para los municipios que voluntariamente se sumaron a la reforma en la provincia de Córdoba).

**Tabla 5. Reformas que reducen costos de cumplimiento y/o administración tributaria**

<b>Concepto</b>	<b>Beneficio</b>
<b>Pago Único</b>	Los contribuyentes realizan un solo pago, en lugar de tres, desde la página web de la AFIP
<b>Vencimiento Único</b>	Existe un único vencimiento para todos los componentes impositivos de las tres jurisdicciones involucradas
<b>Mejora en los incentivos fiscales a través del débito automático</b>	La jurisdicción provincial y los municipios adheridos decidieron sumarse a la política de beneficios e incentivos del gobierno nacional, a través del cumplimiento de las obligaciones por el mecanismo de débito automático. De esta manera, los ciudadanos sumaron un nuevo beneficio que permite que quienes cumplen en tiempo y forma con el pago mensual durante un año calendario (con débito automático o tarjeta crédito), se les reintegra el valor del tributo correspondiente a un pago mensual
<b>Continuidad de todas las exenciones a nivel provincial</b>	Se brindó continuidad a las exenciones a nivel provincial en el IIBB, que regían en la provincia de Córdoba, tales como algunos oficios, profesionales universitarios, actividad industrial y otros casos, adhiriendo los municipios a las mismas exenciones definidas a nivel provincial
<b>Eliminación de regímenes de anticipos de impuesto</b>	Se eliminaron percepciones, retenciones y anticipos de recaudación bancaria a los contribuyentes del Monotributo. A partir de la unificación, los contribuyentes dejaron de estar incluidos en los regímenes de adelantar el pago de los impuestos cada vez que hacen una compra, una venta a través de medios digitales o un movimiento en sus cuentas bancarias
<b>Gestión integrada de trámites y servicios</b>	Ahora existe un canal integrado de gestión de trámites (altas, bajas, modificaciones de datos, recategorizaciones) y servicios, centralizado en el sitio web de AFIP
<b>Unificación de Constancias</b>	Existe una constancia única de inscripción, para los tres niveles del Estado
<b>Armonización municipal</b>	Se logró armonizar en materia tributaria para los contribuyentes de la TSH de municipalidades. Se unificaron políticas de facturación, vencimientos, canales de cobro y exenciones, entre otros aspectos, en los municipios adheridos al cobro unificado

## Presentación de declaraciones juradas

Con la implementación de la unificación, se ampliaron los parámetros para que los contribuyentes queden comprendidos dentro del régimen simplificado, por lo que una proporción de los contribuyentes que se encontraban alcanzados por el régimen general, que requiere la presentación mensual de declaración juradas con el detalle de las actividades económica realizadas y su cuantía, dejaron de tener esta obligación

---

*Fuente: elaboración propia.*

### Efectos sobre costos de cumplimiento

Uno de los principales objetivos del Monotributo Unificado para pequeños contribuyentes es reducir sus costos de cumplimiento. En este trabajo se llevó a cabo una medición de dichos costos de cumplimiento a través de una encuesta específica a una muestra calificada de asesores tributarios. Según Naciones Unidas y CIAT (2014), los Costos de Cumplimiento de los contribuyentes ( $CC$ ) se pueden expresar como una suma de Costos Internos ( $CI$ ) y Costos Externos ( $CE$ ), es decir:

$$CC = CI + CE$$

Los **costos internos** incluyen tanto los costos laborales como los no laborales, y se pueden obtener de la sumatoria entre el tiempo destinado a desarrollar las actividades necesarias para el cumplimiento de las obligaciones tributarias ( $T_A$ ) multiplicadas por el valor monetario del tiempo ( $V_A$ ) (igual al monto pagado a los recursos humanos que realizan esas actividades por unidad de tiempo), más todos los gastos administrativos ( $G_A$ ) no laborales. Por ende, los costos internos son:

$$CI = T_A * V_A + G_A$$

Por otro lado, los **costos externos** representan aquellas tareas que la empresa delega a terceros para cumplir con la obligación tributaria, y por las cuales paga una retribución.

En este caso, el objetivo es comprobar si los costos de cumplimiento de los pequeños contribuyentes se redujeron con el Monotributo Unificado. Para ello se procedió a estimar los costos de cumplimiento de los contribuyentes inscriptos en el Monotributo antes y después de la unificación. Para analizar la situación previa, se tienen en cuenta dos escenarios posibles: i) el monto a pagar por el contribuyente en concepto de IIBB y TSH municipal se calculaba según el régimen general (base imponible

x alícuota); y ii) el contribuyente pertenecía a un régimen simplificado local para el pago de IIBB y TSH municipal<sup>45</sup>.

A diferencia de las grandes empresas, en las que gran parte de las tareas asociadas al cumplimiento de las obligaciones tributarias son realizados por trabajadores internos, los pequeños contribuyentes suelen delegar la mayoría de estas tareas a un profesional (típicamente Contador Público). Por ende, para elaborar la encuesta se consultó a Contadores dedicados al asesoramiento de pequeñas empresas, con el fin de captar todas las tareas y costos asociados al cumplimiento tributario.

En la encuesta se incluyeron todas las actividades que se consideraron necesarias para que un contribuyente inscripto en el Monotributo nacional cumpla con el pago de IIBB y TSH. Se consultó el tiempo requerido para realizar cada actividad por impuesto, medido en horas anuales, a fin de contemplar tanto las actividades que son mensuales, como aquellas que son esporádicas. Las actividades que se tuvieron en cuenta fueron: inscripción en el régimen; actualización de datos del contribuyente; mantenimiento de registros contables; preparación de DDJJ; presentación DDJJ y pago; respuestas a fiscalizaciones; auditoría, cobranza y litigios tributarios; reclamos y pedido de devoluciones a la AT; gastos en computación y sistemas; cursos o capacitaciones; consultas ante cambios o novedades y gastos en otros asesores externos.

Como aproximación de los costos de cumplimiento se calcularon los honorarios totales anuales cobrados por los asesores contables para llevar a cabo todas las tareas asociadas al pago de los tributos. Para obtener el valor monetario del tiempo, se consultó el honorario promedio por hora para cada actividad.

La encuesta fue respondida online por 10 asesores contables especializados en asesorar a pequeños contribuyentes, que cuentan cada uno de ellos con numerosos clientes, de modo que dan una visión promedio de sus contribuyentes.

Los resultados indican que los costos de cumplimiento asociados a los tributos provincial y municipal se han reducido notablemente con la unificación. Además, dichos costos han disminuido en mayor medida para aquellos contribuyentes que antes pertenecían al régimen general y que tenían el requisito de presentar declaraciones juradas mensuales, entre otras tareas. Este grupo representaba alrededor de 50% del conjunto de pequeños contribuyentes, mientras que el 50% tributaba en un esquema simplificado provincial previo, de pagos fijos.

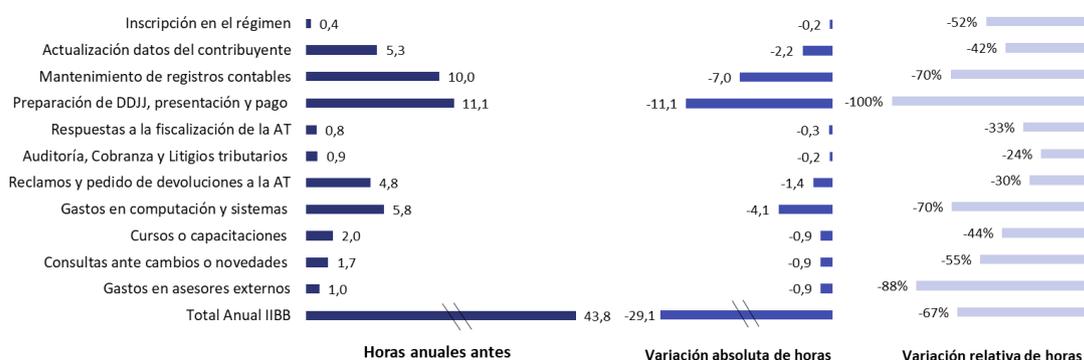
---

<sup>45</sup> Es oportuno señalar que el sistema simplificado preexistente, en 2017, se estructuraba sobre la base de parámetros diferentes a los del Monotributo nacional.

Si se tiene en cuenta a los contribuyentes que provenían del régimen general, antes de la unificación destinaban casi 44 horas anuales en promedio para cumplir con el pago de IIBB, y alrededor de 37 para el pago de TSH. Luego de la unificación, la cantidad de horas promedio cayó un 67% para el caso de IIBB y 52% en TSH. Las tareas con mayor reducción de horas están asociadas a la preparación de declaraciones juradas, presentación y pago, seguido del mantenimiento de registros contables.

**Gráfico 12: Horas anuales promedio de trabajo de asesores impositivos antes de la unificación y variación absoluta y relativa luego de la unificación**

**Caso IIBB - Situación previa: Régimen General<sup>46</sup>**



Fuente: elaboración propia.

Los regímenes simplificados suelen reducir los costos de cumplimiento porque simplifican el cálculo del impuesto, y si reemplazan a más de un impuesto, la reducción de costos es mayor, al disminuir la cantidad de pagos e interacciones con organismos que debe realizar un contribuyente. La variación de dicha actividad fue la que más contribuyó a la reducción de las horas anuales totales destinadas al pago, tanto en IIBB como TSH, para el caso en que los contribuyentes pertenecían al Régimen General. La segunda actividad que más reducción absoluta en horas y mayor contribución a la variación total fue “mantenimiento de registros contables”.

Las horas totales necesarias para realizar las actividades destinadas al pago de ambos impuestos cayeron aproximadamente 60% para los contribuyentes que antes de la unificación pertenecían al régimen general, y la merma fue del 50% para los que pertenecían al régimen simplificado preexistente.

<sup>46</sup> Los gráficos correspondientes al resto de los casos se incluyen en anexo.

Respecto a los honorarios anuales totales (promedio), en términos monetarios cayeron un 37% para los contribuyentes que pertenecían al régimen simplificado local, y 61% para los que estaban en el régimen general.

Un ejercicio interesante es analizar el impacto de los costos de cumplimiento, antes y después de la unificación, según categoría del Monotributo que tenga cada contribuyente. Suponiendo que los costos de cumplimiento en horas son iguales para cualquier categoría de Monotributo<sup>47</sup>, se puede estimar el costo de cumplimiento promedio por cada \$100.000 de facturación (US\$ 1.000).

Así, puede notarse la importante carga que supone el cumplimiento tributario (en este caso para impuestos subnacionales) en los gravámenes sobre las ventas. La categoría más baja enfrenta costos de cumplimiento que son 10 veces superiores a los de la mayor categoría. Además, mientras el costo disminuyó en alrededor de 13 horas por cada \$100.000 de facturación para los contribuyentes de menor envergadura (categoría A) que provenían del régimen general; para los de la categoría más alta, disminuyó en 1,3 horas. En el caso intermedio (categoría F), la disminución resultó de 2,75 horas. Cuando los contribuyentes provenían del régimen simplificado preexistente, la reducción de costos de cumplimiento resulta menor, pero el impacto es notable, independientemente del régimen de partida de los contribuyentes.

**Tabla 6. Horas totales destinadas al cumplimiento de IBB y TSH cada \$100.000 de facturación por categoría y situación**

Categoría	Antes Régimen General	Después Régimen General	Antes Régimen Simplificado Local	Después Régimen Simplificado Local
A	21,7	8,7	17,4	8,7
B	14,6	5,9	11,7	5,9
C	10,4	4,2	8,4	4,2
D	7,6	3,0	6,1	3,0
E	5,7	2,3	4,6	2,3
F	4,6	1,8	3,7	1,8
G	3,8	1,5	3,1	1,5
H	3,1	1,2	2,5	1,2
I	2,8	1,1	2,2	1,1
J	2,4	1,0	1,9	1,0
K	2,2	0,9	1,7	0,9

*Fuente: elaboración propia.*

<sup>47</sup> El supuesto puede ser cuestionable si se considera que existe una porción de carga administrativa que es variable, aunque la mayor parte de las tareas son de carácter fijo, independientemente de la facturación o de la cantidad de ventas.

Estos resultados reflejan, además, que el Monotributo Unificado favorece notablemente a los contribuyentes de menor envergadura, los cuales son más afectados por los componentes fijos del costo de cumplimiento, constituyendo una mejora en la equidad tributaria.

### **Efectos sobre costos de administración tributaria**

Aquí también se trabaja con datos de la provincia de Córdoba, realizando una estimación de la variación en costos de AT sobre la base de entrevistas con funcionarios de la administración provincial<sup>48</sup>. En dichos encuentros se detectaron y discutieron las diferentes tareas relacionadas a la AT que sufrieron cambios, tras lo cual tales funcionarios estimaron el ahorro de horas de trabajo que implicó la reforma<sup>49</sup>.

#### ***Procesos afectados con la reforma que permitieron disminuir costos de AT***

##### **A. Gestión de trámites**

El proceso de gestión de trámites comprende toda la estructura de servicios dispuesta por la AT de Córdoba para que sus contribuyentes administren vía web todas las necesidades relacionadas con el cumplimiento de sus obligaciones tributarias (gestión de inscripción, cese y modificación de datos con relación al régimen simplificado provincial del IIBB). El Monotributo Unificado implicó para la AT provincial dar de baja los citados trámites, que quedaron en vigencia solamente en la plataforma web de la AFIP (único espacio de gestión para las jurisdicciones incluidas en la unificación).

La eliminación de dichos trámites generó ahorros administrativos en el costo de mantener el sistema de trámites, debido a que las siguientes tareas ya no fueron necesarias: i) mantenimiento de las guías de ayuda; ii) desarrollo de las guías de ayuda; iii) resolución de trámites; iv) campañas de comunicación y capacitación; v) actualización de la plataforma de gestión.

##### **B. Gestión administrativa**

La administración del anterior régimen simplificado requería la reglamentación de sus requisitos y condiciones de aplicación, establecimiento de parámetros de

---

<sup>48</sup> Se agradece la colaboración de los siguientes funcionarios del área de recaudación de la provincia de Córdoba: Darío Santi Moreno, Gabriel Aguirre, Luciana Broggi y Marcelo Cárdenas, que participaron en talleres de trabajo sobre costos de administración tributaria pre y post reforma del Monotributo unificado, y llevaron a cabo las estimaciones de horas de trabajo para cada actividad involucrada.

<sup>49</sup> El ahorro en horas de trabajo no necesariamente se traduce en menor gasto en administración tributaria, pero libera horas de trabajo de recursos humanos especializados que pasan a estar disponibles para otras tareas concernientes a la administración tributaria provincial.

categorización y recategorización, como así todas las actividades de control de comportamiento de los contribuyentes inscriptos.

Además, era necesario mantener operativos canales de cobro a través de acuerdos con las distintas entidades y operadores del mercado que, luego de firmados, debían ser implementados y ensamblados en la plataforma web que brindaban los servicios de emisión de deuda para los ciudadanos. Estas (y otras) actividades representaban tiempo de análisis, gestión, acuerdos, desarrollos informáticos, testeos de funcionamiento, mantenimiento, soporte, actualizaciones, cargos por comisiones, entre otros conceptos.

El Monotributo Unificado tuvo un impacto directo en la realización de muchas tareas relacionadas con la administración del régimen simplificado, que quedaron comprendidas dentro de la plataforma única del Monotributo, asociando allí la gestión y reemplazando el resto de las solicitudes antes gestionadas ante la AT provincial<sup>50</sup>. Las tareas que dejaron de realizarse, con sus consiguientes ahorros en costos de AT, son las siguientes: i) administración y mantenimiento del régimen simplificado provincial; ii) envío de la base de datos de obligaciones a pagar; iii) administración de los canales de cobro; iv) administración de los débitos automáticos; v) exenciones tributarias de oficio; vi) régimen de validación para la generación de comprobantes de facturación; vii) trámites de excepción de los regímenes de retención, percepción o recaudación bancaria; viii) inscripciones generalizadas sin necesidad de efectuar un empadronamiento.

### **C. Controles y gestión de deuda**

También se produjeron cambios y ahorro de costos de AT en las siguientes gestiones: i) inscripciones generalizadas de oficio por campañas de identificación de No Inscriptos; ii) tareas de inteligencia fiscal sobre contribuyentes que antes pagaban en el régimen general; iii) tareas de operativos de campo - intimaciones a no Inscriptos y cambio de régimen de pago; iv) tareas de gestión extrajudicial (intimaciones extrajudiciales por falta de DDJJ o pagos) sobre contribuyentes que antes pagaban en el régimen general y ahora se encuentran comprendidos en el Monotributo Unificado.

### ***Nuevos procesos que aumentan los costos de administración tributaria***

El proyecto de unificación implicó modificar procesos para la realización de tareas de mantenimiento del nuevo sistema y el monitoreo y gestión de los municipios que se adhirieron al cobro unificado. Entre las nuevas tareas pueden mencionarse: i) actualización y mantenimiento de contenidos en sitio web provincial; ii) administración y mantenimiento del marco normativo; iii) administración y mantenimiento del régimen

---

<sup>50</sup> Algo similar ocurrió en los municipios adheridos.

de Monotributo Unificado; iv) parametrizaciones sobre el proceso de facturación; v) administración y gestión de municipios adheridos; vi) gestión extra judicial de deuda.

En función de las estimaciones realizadas, a partir del saldo neto entre las horas de trabajo que se ahorraron del anterior régimen, y las que se adicionaron tras la reforma, se habría producido una reducción del 67% en los costos de administración tributaria, medidos en horas de trabajo<sup>51</sup>.

**Tabla 7. Estimación de horas de trabajo de AT antes y después de la reforma en Córdoba**

**Costo de administración tributaria previo al Monotributo Unificado en Provincia de Córdoba - En horas de trabajo**

Tareas	Periodicidad de Revisión/Adecuación	Estimación Anual horas de trabajo
<b>A GESTIÓN DE TRÁMITES</b>		<b>15.280</b>
1 Mantenimiento de la Guías de Ayuda	Permanente	91
2 Desarrollo de las Guías de Ayuda	Permanente	20
3 Resolución de los trámites	Diario	14.521
4 Campañas de comunicación y capacitación	Permanente	648
<b>B GESTIÓN ADMINISTRATIVA</b>		<b>2.416</b>
1 Administración y mantenimiento del Régimen Simplificado Provincial	Anual	40
2 Administración de los Débitos automáticos	Mensual	202
3 Exenciones tributarias de oficio	Permanente	1.758
4 Trámites de excepción de los regímenes de retención, percepción o recaudación	Mensual	416
<b>C CONTROLES Y GESTIÓN DE DEUDA</b>		<b>6.552</b>
1 Inscripciones generalizadas de oficio por campañas de identificación de No Inscriptos	Permanente	1.248
2 Tareas de Operativos de Campo - Intimaciones No Inscriptos y Cambio Régimen Pago	Permanente	4.536
3 Tareas de gestión extrajudiciales (intimaciones extrajudiciales por falta de DDJJ o pagos) sobre contribuyentes que antes pagaban base por alícuota y ahora son MUC	Permanente	768
<b>Estimación Anual de Esfuerzo en horas de trabajo</b>		<b>24.248</b>

**Costo de administración tributaria del Monotributo Unificado en Provincia de Córdoba - En horas de trabajo**

Tareas	Periodicidad de Revisión/Adecuación	Estimación Anual horas de trabajo
a) Actualización y mantenimiento - Contenido landing Sitio Web	Semestral	36
b) Administración y mantenimiento de Marco Normativo	Anual	30

<sup>51</sup> No incluye el ahorro que puede haberse producido también en la administración tributaria de los municipios involucrados

c) Administración y mantenimiento del Régimen Monotributo Unificado	Permanente	5.760
d) Parametrizaciones sobre el proceso de Facturación	Anual	60
e) Administración y Gestión de Municipios	Permanente	1.728
f) Gestión extra judicial de Deuda	Permanente	384
<b>Estimación Anual de Esfuerzo en horas de trabajo</b>		<b>7.998</b>
<b>Estimación de Ahorro Anual de Esfuerzo en horas de trabajo por Monotributo Unificado</b>		<b>-67%</b>

*Fuente: elaboración propia a partir de Talleres de Trabajo con funcionarios del área de administración tributaria de la provincia de Córdoba*

### **Relación entre costos de transacción y recaudación tributaria**

En la sección II se planteó que, si se supone que el sector público se fija como meta recaudar un cierto monto para financiar un gasto público de largo plazo, entonces podría fijarse como segundo objetivo deseable el minimizar los costos que genera la tributación.

Como costos de tributación se tienen los costos de eficiencia (efectos distorsivos) que generan la mayoría de los tributos, y los costos de transacción en la tributación, esto es, los costos de administración tributaria y de cumplimiento de los contribuyentes. Si se dejan de lado los costos de eficiencia de los tributos<sup>52</sup>, y se considera que antes se mostró que la implementación del Monotributo Unificado permitió mejorar la recaudación, por aumento en la cantidad de contribuyentes y en su grado de cumplimiento, a la vez que se redujeron los costos de transacción, se puede inferir, a priori, que habría mejorado la eficiencia del sistema tributario.

Es posible estimar el cambio en los costos de transacción tributarios, antes y después de la implementación del Monotributo Unificado, con dos alternativas: a) horas de trabajo por cada peso de recaudación (a precios constantes), y b) costo de transacción (en pesos) por cada peso de recaudación.

En los cálculos inciden los costos de cumplimiento y de administración tributaria para pequeños contribuyentes de IIBB, ambos medidos en horas de trabajo<sup>53</sup> (de

<sup>52</sup> En este caso se trataría de los costos de eficiencia que se generan por contribuyentes que pasan del régimen general de IIBB (pagan en función de ventas y alícuotas) al Monotributo unificado (pagan montos fijos mensuales, según categoría de Monotributo, y éstas se hallan asociadas al nivel anual de ventas).

<sup>53</sup> A priori, se considera que en los costos de administración tributaria puede existir una subestimación, debido a que se consideraron solamente costos de mano de obra, mientras que en costos de cumplimiento podría existir una sobreestimación, debido a que se supone que todos los pequeños contribuyentes involucrados contratan a asesores impositivos para el pago de sus impuestos, cuando ello no ocurre en todos los casos. No obstante, los posibles niveles de sub/sobreestimación impactarían tanto antes como después de la implementación del régimen unificado.

asesores tributarios o de funcionarios de la administración tributaria) como también los cambios ocurridos en la recaudación, estimados para el periodo previo y posterior a la implementación del régimen unificado<sup>54</sup>.

Además, debe tenerse en cuenta que el periodo de análisis ha sido construido de forma que se puedan descontar los efectos inflacionarios, como también los cambios de política tributaria, a los fines de poder aislar y separar los efectos del mejoramiento sobre los costos de transacción tributarios propiamente dichos. Esto es, la recaudación R se supone responde al siguiente comportamiento:

$$R = R_{(RG)} (t_{RG}, Q_{RG}, C_{RG}) + R_{RS} (t_{RS}, Q_{RS}, C_{RS})$$

Donde:

- RG es régimen general (contribuyente pagan montos variables, según ventas)
- RS es régimen simplificado (pagan montos fijos, según categorías)
- t es el monto a tributar, ajustados para descontar cambios de política tributaria
- Q es la cantidad de contribuyentes
- C representa el nivel de cumplimiento

Se recuerda que en el periodo previo a la implementación de la reforma los contribuyentes involucrados (inscritos en Monotributo nacional) se repartían en dos posibles tratamientos tributarios en IBB (régimen general y régimen simplificado), y luego de la unificación pertenecen todos al régimen simplificado.

En términos de tiempo, las horas destinadas a AT y cumplimiento, relativos a la recaudación, se redujeron un 56% con la reforma, mientras que en términos monetarios la caída alcanzó el 68%. La diferencia la constituye principalmente la evolución en los costos por hora asociados, además de los cambios en el volumen de tareas y procesos que enfrentaron, antes y después, los contribuyentes y el fisco. Por otra parte, al establecer el cociente respecto de la recaudación, permite captar también el efecto del mejor desempeño recaudatorio observado<sup>55</sup>.

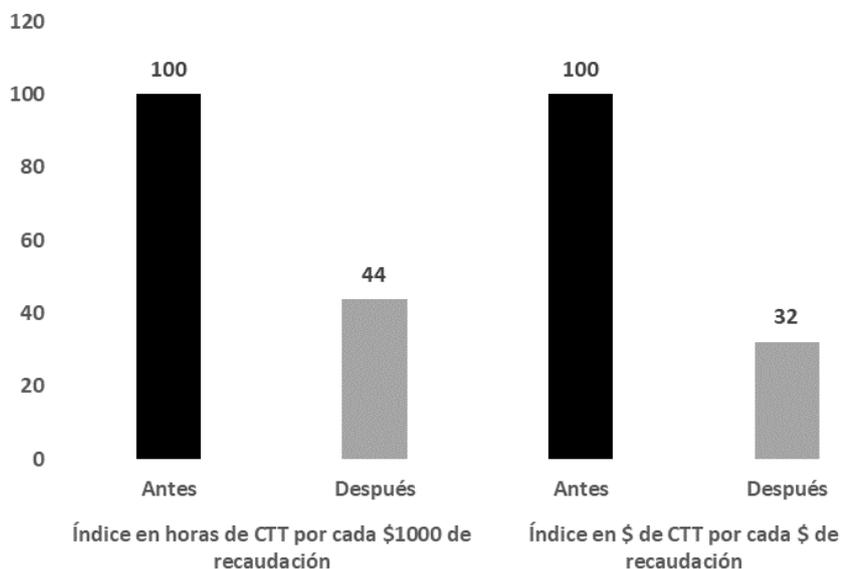
---

<sup>54</sup> En términos prácticos, en estos cálculos se considera el periodo previo al año 2017 y el posterior a la implementación a una representación del año 2018 ajustado por los efectos de la implementación, teniendo en cuenta que se puso en marcha el Monotributo unificado en el mes de Julio de dicho año.

<sup>55</sup> También es oportuno resaltar que los costos de cumplimiento tributario estimados bajaron porque se redujeron los procesos y por ende las horas destinadas por los contribuyentes, aunque también existe un efecto compensador, debido a que luego de la implementación más contribuyentes son alcanzados por la tributación.

### Gráfico 13: Relación entre costos de transacción y recaudación para contribuyentes pequeños de Córdoba, antes y después del Monotributo Unificado

(Costos de Cumplimiento + Costos de AT) / Recaudación - Índice base 100 en 2017



Fuente: elaboración propia.

Nota: se presentan los resultados en forma de índice con base 100 en el periodo previo a la implementación.

La reducción en los costos de transacción tributarios por cada peso recaudado de los contribuyentes del Monotributo Unificado de Córdoba, exhibe un resultado promisorio que debería incitar a que otras jurisdicciones provinciales y municipales se sumen a la reforma, a los efectos de reducir la carga general de los impuestos.

Por último, se debe advertirse que los resultados alcanzados están relacionados fuertemente con las condiciones de partida de cada jurisdicción. En este sentido, la provincia de Córdoba ya tenía al momento de la reforma un sistema de recaudación relativamente moderno, con una gran cantidad de funciones digitalizadas. En cambio, en otras jurisdicciones más rezagadas en sus sistemas de recaudación, las mejoras obtenidas podrían resultar mayores, ya sea por aumento en la recaudación como especialmente reducción en costos de transacción tributarios.

## V. Reflexiones finales

Argentina presenta una elevada carga tributaria para el contexto regional, como también una notoria superposición de impuestos de diferentes niveles de gobierno, que recaen sobre similares hechos generadores. En el caso de los tributos sobre las ventas, existen tributos a nivel nacional, provincial y municipal, y en los dos últimos exhiben notorios impactos distorsivos, pues resultan plurifásicos y con efecto acumulativo.

Además, la vinculación de los contribuyentes con tres fiscos implica una multiplicación de los costos de cumplimiento, además de generar mayores costos de AT.

Si se examina la experiencia internacional, resulta claro que en numerosos países existen medidas de alivio para pequeños contribuyentes. En general, el objetivo común es bajar costos de cumplimiento, dado que los contribuyentes de menor nivel económico suelen tener una alta proporción de costos fijos, que pueden resultar en un impacto regresivo (con relación a la capacidad de pago de los contribuyentes). Sin embargo, existen diversos modelos de simplificación para pequeños contribuyentes, que en general consiguen bajar los costos de cumplimiento, pero en muchos casos también reducen el nivel de carga impositiva (en especial, en países latinoamericanos).

No obstante, aún es un tema de intenso debate cómo evitar que los incentivos basados en el tamaño de los contribuyentes no generen efectos adversos para el desarrollo de sus actividades económicas. Lo que no se encuentra sujeto a debate, en cambio, es la necesidad de propender a la mayor simplificación tributación posible, para nivelar la carga relativa de los costos de cumplimiento tributario, en especial en entornos de tributación complejos.

En ese marco, en Argentina comenzó en 2018 un proceso de unificación de sistemas simplificados de IIBB, denominado Monotributo Unificado, al cual se incorporaron ocho provincias, en que los contribuyentes pueden pagar en un mismo procedimiento a dos o tres niveles de gobierno (solo Córdoba ha incluido a los municipios hasta el momento), a través del sistema web del organismo nacional, determinando la obligación tributaria también con criterios homogéneos. Así mismo, la inscripción inicial se realiza en forma unificada, así como otros trámites.

Los resultados de esta experiencia resultan positivos en diversos aspectos. En primer lugar, en general se ha verificado un aumento significativo en la cantidad de contribuyentes, que se encontraban inscriptos en el organismo nacional pero no estaban tributando ante los organismos provinciales. En el caso de la provincia de Córdoba, se examinaron los determinantes de la probabilidad de incumplimiento de inscripción, identificando como variables relevantes a la edad de los emprendimientos (relación inversa), el nivel de ingreso (relación inversa), la actividad económica desempeñada, la condición de empleador del contribuyente y la localización. Estos resultados, además de permitir un mayor conocimiento acerca del problema del incumplimiento de pequeños contribuyentes en general, puede guiar las acciones de fiscalización a futuro, de manera de hacerlas más efectivas.

También el nivel de cumplimiento creció sustancialmente, lo que refleja especialmente el mejor aprovechamiento de externalidades verticales en la administración tributaria.

Por último, en este estudio se pudieron estimar reducciones en el costo de cumplimiento y de AT que se originaron con la reforma, encontrándose que los primeros bajaron entre 50% y 60% cuando los contribuyentes provenían del régimen general. La mayor disminución se explica por la caída en las horas de trabajo destinadas a tareas de preparación de declaraciones juradas, presentaciones y pagos, como también en las de mantenimiento de registros contables.

En el caso de los costos de AT, se redujeron en 67% si se miden en horas de trabajo netas, lo que se explica por el hecho que la administración tributaria provincial pudo discontinuar la realización de una gran cantidad de actividades, además de modificar procesos para la realización de tareas de mantenimiento y el monitoreo y gestión de los municipios que se adhirieron al cobro unificado. Si bien hubo una compensación relacionada con la necesidad de realizar algunas nuevas tareas y procesos, el saldo neto resulta sumamente favorable.

Es importante destacar que la unificación del Monotributo con los regímenes simplificados provinciales (y eventualmente municipales) implicó un profundo debate y logro de consensos que siempre han sido difíciles en Argentina, cuando se trata de la administración de las fuentes de ingreso de diferentes niveles de gobierno. En ese sentido, se destaca que la unificación permite disminuir los costos de transacción tributarios y a la vez permite preservar ciertas autonomías provinciales (es voluntario, cada jurisdicción establece el nivel impositivo y las exenciones, entre otros aspectos).

Sin dudas, se trata de una de las experiencias de coordinación multinivel más importantes en las últimas décadas en Argentina, y podría permitir dar pasos hacia una discusión de posibles mecanismos de armonización para los 3 impuestos a las ventas involucrados, para todos sus contribuyentes. La gran ventaja de la implementación del Monotributo Unificado, en comparación con otras experiencias potenciales, reside en que el universo afectado representa una porción muy grande de contribuyentes (80% a nivel nacional, 65% a nivel provincial en Córdoba) pero una porción menor de la recaudación (1% y 2,6% respectivamente), de modo que se acotan los riesgos del lado de los recursos, pero se podrían alcanzar mejoras sustanciales en los costos de transacción tributarios.

En ese sentido, la visión de los funcionarios de las administraciones provinciales consultadas en general resulta favorable, aunque se advierte que se trata de un desafío muy diferente. En primer lugar, porque el volumen de recaudación que estaría implicado

resultaría muy superior al correspondiente a contribuyentes pequeños, de modo que la decisión de ceder/no ceder autonomía adquiere una dimensión extraordinariamente más importante. En tal sentido, las garantías requeridas respecto de la automaticidad de las transferencias de recaudación serían mucho mayores, o visto de otro modo, la necesidad de construir confianza entre gobiernos provinciales y nacional sería más significativa, para que un acuerdo de implementación pudiera progresar.

## Bibliografía

- AEAT (2020). *Manual Práctico IVA 2020*. Recuperado de [https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/Ayuda/Manuales\\_Folleto\\_s\\_y\\_Videos/Manuales\\_practicos/IVA/IVA.shtml](https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/Ayuda/Manuales_Folleto_s_y_Videos/Manuales_practicos/IVA/IVA.shtml)
- Azuara, O., Azuero, R., Bosch, M., y Torres, J. (2019). Special Tax Regimes in Latin America and the Caribbean: Compliance, Social Protection, and Resource Misallocation. IDB Working Paper Series, 970.
- Benedek, D., Budina, N., Deb, P., Gracia, B., Saksonovs, S., y Shabunina, A. (2017). The Right Kind of Help? Tax Incentives for Staying Small. IMF Working Paper.
- Bird, R. M. (2010). Central and subnational VATs in federal countries. Fiscal Reforms in the Middle East: The VAT in the Gulf Cooperation Council, 38-75.
- Bird, R. M., y Smart, M. (2014). VAT in a federal system: Lessons from Canada.
- Capello, M. y Cohen Arazi M. (2019). Unificación de regímenes tributarios simplificados en Argentina: la experiencia del Monotributo Unificado en la Provincia de Córdoba. JIFP.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y el Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII) (2015). Medición de los costos de transacción tributarios en pequeñas y medianas empresas en Chile.
- Cetrángolo, O., Gómez Sabaini, J. C., Goldschmit, A., y Morán, D. (2013). Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y ampliación de la protección social. OIT, Oficina de País de la OIT para la Argentina. Documento de Trabajo N° 4, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O., Gómez Sabaini, J. C., Goldschmit, A., y Morán, D. (2018). Regímenes tributarios simplificados. En OIT, J. M. Salazar-Xirinachs, & J. Chacaltana (Edits.), Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos (págs. 107-136). Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

- CIAT, Receita Federal do Brasil y SEBRAE (2015). Medición de los Costos de Transacción Tributarios en Pequeñas y Medianas Empresas en Brasil
- Cohen Arazi, M. (2016). ¿Debe actualizarse el Monotributo? IERAL de Fundación Mediterránea, Revista Novedades, 892.
- Fretes Cibils, V. y Ter-Minassian, T., 2015. Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: Por qué y cómo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gómez Sabaini, J. C., y Jiménez, J. P. (2012). Tax structure and tax evasion in Latin America. Naciones Unidas, CEPAL, Economic Development Division.
- González, D. (2006). Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Martínez-Vázquez, J. y A. Timofeev (2005). Choosing between Centralized and Decentralized Models of Tax Administration. Andrew Young School of Policy, Studies Research Paper, Series Working Paper 06-49, January.
- Martínez-Vázquez, J. y Torgler, B. (2009). The evolution of tax morale in modern Spain. *Journal of Economic Issues*, 43(1), 1-28.
- Ministerio de Economía de la Nación (2021). Monotributo Unificado. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicatributaria/armonizacion/monotributounificado>
- OECD (2012), Consumption Tax Trends 2012: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/ctt-2012-en>
- OECD (2013), Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264200814-en>
- OECD (2020), Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/152def2d-en>
- Pecho Trigueros, M. (2012). Regímenes Simplificados de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina. Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias del CIAT. Documento de trabajo, 2-2012.
- Torgler, B. (2006). The importance of faith: Tax morale and religiosity. *Journal of economic Behavior & organization*, 61(1), 81-109.
- Wójtowicz, K. 2015. Decentralizing Value Added Taxes: Appearance or reality?
- World Bank (2020). Doing Business 2020. Washington, DC: World Bank.