

ideas

# EN LA MIRADA

Divide y no reinarás: implicancias federales del Súper IVA

EDICIÓN N°3

Junio 2025

Por Dra. Laura Marcos y CPN Mariano Cuvertino

## Divide y no reinarás: implicancias federales del Súper IVA

En el marco del proceso de reformas estructurales impulsadas por el Gobierno Nacional, comenzó a tomar fuerza la idea de una inminente modificación del sistema tributario, en torno a la atribución y recaudación de los ingresos de los distintos niveles de gobierno. En declaraciones a los medios y, de manera más formal, durante la apertura de sesiones ordinarias del Congreso Nacional, tanto el presidente como varios de sus ministros dejaron entrever incluso que el cambio no pasará de este año.

Sin embargo, aún no se ha presentado proyecto de ley alguno en tal sentido. Por ahora, sólo existen declaraciones públicas con “mucho ruido” pero pocas señales claras, tal como nos tiene acostumbrados este gobierno nacional, sin marcar hacia dónde se pretende ir, mientras tanto en el centro del debate, puesto cada vez con más fuerza por los gobernadores, flota una cuestión estructural: la coparticipación federal de impuestos.

Argentina posee un sistema tributario atípico, distorsivo y regresivo que penaliza la producción, el trabajo y las exportaciones con impuestos, mientras que como contrapartida recauda poco sobre ingresos y patrimonios, poniéndose no solo a contramano de los países de la OCDE, sino también de nuestros propios vecinos latinoamericanos, por eso, necesitamos avanzar en su modificación.

Pero necesariamente cualquier reforma tributaria integral y federal debe contemplar el cumplimiento del mandato constitucional de 1994, cuando se incorporó el artículo 75 inciso 2 que ordena sancionar una nueva ley convenio de coparticipación federal y crear un organismo fiscal federal que controle la recaudación y distribución de los recursos. Toda modificación en este terreno debe hacerse con ese marco institucional en mente y en la mesa que corresponde: la que conforman la Nación, las provincias y la CABA.

## Ingresos Brutos, el impuesto mal querido

En enero, en medio de una nueva disputa con el sector agropecuario por las retenciones, el ministro de Economía, Luis Caputo, sentó el tono del debate:

*“Vamos a hacer siempre el mayor esfuerzo por bajar impuestos, pero sin comprometer la estabilidad macroeconómica. A las provincias y municipios les digo que están cordialmente invitados a esta tarea. Todavía no hemos visto una provincia reducir Ingresos Brutos, sin lugar a dudas el peor impuesto que una economía puede tener.”*

A esta postura se sumaron luego pronunciamientos del G6 (grupo de grandes entidades empresarias), bancos y cámaras empresarias como la de Fintech.

El impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIBB) es uno de los más resistidos dentro del complejo sistema tributario nacional, en particular por quienes llevan adelante actividades económicas. Se trata de un tributo plurifásico que se aplica en cada etapa del ciclo económico (producción, distribución y comercialización), sin permitir descontar lo pagado en la etapa anterior. Esto genera un efecto acumulativo conocido como “piramidación”, que encarece progresivamente el precio final del bien o servicio, y desincentiva la formalidad y la inversión.

Esta característica y forma de pago lo diferencian de su primo mayor, el IVA, que permite a través del mecanismo del crédito y débito que ese efecto no se produzca. Dicho impuesto surge de la sustracción al débito fiscal (conformado por el impuesto que se genera durante la venta, locación o prestación de obras o servicios), del crédito fiscal total, que es el impuesto que soportan los compradores, locatarios y prestatarios, siempre que tales créditos fiscales estén vinculados con la actividad gravada. Es decir, que solo tributan por el valor agregado en cada etapa, lo que reduce el impacto en el precio final.

Es claro entonces que el impuesto sobre los Ingresos Brutos resulta altamente distorsivo por su incidencia en el precio de los bienes, sumado a que, en el caso de bienes exportados, si bien no resultan alcanzados por el tributo en esa oportunidad, al no permitir que se reintegre lo pagado a lo largo de su cadena de producción, afecta la competitividad de los productos argentinos en los mercados mundiales.

Esta situación ya fue señalada en el año 1993, cuando el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento pretendió su sustitución, habiéndose analizado distintas opciones, como el IVA Provincial, un IVA “mochila”, pese a lo cual, en todo este tiempo, no se ha avanzado en la sustitución comprometida.

No puede omitirse tampoco que el cambio propuesto implica una injerencia manifiesta en el diseño y uso de la política tributaria de las provincias, que a lo largo de los más de 45 años de creación del tributo, han logrado establecer un pseudo equilibrio entre el juego de exenciones, alícuotas y medidas para proteger a los sectores más productivos -como la garantía de estabilidad fiscal para las pymes en la provincia de Santa Fe- que en algunos casos ha tenido como resultado el logro de un mayor consenso en su aplicación.

Así, la política tributaria de cada provincia, y los esfuerzos para que resulte compartida o al menos comprendida por todos los sectores que ayudan a sostenerla a través del cumplimiento de sus obligaciones tributarias, no puede ser metida unilateralmente en una misma bolsa. Tampoco el hecho de que este tributo representa en promedio del 80% al 85% de la recaudación de las provincias.

## Súper impuesto

La idea central del gobierno consiste en crear un único impuesto a las ventas, informalmente denominado "Súper IVA", cuya recaudación sería dividida entre Nación y provincias, permitiendo a estas últimas fijar su propia alícuota, y eventualmente, distribuir parte de esa recaudación hacia los municipios. A grandes rasgos, la idea es comprimir el IVA, los Ingresos Brutos provinciales y las tasas municipales en un único impuesto que impacte en las ventas. La recaudación de ese "Súper IVA" seguiría estando a cargo del fisco nacional, que luego debería distribuir los fondos correspondientes a cada provincia.

Este modelo toma como referencia el llamado "Súper IVA brasileño" que se ha legislado recientemente en el país vecino y que, en la práctica, se traducirá en dos grandes impuestos sobre el consumo: uno de recaudación nacional, llamado Contribución sobre Bienes y Servicios (CBS), y otro de recaudación local (municipal y provincial), que se denomina Impuesto sobre Bienes y Servicios (IBS), motivo por el cual al nuevo régimen se lo conoce como Súper IVA o IVA Dual. Estos dos impuestos reemplazarán a cinco grandes tributos distorsivos que existen en ese país. Como contrapunto, el IVA en Brasil rondará el 28%.

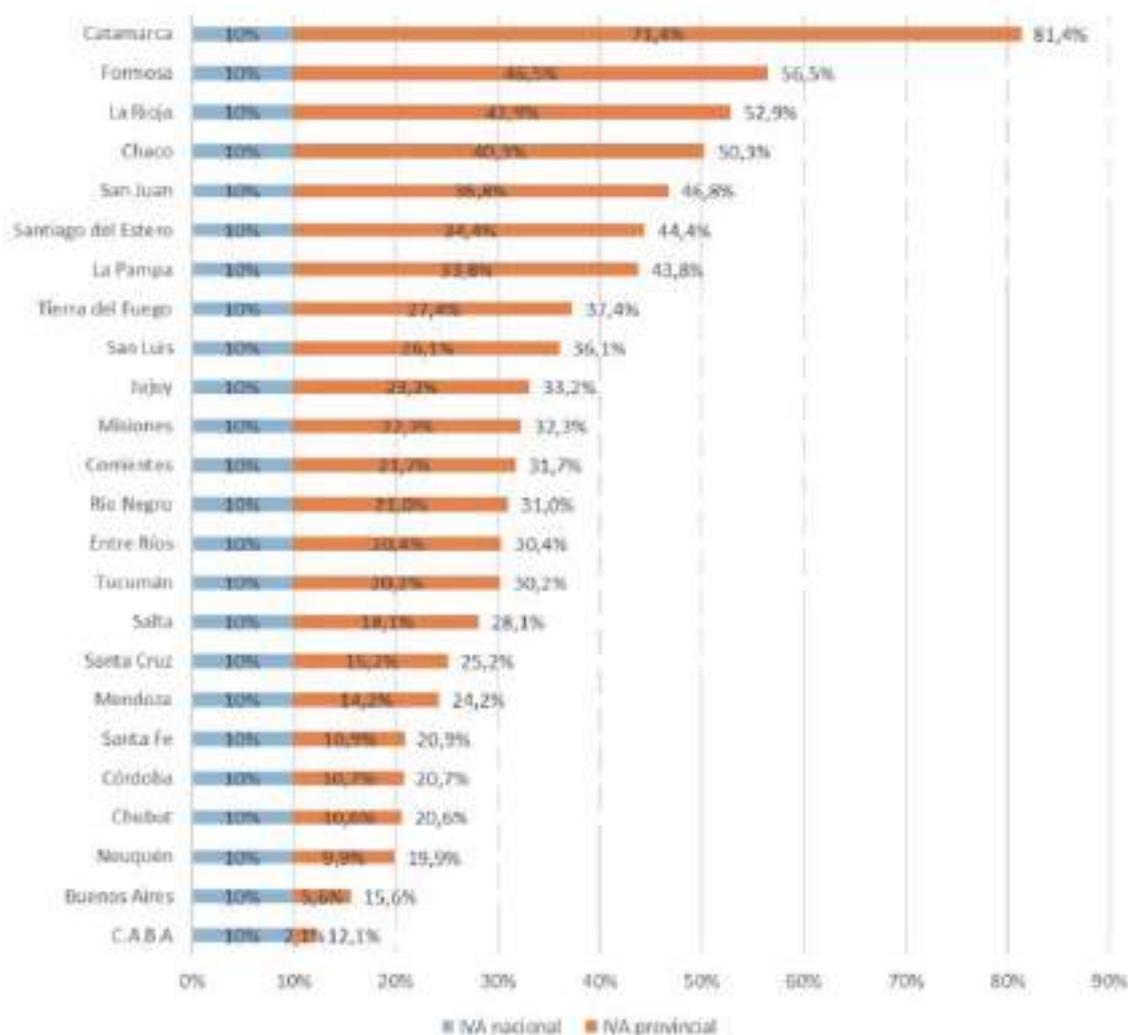
El mismo efecto se provocaría en nuestro país, por cuanto aplicar este súper impuesto implicaría que el IVA actual aumente, aunque se pretende que igualmente el precio total de los productos se vea disminuido. Para ello se señala que si bien, por un lado, el Súper IVA será mayor al IVA porque tiene que incorporar parte de la recaudación que surge de los impuestos que ya no se tributarán, por el otro lado, los precios finales de los productos ya no tendrán incorporados los porcentajes de IBB y tasas de seguridad e higiene, entre otros, que ahora se pasan al precio. Consecuencia de ello se sostiene que el precio de los productos que pagará el consumidor final debería ser menor al actual.

La iniciativa, dijeron en la Casa Rosada, busca simplificar el sistema impositivo argentino, mejorar la eficiencia recaudatoria y generar incentivos fiscales a nivel subnacional mediante la "competencia entre provincias". Sin embargo, es un impuesto que plantea riesgos importantes sobre la equidad territorial, la coparticipación federal y la autonomía financiera de municipios y provincias.

Tampoco se ha planteado como sería la distribución de ese importe adicional del IVA, cuando el hecho imponible alcanzado se desarrolle en más de una provincia. Esto es, trasladar a ese plano el problema que hoy existe con el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y la herramienta legal que se utiliza para intentar resolverlo, a través del Convenio Multilateral y sus organismos de aplicación.

El IVA es hoy un impuesto coparticipable, transformarlo en un impuesto desagregado implicaría una pérdida de equidad redistributiva. Las provincias más grandes o con mayor actividad económica podrían beneficiarse, mientras que otras verían dificultades para mantener sus niveles de gasto, generando asimetrías fiscales. Un informe realizado por el IARAF muestra qué IVA debería tener cada provincia para igualar los ingresos que actualmente recibe por la coparticipación.

**Cambio de IVA actual por IVA Nacional del 10% e IVA provincial variable**  
**Alícuotas provinciales y alícuota final de IVA en cada jurisdicción**



Fuente: IARAF en base a ENGHO 2012, Ministerio de Economía y CEPAL.

Tal como muestra el gráfico, de avanzar con la propuesta, 18 jurisdicciones perderían recaudación o se verían obligadas a subir substancialmente la carga, en algunos casos como Catamarca, Formosa y La Rioja un 81,4%, 56,5% y 52,9%, respectivamente. Mientras que CABA, donde los ingresos son un 40% superior a los del resto del país, podría reducir considerablemente su alícuota.

A ello se suma un informe del Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESIA), señalando que el Super IVA propuesto es un esquema que puede ser aplicado incluso en aquellas provincias de menor desarrollo económico. El estudio destaca que en al menos ocho jurisdicciones -CABA, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Santa Fe- se contaría con capacidad de autofinanciarse mediante el nuevo esquema, en tanto, en las dieciséis provincias restantes, podría haber dificultades pues deberían aplicar un Super IVA con alícuotas muy altas debido a su menor nivel de desarrollo y sus bases de recaudación. Ante ello, el mismo informe plantea como alternativa la implementación de un Fondo de Nivelación, que permitiría compensar las brechas recaudatorias de las provincias con menor desarrollo.

Pero, como se dijo más arriba, hasta ahora el debate se ha instaurado en los medios, sin mención expresa de que toda modificación debe plantearse con el debido respeto a la autonomía que tienen las provincias al momento de ejercer sus potestades fiscales.

## El rol de las provincias en la política tributaria nacional

Nuestro país tiene una larga tradición en materia de pactos y acuerdos interjurisdiccionales que conforman el Derecho Intrafederal; su origen mismo se basa en los pactos preexistentes que la propia Constitución Nacional menciona en su preámbulo y esa es la práctica que ha caracterizado las relaciones fiscales intergubernamentales desde 1935 cuando se sanciona el primer régimen de coparticipación federal de impuestos. Un repaso rápido de la historia tributaria y de las diferentes formas que asumió la coparticipación permitirá comprender mejor la situación actual.

Tras la organización del estado con la Constitución de 1853, la Nación asumió la potestad de cobrar impuestos al comercio exterior, que representaban la mayor parte de los ingresos públicos. Entre 1860 y 1935, el sistema tributario argentino funcionó bajo lo que el economista Alberto Porto<sup>1</sup> caracteriza como “federalismo competitivo”: cada provincia recaudaba lo que podía y debía financiar sus propios gastos. Esto generó una fuerte desigualdad entre aquellas provincias que contaban con muchos recursos, en desmedro de las que poseían pocos, y fue fuente de grandes asimetrías.

1. Porto, A. (2003): “Etapas de la coparticipación federal de impuestos”, Documentos de Federalismo Fiscal, N° 2, Universidad Nacional de La Plata.

En 1935, tras la crisis mundial del 29 y con el cambio de rol que asumió el estado en el sistema económico no solo de Argentina sino del mundo, se sancionó en nuestro país el primer régimen de coparticipación federal de impuestos, y comenzó una etapa que el mismo autor caracteriza de “federalismo cooperativo”, donde Nación y provincias compartían recursos y responsabilidades fiscales. La idea de fondo era clara: reducir desigualdades y garantizar un desarrollo más equilibrado en todo el país.

En las siguientes décadas y a tono con los bruscos cambios políticos que vivió Argentina (incorporación de los territorios nacionales con rango provincial, procesos de industrialización, aumento del gasto público en infraestructura social, entre otras), la masa coparticipable se modificó y lo mismo hizo el poder del estado central para disponer de esos recursos.

La actual Ley Convenio de Coparticipación Federal vigente, (N° 23.548) sancionada en 1988 en un contexto de crisis económica, fijó los porcentajes de participación primaria -entre Nación y el conjunto de las provincias- y el de cada provincia -distribución secundaria-, y al mismo tiempo estableció las características básicas a las que deben ajustarse las legislaciones locales al regular sus tributos (entre ellos el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y el Impuesto de Sellos). Pero, como consecuencia de leyes y decisiones posteriores que alteraron la masa coparticipable, los porcentajes estipulados fueron reiteradamente ignorados.

Se llega así a la reforma constitucional de 1994 con un sistema de coparticipación desvirtuado, con fondos compensados con Aportes del Tesoro Nacional (ATN) que utilizando las categorías de Porto, consolidan un “federalismo coercitivo”, es decir, un sistema que desplazó la discusión de la coparticipación de su ámbito natural, el Congreso Nacional, lo que condicionó la toma de decisiones autónomas, estimulando el enfrentamiento entre provincias y le dio al poder Ejecutivo Nacional una herramienta para premiar y disciplinar a los estados subnacionales.

La voluntad de los constituyentes del 94 fue clara: descentralización de la riqueza, fortalecimiento del federalismo con la creación de regiones, y una equidad en el reparto de los recursos nacionales. El art. 75, inc. 2 da prueba de ese mandato (los destacados nos corresponden):

Art. 75, inc. 2 - Corresponde al Congreso:

1. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. **Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.**

La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; **será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.**

**La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado** y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, **no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.**

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

**Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.**

A pesar de las buenas intenciones, la letra de la ley quedó incumplida. Sin embargo, al estar expresamente incluida en la Constitución Nacional, cualquier intento por modificar la estructura tributaria nacional, reemplazando tributos que son potestades de las provincias y los municipios, sin el consenso de estos actores protagonistas de nuestro derecho federal, resultaría una quimera.

El hecho de que la Ley Convenio de Coparticipación no pueda ser modificada ni reglamentada unilateralmente, constituye una protección contra las arbitrariedades del Ejecutivo y denota la naturaleza contractual o convencional de esta ley, naturaleza que queda reafirmada con la aprobación de las legislaturas provinciales.

En un fallo reciente vinculado a Santa Fe<sup>2</sup>, la Corte volvió a insistir en que estos pactos no pueden ser modificados sin un nuevo acuerdo formal, aprobado nuevamente por todas las partes involucradas. Tampoco pueden ser reglamentados de forma unilateral por la Nación, ya que es solo una de las partes firmantes, no la única ni superior a las demás.

## Un nuevo pacto fiscal

Llegamos entonces al centro del problema: al traer sobre la mesa la cuestión de los impuestos, el gobierno nacional destapó una verdadera caja de Pandora, que afecta no solo la cuestión de base como la distribución de los recursos nacionales sino una de fondo, que es el federalismo. El avance unilateral del Ejecutivo en tributos provinciales podría tensionar el régimen federal a un punto nunca visto.

Por otro lado, avanzar en un “Súper IVA” o “IVA Mochila”, sin abordar otros componentes claves del sistema tributario, como las retenciones, resulta incongruente y políticamente inviable, tanto como haber acudido al término “guerra fiscal” para referirse a la competencia entre provincias, un esquema que Argentina ya conoció entre fines del siglo XIX y principios del XX y que la propia realidad fue superando por profundizar las asimetrías regionales entre las provincias.

Poner el foco en los Ingresos Brutos, un tributo distorsivo que penaliza la producción y encarece los precios, es acertado. Sin embargo, discutir su eliminación sin antes replantear el conjunto del sistema tributario, particularmente sin avanzar en una nueva ley de coparticipación federal -aún pendiente, insistimos, desde la reforma constitucional de 1994- es empezar la discusión por el final. **Los Ingresos Brutos son la expresión de un esquema fiscal complejo y regresivo.** Pero también lo son las retenciones y el impuesto al cheque, entre otros, que afectan la dinámica de la producción. No se pueden eliminar estos tributos sin redefinir previamente cómo se reparten los recursos entre Nación y provincias. Del mismo modo no se puede desconocer que el modelo de gestión de la recaudación trabaja a espaldas de las provincias y, como agente recaudador federal, constituye una entidad centralista impermeable a las necesidades de los territorios. Ello deja a las provincias afuera de la gestión tributaria y refuerza el poder coercitivo del ejecutivo nacional.

2. “Santa fe, Prov. de c/Estado Nacional s/ Acción Declarativa de Inconstitucional” (Fallos 338:1362 – 1389) del 24/11/2015.

En este contexto es posible trazar una hoja de ruta que no hace más que seguir el mandato constitucional:

- Construir un organismo de gestión tributaria que integre en su gobernanza a las provincias argentinas. Este organismo debe tener a su cargo la recaudación y la distribución tributaria, según un marco legal claro y consistente.
- Sancionar en el congreso un nuevo sistema tributario que se base en el cobro de impuestos sobre los ingresos de las personas, el consumo (con mayor énfasis en el consumo de lujo) y los grandes patrimonios, procurando la progresividad, la no distorsión, y estimulando la acumulación de capital. Y que mantenga proporcionalidad con las necesidades de gasto acorde al sistema de servicios públicos que el Estado brindará en sus diferentes niveles.
- Sancionar una ley de coparticipación que se ejecute de forma inmediata por el organismo recaudador, que distribuya los recursos por niveles según los gastos que cada nivel tome a su cargo y que distribuya entre territorios con el objetivo de alcanzar en todo el territorio nacional el mismo nivel de cantidad y calidad en los servicios públicos y promover el desarrollo nacional en base una estrategia de inversión pública que integre territorialmente al país.

Sólo en este marco, es decir, en la reforma del organismo tributario, del sistema tributario y de los criterios de su distribución entre niveles y territorios, se podría avanzar en un sistema más equitativo.

Desde lo discursivo y mediático, la propuesta del gobierno nacional puede parecer ambiciosa e incluso atractiva: simplificar tributos, eliminar impuestos, promover la eficiencia fiscal son objetivos loables. Pero la verdadera discusión es otra: un nuevo pacto fiscal que restablezca el equilibrio fiscal pero también cambie el sentido al sistema tributario y deje de sobrecargar a la producción, el trabajo y las exportaciones y traslade ese peso a los ingresos y los patrimonios.

La viabilidad política y técnica de una reforma de esta magnitud dependerá del consenso con los gobiernos provinciales y del respeto por los principios constitucionales que rigen el federalismo fiscal en la Argentina. Trabajar en conjunto y lograr el consenso por supuesto es una ardua tarea, mucho más que pregonar definiciones para generar un clima hostil y proponer salidas milagrosas. Pero no debe olvidarse que trabajar en conjunto potencia las capacidades, permitiendo que la suma de esfuerzos y voluntades supere cualquier obstáculo.

Si nos atenemos a un conocido refrán todos sabemos que no es justamente la pelea y la división las que hacen la fuerza.



**DEMOS**  
JUNIO 2025

## **IDEAS EN LA MIRA**

Divide y no reinarás: implicancias federales del Súper IVA

---

\*Por Dra. Laura Marcos y CPN Mariano Cuvertino