



**INSTITUTO ARGENTINO
DE ANÁLISIS FISCAL**

**PRESIÓN TRIBUTARIA EN ARGENTINA:
EVOLUCIÓN RECIENTE, ESTRUCTURA ACTUAL Y PERSPECTIVAS
FUTURAS**

Autores:

Nadin Argañaraz

Sofía Devalle

INFORME ECONÓMICO N° 149

28 de Febrero de 2012

INDICE

I-	Presión tributaria <i>efectiva</i> vs. <i>legal</i>	2
II-	Presión tributaria <i>efectiva</i> :	2
II. 1	Evolución reciente: aumento del 50% en diez años.....	2
II. 2	Principales aportantes al aumento: Derechos de Exportación e Impuesto al cheque	3
II. 3	Estructura actual de la recaudación en Argentina	4
II. 4	¿Por qué los aportes y contribuciones a la seguridad social pueden ser considerados “impuestos”?	5
II. 5	Algunas implicancias del aumento en la presión tributaria	6
II. 6	Perspectivas de la presión tributaria para el año próximo	6
III-	Presión tributaria legal: un ejemplo para un sector productivo.....	7
III. 1	La carga tributaria legal que recae sobre las bebidas	8

Presión tributaria en Argentina:

Evolución reciente, estructura actual y perspectivas futuras

La presión tributaria que ejerce el Estado argentino, en todos sus niveles de gobierno, viene evidenciando un crecimiento sostenido desde hace ya más de una década. ¿Qué hay detrás de esta fuerte expansión? ¿Cuáles son sus implicancias? ¿Tiene el nivel actual un límite?Cuál es el verdadero nivel de la presión tributaria en Argentina? A lo largo del informe se abordan los diferentes aspectos que caracterizan a esta temática.

I- **Presión tributaria efectiva vs. legal**

El término **presión tributaria** hace referencia al peso que tienen los impuestos sobre la economía. En cuanto a la *medición* de este indicador, es muy importante diferenciar entre la presión tributaria **efectiva** y la presión tributaria **legal**.

La forma más comúnmente utilizada en todos los países para medir la presión tributaria es la **efectiva**, que resulta de comparar el total de los ingresos *efectivamente* recaudados por el gobierno con el producto bruto generado por la economía; en otras palabras, se mide con el ratio Recaudación/ PBI.

Sin embargo, esta medición está dejando de lado una cuestión clave, que es la evasión y/o elusión impositiva, puesto que mide sólo lo que se paga efectivamente, pero no lo que se debería pagar según lo establecido por la legislación. Para ello, un concepto alternativo es el de presión tributaria **legal**, que surge de analizar la normativa tributaria y cuantificar lo que verdaderamente debe pagar un contribuyente que cumple con todas sus obligaciones tributarias. Lamentablemente, la construcción de este último indicador resulta una tarea mucho más compleja.

II- **Presión tributaria efectiva:**

II. 1 Evolución reciente: aumento del 50% en diez años

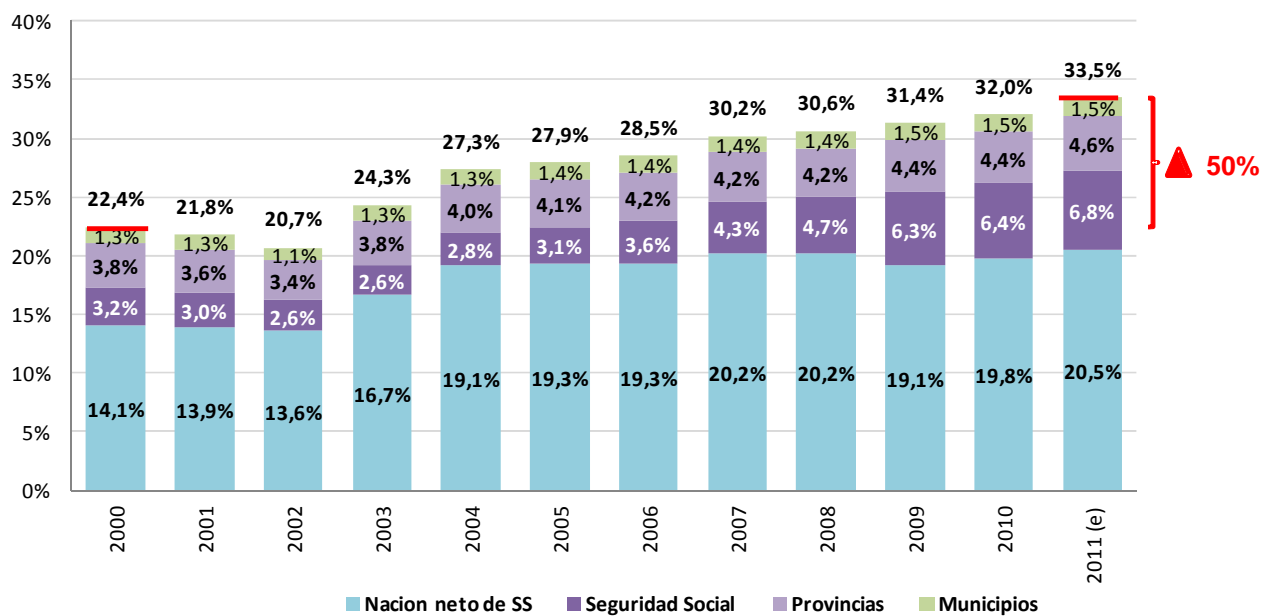
Durante todo el año 2011, el gobierno nacional recaudó \$540.000 millones en concepto de impuestos y recursos de la Seguridad Social; mientras que se estima que las Provincias hayan recolectado unos \$90.000 millones de recursos tributarios propios y los municipios aproximadamente \$30.000 millones. Estos valores representarían, en conjunto, cerca del **34% del PBI** de Argentina.

Comparando estas cifras con las de una década atrás, por ejemplo con las del año 2000, se aprecia que, en términos nominales, la recaudación consolidada de los tres niveles de gobierno habría crecido prácticamente un 1000%. Por su parte, relativizando este crecimiento con el de la economía a lo largo de esos años, se obtiene que **la presión tributaria consolidada se habría incrementado en casi un 50%** (pasó de 22% del PBI en el 2000 a un 34% estimado para 2011).

Sin considerar a los recursos de la Seguridad social, la presión tributaria habría evidenciado un incremento del 38% a lo largo del período 2000-2011.

Gráfico 1: Presión tributaria efectiva en Argentina

En % del PBI

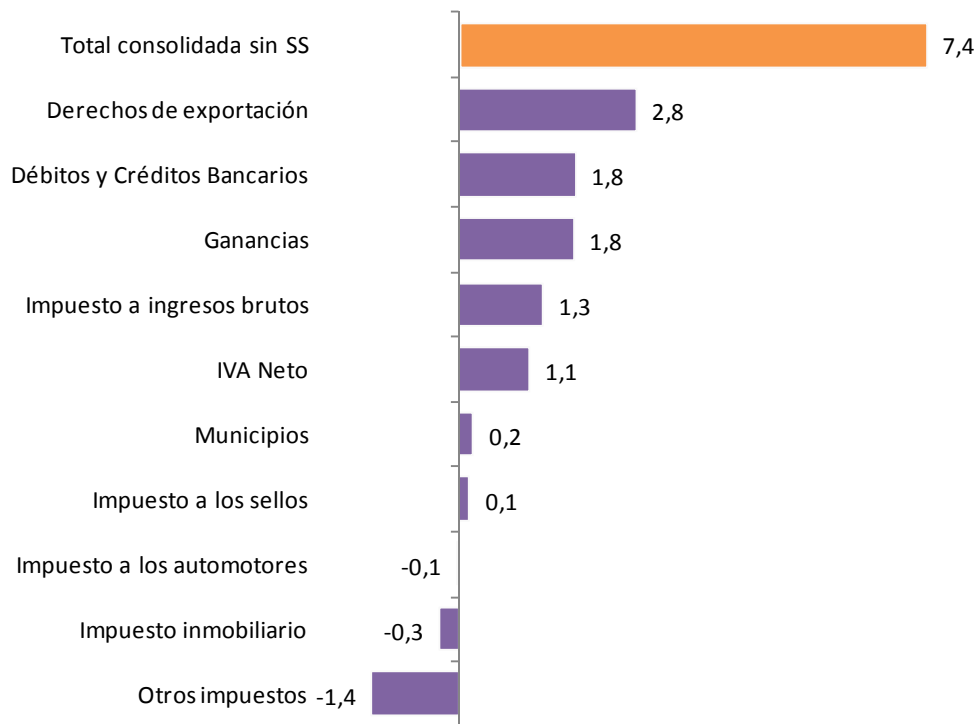


Fuente: IARAF en base a estadísticas del Ministerio de Economía de la Nación.

II. 2 Principales aportantes al aumento: Derechos de Exportación e Impuesto al cheque

Concentrándonos en el incremento de la presión tributaria neta de recursos de la Seguridad Social, que fue de aproximadamente 7,4 puntos porcentuales del producto, se aprecia que los principales aumentos fueron originados por los Derechos de Exportación, que aportaron una suba en la presión tributaria a lo largo de ese período de unos 2,8 puntos porcentuales, por el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios con 1,8 pp y por Ganancias, con otros 1,8 pp más.

**Gráfico 2: Incremento en la presión tributaria por impuesto 2000–2011
Aumento en puntos porcentuales del PBI (sin seg.social)**



Fuente: IARAF en base a estadísticas del Ministerio de Economía de la Nación.

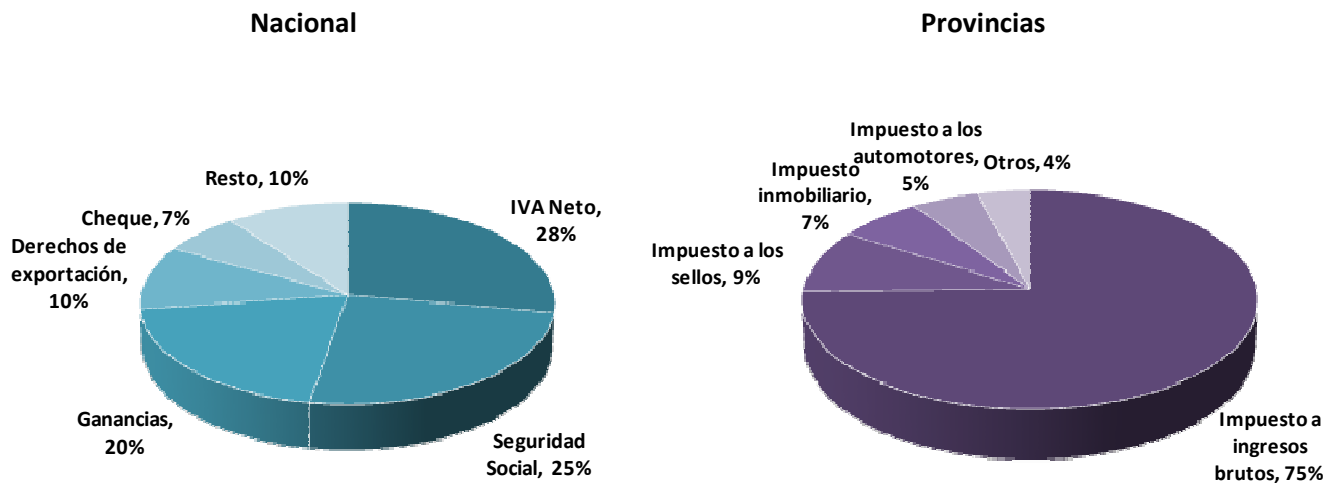
II. 3 Estructura actual de la recaudación en Argentina

La recaudación tributaria *nacional* actual está sustentada fundamentalmente por el **Impuesto al Valor Agregado** (neto de reintegros y devoluciones), tributo que explica un **28%** de la recaudación total, seguido por los impuestos a la **Seguridad Social**, que participan con un **25%**, y por el Impuesto a las **Ganancias**, que representa el **20%**. Por su parte, los **Derechos de Exportación** representan el **10%** y el **Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios** el **7%** de los recursos tributarios nacionales.

A nivel *provincial*, el principal aportante de recursos es el **Impuesto a los Ingresos Brutos**, que se estima habría llegado a generar el 75% de los ingresos tributarios propios de estas jurisdicciones durante el 2011. Bastante más atrás se ubican el Impuesto de Sellos, Inmobiliario y Automotor, cada uno de ellos con una participación inferior al 10%.

A nivel *municipal*, no existen estadísticas actualizadas para el consolidado de estas jurisdicciones en Argentina, pero se estima que los principales tributos son los de la propiedad y los que gravan a la actividad económica.

Gráfico 3: Estructura de la recaudación- Año 2011



Fuente: IARAF en base a estadísticas del Ministerio de Economía de la Nación.

II. 4 ¿Por qué los aportes y contribuciones a la seguridad social pueden ser considerados “impuestos”?

Existe un amplio debate en torno a si los aportes y contribuciones a la seguridad social deben ser considerados o no como impuestos. La discusión radica en que, si bien son fondos que se detraen de los ingresos de los trabajadores, implican un beneficio a futuro derivado de los ingresos jubilatorios, a diferencia del resto de los impuestos que no tienen una contraprestación directa a cambio.

Al respecto, puede citarse una investigación elaborada por Victor Thuronyi (1996)¹, en la cual se plantea el interrogante acerca de si corresponde denominar *impuestos* a los pagos a la seguridad social. En términos generales, en el trabajo se establece que si dicho pago tiene la característica de ser *obligatorio* y *regulado* por el Estado, entonces puede ser categorizado como impuesto. Por el contrario, no correspondería esta denominación si el aporte fuese voluntario para los trabajadores. Por su parte, a pesar que este tipo de fondos implica un beneficio o contraprestación a futuro (que es una de las razones por las cuales no se debería aplicar el concepto de impuesto), el trabajo sostiene que estos beneficios no están claramente determinados o cuantificados, considerando que el Estado tiene potestades para modificar las condiciones de cobro y fórmulas de cálculo de los mismos en el futuro.

¹ “Tax Law Design and Drafting”, Victor Thuronyi, International Monetary Fund, 1996, Chapter 11: Social Security Taxation.

En definitiva, el trabajo concluye que los aportes y contribuciones a la seguridad social funcionan en la práctica de manera similar al resto de los impuestos, pudiendo en consecuencia ser denominados bajo esta misma clasificación.

II. 5 Algunas implicancias del aumento en la presión tributaria

La contracara de esta mayor presión tributaria es un aumento constante en el **tamaño del Estado**, medido como el gasto público en relación con la economía. En efecto, en los tres niveles de gobierno, el ratio gasto público/ PBI habría evidenciado un crecimiento sostenido a lo largo de los últimos diez años, semejante al incremento observado para la presión tributaria.

Uno de los efectos del aumento de la presión tributaria es la reducción del ingreso disponible de los individuos. Es decir, una familia ve reducirse sus ingresos disponibles para llevar a cabo las decisiones de consumo o ahorro. Por el lado de las empresas, el aumento de la presión tributaria, como por ejemplo del impuesto a las ganancias, reduce su rentabilidad real neta, lo que en caso de ser una empresa que exporte o que compita con importaciones erosiona su competitividad externa.

De todas maneras, debe quedar claro que a través de estos indicadores siempre estamos viendo una de las caras de la moneda. Es decir, la presión tributaria puede ser elevada y con ello proveer de recursos a un estado con amplia participación en la economía, que a través de un gasto eficiente propenda al logro de objetivos como una mayor competitividad de las empresas, una mayor inversión para lograr un crecimiento económico sostenido, y/o corregir cuestiones de inequidad en la distribución del ingreso. O los mayores ingresos por una presión tributaria elevada pueden convalidar un gasto elevado (en % del PIB) pero ineficiente o distorsivo, que trabe las posibilidades de desarrollo productivo y socioeconómico del país.

En definitiva, el impacto neto depende del modo en el cual se asigne el gasto público.

II. 6 Perspectivas de la presión tributaria para el año próximo

El 2012 se muestra como un año complejo en materia financiera, tanto a nivel internacional como local, con lo cual las necesidades de fondos seguramente se incrementarán. En este contexto, es de esperar que esta tendencia de presión tributaria creciente se mantenga (no se vislumbran cambios que impliquen un alivio en la carga tributaria).

Concretamente, el gobierno nacional en su proyecto de presupuesto para el 2012 ya prevé un incremento en la recaudación tributaria como porcentaje del PBI de algo más de un punto porcentual.

A nivel provincial y municipal también es altamente probable que se observen subas en la carga tributaria. En efecto, hay jurisdicciones que ya determinaron aumentos en variados impuestos y tasas retributivas de servicios.

III- Presión tributaria legal: un ejemplo para un sector productivo

Tal como ya se destaca al comienzo del informe, la medición de la presión tributaria legal es una tarea sumamente compleja, puesto que requiere del análisis profundo de múltiples aspectos de la normativa tributaria vigente en cada jurisdicción y para cada sector de la economía específico.

IARAF está iniciando un estudio que permitirá ir conociendo la carga tributaria legal que aplican los tres niveles de gobierno en Argentina sobre determinados productos y/o servicios y consecuentemente sobre los sectores productores y comercializadores de los mismos.

Específicamente, la **Brújula Tributaria IARAF** constituye un instrumento que brinda un detallado panorama de la carga tributaria legal sobre los diferentes sectores económicos a lo largo de todo el país, teniendo en cuenta el costo impositivo que aplican los tres niveles de gobierno existentes en Argentina sobre las empresas formales.

El análisis permite medir la carga tributaria que recae sobre las empresas formales, a través de un **análisis legal** de los **impuestos nacionales, provinciales y municipales** que inciden en los principales eslabones de una cadena productiva y/o de comercialización. Concretamente, los tributos considerados en el análisis de cada caso son:

Nacionales	IVA
	Ganancias
	Seguridad Social
	Internos
	Débitos y créditos bancarios
	Derechos de exportación
Provinciales	Ingresos Brutos
Municipales	Comercio e Industria

Para el caso de los niveles subnacionales (provincias y municipios, se considera un promedio de las alícuotas vigentes en las principales ciudades del país).

III. 1 La carga tributaria legal que recae sobre las bebidas

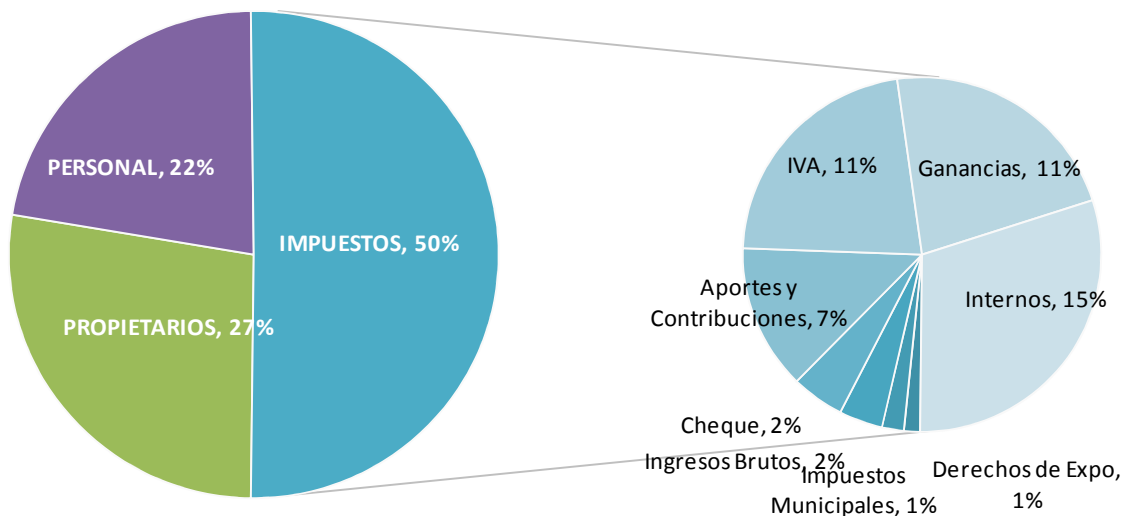
A continuación, se brinda una estimación acerca de **cuál sería el peso de los impuestos en el precio final al consumidor de una bebida**. Para ello, se requiere analizar la carga tributaria a lo largo de todo el proceso productivo y de comercialización, fundamentalmente, la **industria, comercio mayorista y comercio minorista**. Esto es distinto a considerar solamente los impuestos indirectos que gravan la etapa de comercialización de un producto, que es algo mucho más simple de elaborar.

Es por ello que se consideran, a partir de información oficial del sector, estructuras de costo tipo para la industria de bebidas, para el comercio mayorista y para el comercio minorista, estimándose en cada caso el peso de los tributos de los tres niveles de gobierno que recaen sobre la actividad.

- Carga tributaria sobre la industria de bebidas

En primer lugar, tomando el primer eslabón de la cadena y analizando concretamente la carga tributaria que recae sobre la **industria de bebidas**, se aprecia que prácticamente **el 50% del valor agregado** generado por dicho sector se destina al pago de los diferentes **tributos nacionales y subnacionales**; mientras que el 27% iría a los propietarios y el 22% restante del valor agregado va a empleados en concepto de sueldos netos y honorarios. Dentro del componente impositivo, cobran especial relevancia los impuestos internos (se llevan un 15% del Valor Agregado de la industria), el impuesto a las ganancias e IVA (ambos con un 11%). Por su parte, los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social participan con un 7%.

Gráfico 4: Composición del Valor Agregado de una Industria de Bebidas en Argentina



Fuente: IARAF en base a normativa tributaria, datos oficiales y estimaciones propias.

- Carga tributaria sobre toda la cadena productiva: impacto en el precio final al consumidor

Por otro lado, agregando el análisis de los otros eslabones de la cadena, como pueden ser el comercio mayorista y minorista, es factible estimar el *impacto acumulado* que tienen los impuestos en el precio final al consumidor del producto considerado.

Concretamente, se obtuvo que el **41%** del precio final al que se vende una bebida al consumidor estaría compuesto por **impuestos** de los tres niveles de gobierno, tal cual se refleja en el siguiente cuadro. Concretamente, un precio total de 121 (que incluye el IVA) lleva incorporado 50 en concepto de impuestos. Además de la incidencia del IVA, se aprecia aquí el impacto que tienen los tributos subnacionales, especialmente el Impuesto a los Ingresos Brutos, que participan con un 7% del precio final del producto. Esto se debe en parte al proceso acumulativo y piramidación que genera este tributo a lo largo de todo el proceso productivo.

Cuadro 1: Carga tributaria sobre el precio al consumidor final de una bebida

ESTIMACION CARGA LEGAL TOTAL						
		Sectores			TOTAL	Part.% de los impuestos en precio al cons.final
		Industria	Comercio Mayorista	Comercio Minorista		
PRECIO AL CONSUMIDOR					121	
PRECIO NETO					100	
IVA					21	17,4%
OTROS IMPUESTOS NACIONALES		8,5	2,9	8,9	20	16,8%
	Internos	3,6	0,0	0,0	4	3,0%
	Ganancias	2,7	1,0	4,0	8	6,3%
	Cheque	0,6	0,8	1,2	3	2,1%
	Seguridad Social	1,6	1,1	3,7	6	5,3%
IMPUESTOS SUBNACIONALES		0,7	3,0	4,7	8	7,0%
TOTAL IMPUESTOS		9,2	6,0	13,6	50	41,1%

Fuente: IARAF en base a normativa tributaria, datos oficiales y estimaciones propias.