

Extrait du El Correo

<https://www.elcorreo.eu.org/La-estructura-tributaria-en-la-Argentina>

La estructura tributaria en la Argentina

- Argentine -

Date de mise en ligne : jeudi 6 mars 2003

Copyright © El Correo - Tous droits réservés

Lejos de satisfacer los objetivos que cabría esperar de un sistema impositivo, el que rige hoy en la Argentina muestra una marcada regresividad e inequidad. Los aspectos que debería abordar una futura reforma. La presión tributaria y la evasión. Comparaciones con otros países

Por **Carla De Simone**,

[Cambio Cultural](#) :

El actual sistema impositivo argentino no satisface los objetivos económicos y administrativos deseables, algo que resulta evidente cuando se lo compara con los que rigen en otros países. La estructura tributaria exhibe una gran preponderancia de los impuestos al consumo y una reducida participación de los impuestos a la renta, que representan respectivamente 48,2% y 19% de la recaudación total.

Además, la carga tributaria asciende al 21% del PBI, cifra que ubica a la Argentina bastante por debajo del promedio internacional e inclusive de países con un grado similar de desarrollo.

También existe una marcada inequidad en el tratamiento impositivo y hay mucho por hacer en materia de simplificación de la estructura tributaria. Por último, es necesario abordar el problema de la alta evasión, que ha dejado históricamente al Estado sin los recursos financieros suficientes para afrontar las múltiples necesidades y obligaciones del país.

La Estructura Tributaria

La estructura tributaria está determinada por la proporción de la recaudación total que proviene de cada impuesto. En el **Cuadro 1** se presenta una comparación por países en base a la clasificación internacional aplicada por la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE.)* Incluimos los siguientes impuestos nacionales y provinciales : a la renta, utilidades y ganancias de capital (en adelante "impuesto a la renta") ; al consumo de bienes y servicios ; a la propiedad, y las contribuciones a la seguridad social. En conjunto estos tributos representan casi el 100% de la recaudación nacional y provincial.

Los impuestos al consumo de bienes y servicios se refieren, por un lado, a los que gravan el acto de consumir -impuestos al consumo en general-, como el IVA e Ingresos Brutos. También engloban los impuestos a consumos específicos (bebidas alcohólicas, cigarrillos, combustibles, etc.) y, finalmente, otros impuestos sobre determinados servicios (telefonía, seguros, etc.)

Por otra parte, los impuestos sobre la renta comprenden aquellos que se aplican sobre las ganancias de personas físicas o jurídicas y los beneficios de empresas. Para nuestro país, se contempla el impuesto a las ganancias, a la ganancia mínima presunta, a los premios de juegos de azar, etc. Entre los impuestos a la renta no se incluyen los

La estructura tributaria en la Argentina

aplicados a los ingresos de los trabajadores, que en las estadísticas de la OCDE se encuentran en una categoría diferente.

Los impuestos a la propiedad son los que gravan los bienes raíces, el patrimonio neto, las transacciones financieras y de capital, etc. Por último, las contribuciones a la seguridad corresponden a los aportes de empleados, empleadores y trabajadores a cuenta propia.

Cuadro 1

Principales ingresos tributarios

► % sobre la recaudación total-

País	Renta, utilidades y ganancias de capital	Seguridad social	Propiedad	Consumo de bienes y servicios
Suecia	40,7	28,7	3,7	21,6
Francia	23,3	36,2	7,3	26,6
Italia	32,6	29,4	4,8	27,4
Polonia	29,5	32,3	3,0	34,4
Canadá	48,5	13,7	10,4	24,7
Reino Unido	38,4	17,6	10,7	32,6
Alemania	29,4	40,4	2,4	27,4
OCDE	36,3	24,7	5,4	31,3
Nueva Zelanda	57,4	-,-	5,7	36,0
Suiza	37,8	35,7	8,3	18,2
España	28,2	35,2	6,0	29,4
Irlanda	41,6	12,6	5,2	38,7
Turquía	58,5	-,-	9,5	25,5
Australia	49,5	23,7	10,6	16,2
Estados Unidos	32,9	14,3	2,8	35,7
Japón	32,1	38,4	10,5	18,8
Brasil	19,1	15,8	-,-	27,9
Argentina	19,0	15,6	12,9	48,2
México	29,5	18,0	-,-	51,3

Fuente : Elaboración Propia en base a OECD Statistics, Ministério da Fazenda (Brasil) y Ministerio de Economía de la Nación (Argentina)

Nota : Los datos para Argentina y Brasil corresponden a 2001. Para el resto de los países los datos corresponden a 1998 (o 1999 si están disponibles.)

En la Argentina los impuestos sobre la renta representan el 19% de la recaudación total, una de las proporciones más bajas entre todos los países. La sigue Brasil, con un 19,1%. En contrapartida, en países como Australia y Nueva Zelanda este tipo de impuestos constituye casi el 60% de la recaudación ; en Estados Unidos y Canadá, alrededor del 50%.

Ocurre lo opuesto con los impuestos sobre el consumo, que en la Argentina suman el 48,2% de los ingresos tributarios. Esta es una de las proporciones más elevadas del mundo, casi 20 puntos porcentuales sobre el promedio de la OCDE. Para México representan el 51,3% de la recaudación -también muy por encima de ese promedio- y para Brasil el 27,9%, apenas por debajo de la media de la OCDE.

La evidencia empírica sugiere que la proporción del consumo en el gasto de una familia se reduce al aumentar el nivel de ingreso del hogar. Dado que la estructura tributaria argentina está basada principalmente en impuestos sobre el consumo, es regresiva, es decir, los contribuyentes de menores ingresos pagan proporcionalmente más que los de ingresos más elevados.

Desde la devaluación se agrega a esto el impuesto inflacionario, es decir, el desgaste del poder adquisitivo como consecuencia de la inflación. Este es uno de los impuestos más generalizados y más injustos, ya que perjudica en mayor medida a las personas que perciben ingresos fijos, básicamente asalariados y jubilados. Nuevamente, este impuesto también es regresivo, ya que grava en mayor proporción a las personas que cuentan con menores recursos para protegerse de la inflación.

Las contribuciones a la seguridad se encuentran bastante por debajo del promedio de los países de la OCDE, lo que se explica en parte por la desregulación del sistema de seguridad social, ya que previamente constituían más del 25% de la recaudación. También influye que haya un 40% de trabajo en negro. Se estima que, por esta razón, la AFIP deja de recaudar por cargas sociales 6.300 millones de pesos anuales. En medida algo menor incide la disminución de la alícuota de aportes previsionales del 11% al 5% desde noviembre de 2001. Tampoco hay que olvidar el creciente aumento de la población desocupada.

La Argentina sobresale entre los países seleccionados por ser uno de los que más recaudan en impuestos a la propiedad como porcentaje sobre los ingresos totales. Esto se debe fundamentalmente a que el impuesto sobre las transacciones financieras y de capital se incluye en esta categoría. Este impuesto sólo representaba un 0,2% sobre la recaudación total en el año 2000, mientras que en 2001 la participación llegó al 5,3%.

Por último, la recaudación por impuestos sobre el comercio exterior entre enero y julio de 2002 se incrementó 132% respecto al mismo período del año anterior. En este periodo su participación en la estructura tributaria fue de 10%, mientras que en todo el año 2001 alcanzó apenas 4%.

La estructura tributaria en la Argentina

De acuerdo con estimaciones de la consultora Ecolatina -de la que fue titular el actual ministro de economía Roberto Lavagna-, los derechos de exportación (retenciones) aportarán más de \$ 8.000 millones a las cuentas fiscales durante 2002. Sin computar esas retenciones, los ingresos públicos caerían 16% en términos reales.

También se observa un cambio en la estructura de los impuestos sobre el comercio exterior. Mientras que en 2001 los derechos a la importación representaban 95% de lo recaudado y los derechos a la exportación el 3%, para el primer semestre de 2002 las cifras fueron 23% y 76% respectivamente. Esto se debe, por un lado, a la fuerte caída de las importaciones y, por otro, a la implementación de las retenciones a las exportaciones.

La presión tributaria

En nuestro país la recaudación tributaria y de contribuciones a la seguridad social para el año 2001 fue un poco más de 45 mil millones de pesos. Para comparar esta situación con la de otros países es necesario analizar cuánto representa la recaudación sobre el PBI, es decir la presión tributaria.

En el **cuadro 2** se observa que Argentina es uno de los países con menor presión tributaria (21%), a excepción de México que tiene 5 puntos porcentuales menos. Estos dos países están muy por debajo del promedio de la OCDE de 37%. Nótese que en Suecia la presión tributaria alcanza más del 50%.

Presión tributaria

► Recaudación como % del PBI-

País	Recaudación total	Renta, utilidades y ganancias de capital	Consumo de bienes y servicios
Suecia	52,0	21,2	4,2
Francia	45,2	10,5	4,1
Italia	42,7	13,9	4,3
Polonia	37,9	11,2	5,0
Canadá	37,4	18,2	3,4
Reino Unido	37,2	14,3	4,9
Alemania	37,0	10,9	3,3
OCDE	37,0	13,5	4,3
Nueva Zelanda	35,2	20,2	3,1
Suiza	35,1	13,3	2,4
España	34,2	9,6	3,4
Irlanda	32,2	3,4	5,3
Turquía	29,9	17,5	4,1

La estructura tributaria en la Argentina

Australia	28,9	14,3	1,9
Estados Unidos	28,7	9,4	1,4
Japón	28,4	9,1	2,2
Brasil	34,4	6,6	9,6
Argentina	21,0	4,0	8,5
México	16,0	4,9	4,9

Fuente : Elaboración Propia en base a OECD Statistics, Ministério da Fazenda (Brasil) y Ministerio de Economía de la Nación (Argentina)

Nota : Los datos para Argentina y Brasil corresponden a 2001 ; para el resto de los países, a 1998.

Existe evidencia empírica de que la presión tributaria aumenta con el grado de desarrollo de un país. No obstante, vemos que Turquía, Polonia e Irlanda, que podrían considerarse como países de desarrollo intermedio, tienen casi el doble de presión tributaria que la Argentina. En nuestro caso esto se explica en parte por la alta evasión impositiva.

En Argentina la presión tributaria del impuesto sobre la renta es la más baja en relación a los países seleccionados (4%), seguida muy de cerca por sus pares latinoamericanos, México (4,9%) y Brasil (6,6%).

En lo que hace a la imposición sobre el consumo -a diferencia de lo que ocurre con la presión tributaria total y del impuesto sobre la renta-, nuestro país tiene una recaudación como porcentaje del PBI similar al promedio de los países de la OCDE. México está bastante por debajo de este promedio (4,9%). Brasil es, entre los países seleccionados, el que exhibe mayor presión tributaria de este impuesto (4%).

Otro hecho a destacar es que, tanto en el caso de nuestro país como en el de Brasil -y a diferencia del resto de los países seleccionados-, la recaudación por ingresos al consumo representa una mayor proporción sobre el PBI que la de los impuestos sobre la renta. En otras palabras, los consumidores soportan más presión tributaria que las empresas (en México es la misma para ambos). Esta situación también se presenta en Irlanda, donde si bien los impuestos sobre la renta tienen un peso levemente mayor en la recaudación -por encima del promedio de la OCDE-, la participación de los impuestos sobre el consumo es aún más elevada.

La evasión impositiva

Si bien la evasión se relaciona en general con la administración impositiva, en nuestro país también es relevante para la estructura tributaria, de modo que la abordaremos en este artículo.

Roger Scher, analista de la agencia de calificación *Fitch IBCA*, ha destacado que la Argentina tuvo déficit fiscal entre

1991 y 1997 a pesar de haber sido en ese periodo uno de los países de más rápido crecimiento del mundo. En su opinión, ese déficit se debió principalmente al incumplimiento de las leyes tributarias (1).

Con un poco de aritmética básica, Scher calculaba que, dado que el PBI era - antes de la devaluación- de cerca de 280 mil millones de dólares, y el IVA del 21%, los ingresos fiscales por este impuesto debían ser, luego de todas las exenciones, de aproximadamente 35 mil millones de dólares. Sin embargo, el Estado sólo percibía cerca de 20 mil millones. Por lo tanto, la tasa de evasión rondaba el 40% para el IVA. Scher calculaba que la tasa era similar para el impuesto a las ganancias. Esto es muy superior a las cifras de un dígito de los países de la OCDE.

Las altas tasas de evasión y la elusión hacen que los grupos con ingresos más altos paguen una menor tasa efectiva de impuestos. De acuerdo con un informe del FMI, para el 10% de los hogares más ricos esa tasa es inferior al 10%, mientras que en Estados Unidos es de casi 40% teniendo en cuenta los impuestos estatales y federales. Al mismo tiempo, los hogares de bajos ingresos deben afrontar en la Argentina un alto impuesto al valor agregado y al trabajo (2).

La evasión tributaria es una fuente importante de inequidad horizontal, entre los que cumplen y los que no lo hacen. Cuando la evasión es generalizada, los contribuyentes sienten una menor obligación de cumplir y ven mayores espacios de evasión. Se genera así un círculo vicioso en el cual la evasión se refuerza a sí misma.

La estructura tributaria argentina es tan regresiva que las pequeñas empresas deben evadir para preservar su sustentabilidad económica. Las grandes empresas, en cambio, como poseen más recursos y poder político, eluden, es decir, buscan legalmente el modo de pagar menos impuestos o no hacerlo del todo, ya sea consiguiendo exenciones, trasladando la producción a áreas donde se pagan menos impuestos, etc.

Por su parte, las empresas de nivel medio no cuentan con los recursos ni el poder político de las grandes para eludir y, al mismo tiempo, su riesgo de ser atrapadas si evaden es mucho mayor que el de las pequeñas. Por lo tanto, deben cumplir con sus obligaciones. De esto resulta un sistema tributario sumamente inequitativo verticalmente.

Algunos diagnósticos y propuestas

Podemos sintetizar ahora algunas características de la estructura tributaria argentina que deberían ser consideradas en una futura reforma :

La estructura tributaria es regresiva, ya que la mayor parte de la recaudación se obtiene de impuestos al consumo.

La presión tributaria es baja en relación a otros países del mundo.

El cumplimiento de las obligaciones tributarias es complicado y costoso para el contribuyente.

Como consecuencia de 1 y 3 (reflejado también en el punto 2), hay una alta evasión tributaria.

Todos los analistas, en mayor o en menor medida, coinciden en que es necesario simplificar el sistema tributario para

reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes, así como realizar algún tipo de reforma del sistema judicial. Sin embargo, esta última llevará tiempo. En un plazo menor debería estudiarse la reforma de la estructura tributaria.

Kurt Schuler, economista del *Joint Economic Committee* del Congreso de EEUU, toma el argumento del economista *Arthur Laffer*, muy popular en los ochenta, de que el incremento de las alícuotas impositivas aumenta la recaudación hasta un cierto punto máximo, más allá del cual las subas adicionales reducen la recaudación total, debido a que llega un momento en que la presión fiscal es insostenible y los contribuyentes modifican sus actividades económicas para eludir la mayor carga.

Según Schuler, en la Argentina este argumento se da al pie de la letra y, por lo tanto, recomienda reducir las alícuotas impositivas. La idea es que las tasas actuales son tan altas que incentivan la evasión. Reducir las tasas ahora y continuar reduciéndolas en el futuro puede expandir el número de contribuyentes y, por esta vía, incrementar la recaudación. Propone una baja del IVA del 21% al 15%, cifra similar a la sugerida por Robert Mundell en su última visita a la Argentina (3).

En otro orden de razonamiento, Ricardo López Murphy se concentra en las distorsiones que causa el actual esquema impositivo. El eje de su propuesta se basa en hacer más eficiente la administración tributaria, básicamente a través de su simplificación, generalizando la base del IVA y eliminando las exenciones.

Los hechos indican que para países con administraciones tributarias poco eficientes y con altos porcentajes de evasión, recaudar impuestos sobre el consumo es más sencillo que hacerlo sobre los ingresos y beneficios de empresas y personas. Sin embargo, en una estructura tributaria de este tipo, sumamente regresiva, la evasión se auto refuerza y en una recesión como la actual hace caer considerablemente la recaudación.

Otro punto a considerar es la desarticulación entre los distintos niveles de gobierno para el cobro de tributos. Muchas veces se modifican alícuotas o se crean nuevos impuestos teniendo en cuenta las necesidades de financiamiento individuales, sin considerar el impacto que estos cambios tienen sobre los consumidores. Con frecuencia se termina pagando impuestos a nivel federal y provincial sobre un mismo hecho imponible. El tema supera los objetivos de este artículo y será tratado en otra ocasión.

Finalmente, es un hecho que la presión tributaria es muy baja y que se podría recaudar mucho más, generando recursos invalorable para estos tiempos de crisis. Esto no necesariamente implica que deban pagarlos los sectores más vulnerables.

Los aspectos deseables en un sistema tributario

En materia de impuestos se deben distinguir dos aspectos diferentes pero relacionados. Por un lado, la Política Tributaria, es decir, la definición de las alícuotas, de la base imponible y de quiénes recibirán la carga del impuesto tanto directa como indirectamente. Por otro, la Administración Tributaria, que se refiere a quién y cómo cobrará esos impuestos y cuáles serán los castigos en caso de incumplimiento.

La Política Tributaria debe ser equitativa, es decir, debe promover la igualdad. La importancia fundamental de la equidad radica en que, en la medida que los contribuyentes perciban que el sistema tributario es justo, mayor será su aceptación, lo que es vital para que haya cumplimiento voluntario.

En finanzas públicas este concepto comprende dos dimensiones : la equidad horizontal y la vertical. La primera se refiere a que si dos contribuyentes tienen iguales características deben ser tratados de igual manera. La equidad vertical también se relaciona con un tratamiento igual, pero se basa en que las personas con diferente capacidad de pago deberían pagar diferentes cantidades de impuestos.

Sin embargo, el concepto de la equidad vertical es complejo, ya que hay que considerar en cuánto deben diferir los impuestos que pagan las personas con rentas diferentes. Aquí aparece el concepto de progresividad : para que un impuesto sea equitativo, un contribuyente de mayores ingresos debería pagar más no sólo en valor absoluto, sino también proporcionalmente.

Por su parte, la Administración Tributaria debe ser eficiente, es decir, lograr el máximo de recaudación minimizando el costo de cumplimiento de los contribuyentes y de administración para el Estado, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los primeros. No hay duda de que la complejidad del sistema tributario tiene una alta correlación con los niveles de evasión. Además, no sólo genera mayores costos para el contribuyente sino también para el Estado.

Mediante el gasto público, el Estado redistribuye ingresos desde los sectores más ricos hacia los más vulnerables, sean personas, sectores económicos o regiones. Los impuestos son un mecanismo para financiar este proceso, pero también, en sí mismos, un instrumento de redistribución.

Carla De Simone es economista

Octubre 2002