



DOCUMENTO DE TRABAJO

Año 17 – Edición N° 112

6 de Septiembre de 2011

Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal

**Reforma Tributaria para la Competitividad
y el Crecimiento**

IERAL de Fundación Mediterránea

Esta publicación es propiedad del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de Fundación Mediterránea. Dirección Marcelo L. Capello. Dirección Nacional del Derecho de Autor Ley N° 11723 - N° 2328, Registro de Propiedad Intelectual (en trámite). ISSN N° 1667-4790 (correo electrónico). Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente. Sede Buenos Aires y domicilio legal: Viamonte 610 2º piso, (C1053ABN) Buenos Aires, Argentina. Tel.: (54-11) 4393-0375. Sede Córdoba: Campillo 394 (5001), Córdoba, Argentina, Tel.: (54-351) 472-6525/6523. E-mail: info@ieral.org
ieralcordoba@ieral.org

Contenido

Resumen Ejecutivo.....	4
1. Introducción.....	24
2. El Diseño de los Sistemas Tributarios.....	26
2.1. Objetivos Básicos.....	26
2.1.1. Financiamiento del Estado.....	26
2.1.2. Eficiencia Económica.....	26
2.1.3. Equidad Vertical y Horizontal.....	27
2.2. Tópicos para una Evaluación Integral.....	28
2.3. Restricciones a Considerar.....	30
3. Características Principales de la Presión Tributaria en Argentina.....	32
3.1. Nivel de Presión Tributaria Efectiva.....	32
3.2. Flexibilidad Tributaria.....	33
3.3. Gastos Tributarios.....	35
3.4. Evasión en Argentina.....	36
3.4.1. Incumplimiento Tributario en los Principales Impuestos.....	37
3.4.2. Encadenamiento de la Evasión.....	41
3.5. El Impuesto Inflacionario.....	42
4. Comparación Internacional de Presión Tributaria.....	47
4.1. Medición mediante la Presión Efectiva sobre PIB.....	48
4.2. Medición mediante Tasas Legales.....	55
4.3. Medición mediante Tasas Efectivas.....	64
4.3.1. Presión Tributaria Legal en la Industria.....	64
4.3.2. Costos Tributarios Totales en una Pyme.....	72
5. Impuestos más Problemáticos y Distorsivos.....	76
5.1. Impuestos Nacionales.....	76
5.1.1. Recursos Extraordinarios: IDCB y Retenciones.....	76
5.1.2. Impuestos sobre los salarios.....	80
5.1.3. Impuestos sobre el Consumo.....	80
5.1.4. Efectos del no Ajuste por Inflación sobre Ganancias.....	82
5.1.5. Sesgo Anti-Exportador y desventajas para productores locales de bienes de capital... 90	
5.2. Impuestos Provinciales.....	93
5.3. Tributos Municipales.....	96
6. Propuesta de Reforma Tributaria Gradual.....	97
6.1. Consideraciones Preliminares.....	97
6.2. Reforma Tributaria en Nación: Principales Impuestos.....	100
6.2.1. Contribuciones Patronales.....	100
6.2.2. Ganancias.....	103
6.2.3. IVA.....	103
6.2.4. Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (IDCB).....	104
6.2.5. Derechos de Exportación (DE).....	107
6.3. Política Tributaria para incentivar mayores Inversiones, Innovaciones y Exportaciones 111	
6.3.1. Incentivos a la Inversión.....	111
6.3.2. Incentivos para la Exportación.....	112
6.3.3. Indexación del Sistema Tributario.....	112

6.4. Pautas para la Reforma Tributaria en Provincias	113
6.5. Pautas para la Reforma Tributaria en Municipios	113
6.6. Simulación de los Efectos de la Reforma sobre la Utilidad de una empresa Industrial	114
6.7. Consideraciones finales	115
Bibliografía	117
Anexo	118

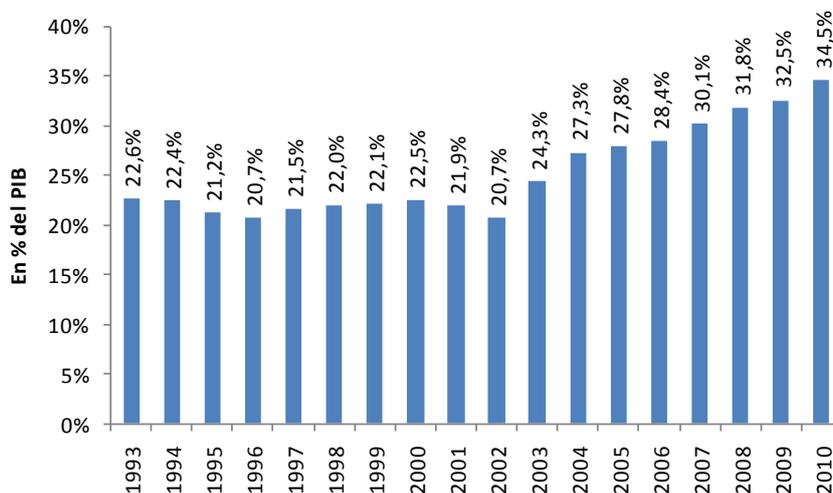
Resumen Ejecutivo

- En un mundo de creciente integración económica, la competitividad productiva de un país es un factor determinante de su performance económica y comercial a nivel internacional. Entre los determinantes de la competitividad internacional de una economía, la presión tributaria aparece como uno de los más influyentes.¹
- Para asegurar una adecuada inserción internacional deviene prioritaria la existencia de un sistema tributario estable, con impuestos pocos distorsivos y que resulten en una carga fiscal razonable.

Evolución de la Presión Tributaria en Argentina

- En Argentina la presión tributaria efectiva (PTE) viene creciendo de manera sostenida desde el año 2003, pasando de alrededor del 22% del PIB en la década de los 90' a un 34,5% en 2010 (impuestos nacionales, provinciales y municipales). En el último año Argentina ha alcanzado el nivel de Brasil en PTE, inclusive superándola en más de 2 puntos porcentuales si se suma el “impuesto inflación”. Se ubica así en lo más alto de la presión tributaria de Latinoamérica.

Evolución de la Presión Tributaria Consolidada (N+P+M)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

- Un problema surge cuando los contextos cambian y las razones transitorias pasan a ser permanentes, situándose la presión tributaria es un escalón superior. Esto fue lo

¹ Este documento fue elaborado por Marcelo Capello y Néstor Grión, investigadores del IERAL Córdoba.

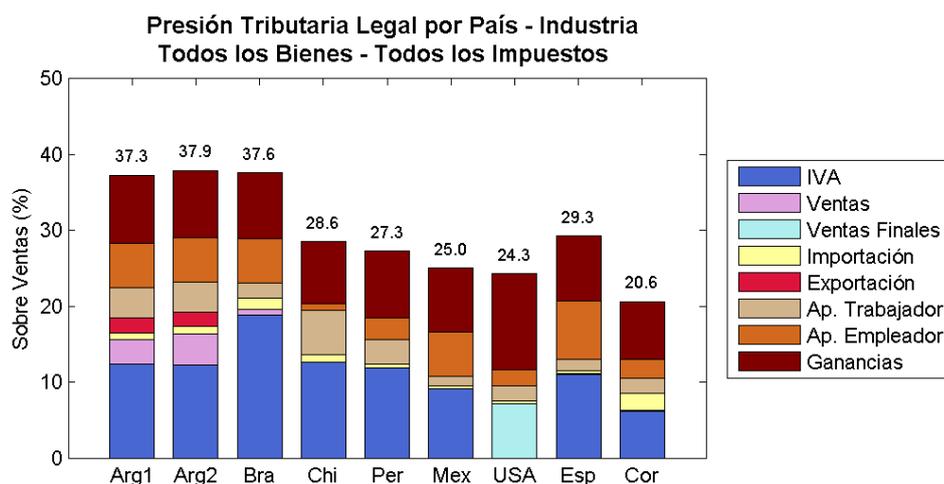
que sucedió a comienzos de la década pasada cuando se aplicaron nuevos impuestos, anunciados como extraordinarios, que luego ya no se retiraron cuando se normalizó la situación económica. Inclusive la no aplicación del ajuste por inflación para computar el impuesto a las ganancias se mantuvo sin cambios aún cuando desde 2006 el proceso inflacionario ya no mostraba sólo signos de reacomodamiento de precios relativos, sino de proceso autogenerado y sostenido en el tiempo.

Comparación Internacional

- El indicador más utilizado para medir la carga de los impuestos es el de Presión Tributaria Efectiva (PTE) que se calcula como el cociente entre la recaudación y el PIB y ha sido empleado en los puntos previos de este documento para poder analizar comparativamente los diferentes impuestos existentes así como su evolución en el tiempo.
- Pero este criterio presenta algunas limitaciones importantes si lo que se desea es efectuar una comparación internacional. En particular, no resulta un buen indicador a la hora de comparar economías con diferentes niveles de evasión, porque en ese caso no permite captar la verdadera carga que enfrentan las familias y empresas totalmente formales. Si se tienen dos países con PTE similares, pero uno de ellos presenta claramente mayores niveles de evasión, resultará que la carga fiscal sobre los sectores que pagan todos sus impuestos (economía formal) será mayor en el país con evasión más elevada.
- Por ello se recurre a estimar la Presión Tributaria Legal (PTL) que enfrentan empresas representativas que cumplen totalmente con sus obligaciones tributarias en varios países.
- Una forma de medirla es a través de un modelo de equilibrio general (IERAL, 2010). Esta metodología permite estimar un indicador de Presión Tributaria Legal (PTL) sobre empresas hipotéticas que cumplen totalmente con sus obligaciones tributarias. Tales empresas hipotéticas se hallan radicadas en Argentina, y se les aplican alternativamente los sistemas tributarios de los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Perú, México, Estados Unidos, España y Corea. Así, se obtienen indicadores de carga impositiva comparables entre países, reflejando el peso de los diferentes tributos sobre dichas empresas hipotéticas en cada caso.
- La estimación de PTL se realiza para la producción de bienes industriales de tres tipos: sólo destinados a la economía doméstica, sólo bienes exportables y un caso

combinado de ventas locales e internacionales. Se considera que los flujos económicos de una empresa hipotética, con ciertos supuestos sobre la traslación a precios de sus impuestos (comportamientos idénticos entre países), es gravada alternativamente con los sistemas tributarios de los ocho países, comparando la PTL sobre ventas resultante en cada caso.

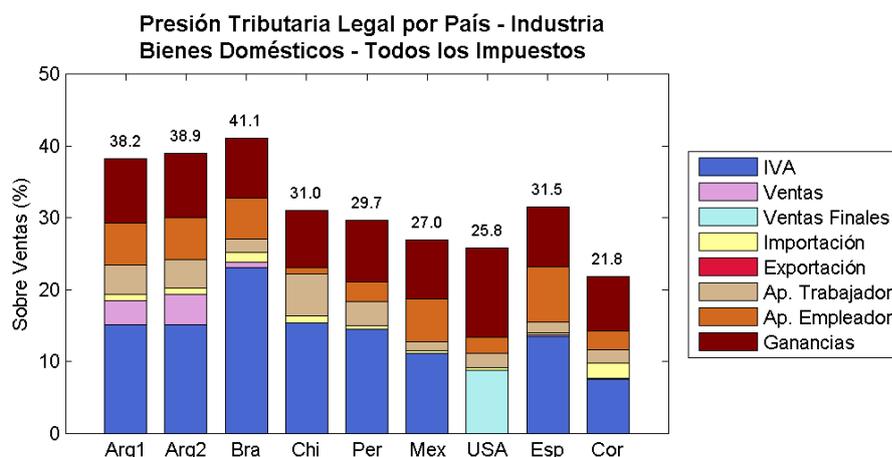
- Se incluyen los principales impuestos de todos los niveles de gobierno existentes en cada país, y la PTL de la empresa hipotética se computa sumando tanto los impuestos pagados directamente como los que le vienen cargados en sus costos.
- Al considerar tanto bienes que se venden en el mercado interno como en el externo, la PTL estimada en los 8 países para una empresa industrial hipotética resulta más elevada en Argentina y Brasil. Si en Argentina la empresa se ubica en la ciudad de Buenos Aires (CABA) la presión tributaria sobre ventas (37,3%) resulta levemente inferior a la de San Pablo, en Brasil (37,6%). Si la ubicación en Argentina es la ciudad de Quilmes, en cambio, la PTL local (37,9%) resulta levemente superior a la de Brasil (por la existencia de tributos provinciales y municipales a las ventas en Quilmes, a diferencia de la Ciudad de Buenos Aires).
- Resumiendo resultados, en orden decreciente de PTL sobre empresas industriales hipotéticas se ubican Brasil (37,6%), Argentina (37,3% ó 37,9%), España (29,3%), Chile (28,6%), Perú (27,3%), México (25%), Estados Unidos (24,3%) y Corea del Sur (20,6%).



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

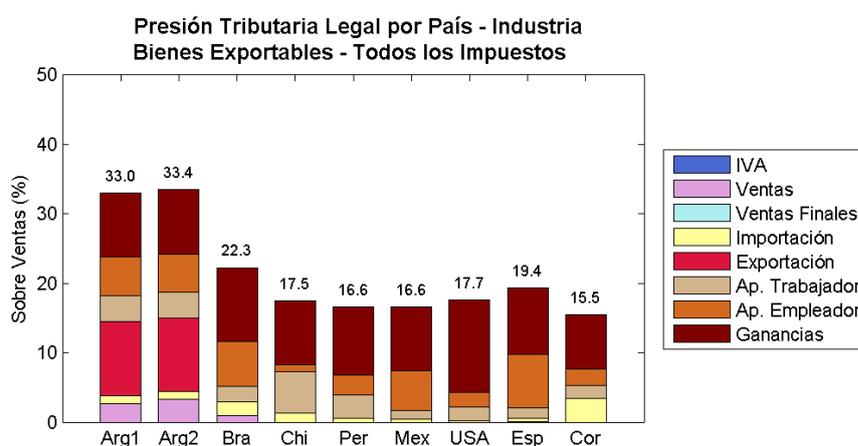
- Si se considera exclusivamente la presión tributaria sobre la producción de bienes con destino en el mercado interno, Brasil resulta el país con mayor PTL (41,1%), seguido

por Argentina (38,2% ó 38,9%), España (31,5%), Chile (31%) y Perú (29,7%), entre los más gravosos impositivamente.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

- Para evaluar los efectos sobre la competitividad empresarial resultan muy interesantes los resultados obtenidos para la producción de bienes exportables, por cuanto en estos casos no afectan algunos de los impuestos indirectos que no gravan las ventas al exterior². En esta situación, Argentina resulta con la mayor PTL (33% ó 33,4%), seguido de lejos por Brasil (22,3%) y España (19,4%). Las amplias diferencias están explicadas por la existencia de elevados tributos a las exportaciones en Argentina, además de impuestos sobre las transacciones que no permiten desgravar la carga acumulada en las compras (Ingresos Brutos, Impuesto al Cheque, Tasas de Seguridad e Higiene, Aranceles a la importación), cuando en el resto de países los impuestos indirectos han evolucionado generalmente hacia los sistemas no acumulativos.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

² Inicialmente no se consideran los sistemas de reintegros o promoción de exportaciones que existen en cada país, sino que la comparación se limita a lo tributario. Posteriormente se incluyen los efectos de aquellos para los casos de Argentina y Brasil.

- También se procede a la re-estimación de los indicadores de PTL considerando los mecanismos existentes de devolución de impuestos (Reintegros y Drawbacks). Para ello se incorporan los principales instrumentos de carácter tributario (devolución de impuestos pagados o exención del pago). La cuantificación se realiza para los casos de Argentina (Quilmes) y Brasil, los dos países con mayor presión tributaria dentro de los analizados.
- Al tener en cuenta el total de impuestos que enfrenta la empresa exportadora se tiene que para el caso de la industria promedio Argentina pasa de un nivel de PTL de 33,4% a uno de 31,3%, mientras que Brasil pasa de 22,3% a 21,3%. En el caso de Argentina debe tenerse en cuenta, además, el impacto de las retenciones a la exportación.
- Lo que se puede percibir es que los mecanismos de reintegros prevaecientes en Argentina mejoran levemente la situación de las empresas exportadoras frente a Brasil, pero no alcanzan a compensar la alta presión impositiva a la que se enfrentan.
- Como ejercicio de análisis, se plantea la comparación entre lo que las industrias reciben como reintegros, y se lo compara con el conjunto de impuestos indirectos que las empresas no recuperan por otras vías. Entre estos últimos se encuentran el impuesto al cheque (IDCB), el impuesto a los ingresos brutos (IIBB), la tasa de seguridad e higiene (TSH) y los aranceles que están incorporados en las compras (que no han sido pagados directamente por las empresas) y que por ende no se recuperan vía drawback.

Reintegros y Drawbacks vs. Impuestos

		Industria
a	Reintegros	2,5%
b	IDCB	1,2%
c	IIBB	1,6%
d	TSH	0,5%
e	Derechos de Importación*	0,4%
f = b + c + d + e	En contra	3,7%
g = a - f	Saldo	-1,2%

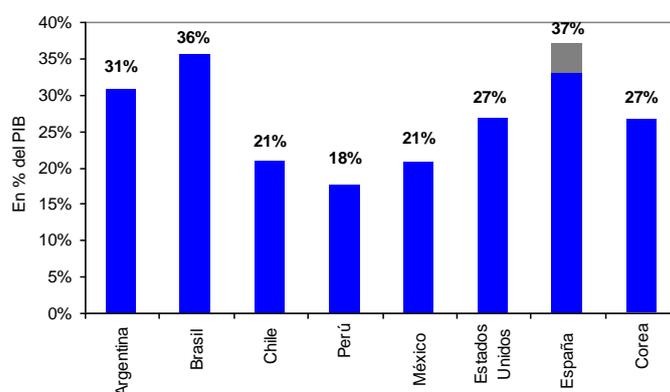
*Se trata de los derechos de importación que están contenidos en las compras realizadas, que no son pagados de manera directa por las empresas.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

- Como puede apreciarse, los reintegros no alcanzan a compensar a la industria, en promedio, respecto al componente de impuestos indirectos acumulados en sus costos, por 1,2 puntos porcentuales de sus ventas.

- Los resultados obtenidos contrastan con la información correspondiente a la Presión Tributaria Efectiva (PTE) observada por países. Si bien los valores de PTE y PTL no son directamente comparables entre sí, en particular porque los primeros se refieren a toda la economía y los segundos sólo a los impuestos considerados que inciden sobre la actividad industrial, puede notarse que el ordenamiento obtenido en cada caso difiere notablemente. Así, Argentina sería el tercer país con PTE entre los ocho considerados, pero pasaría a ser el primero (Arg1) o segundo (Arg2) si se considera la PTL existente sobre una empresa industrial.

Presión Tributaria Efectiva (2008)
Recaudación total como porcentaje del PBI



Nota: En el caso de España se consideró el valor correspondiente a 2008 de fuente EUROSTAT, dado que para 2008 la OECD releva un valor provisorio que se encuentra sujeto a revisión.

Fuente: IERAL sobre la base de OECD, EUROSTAT, CEPAL y MECON.

- En el caso de la comparación con Brasil, este país presentaba una mayor PTE que Argentina en 2008 (35% vs. 30,7% del PBI), pero en las estimaciones de IERAL sobre PTL en empresas industriales hipotéticas, ambos países cuentan con una carga similar, que resulta más alta en Argentina si se consideran sólo bienes industriales de exportación.
- Algo similar ocurre en la comparación de PTE sobre el PIB entre España (37% o 32,8%, según la fuente), Argentina (30,7%) y Estados Unidos (26,9%). Cuando se computa la PTL sobre ventas en empresas industriales hipotéticas, el ordenamiento resulta muy diferente: Argentina (37,5%), España (29,3%) y Estados Unidos (24,3%).
- Una segunda alternativa para estimar el costo asociado al pago de impuestos es la que realiza *Doing Business*³. El análisis se centra en las pequeñas y medianas empresas nacionales de 183 economías. En el indicador “Pago de Impuestos” se registran los

³ Link: www.doingbusiness.org.

impuestos que una empresa de tamaño medio debe pagar o retener en un determinado año, y también mide la carga administrativa asociada con el pago de impuestos y contribuciones, entre ellos el impuesto sobre las ganancias o el impuesto de sociedades, las contribuciones a la seguridad social e impuestos laborales correspondientes al empleador, los impuestos sobre la propiedad, sobre la transmisión de la propiedad, sobre los dividendos, sobre las ganancias de capital y sobre las transacciones financieras, así como los impuestos de recolección de residuos, de vehículos y de circulación.

- *Doing Business* analiza todos los tributos aplicados por gobiernos de cualquier nivel (federal, estatal o municipal) que se imponen a una empresa estándar y que tienen una repercusión en sus estados contables, a partir de una serie de supuestos. Por este motivo, el enfoque va más allá del concepto tradicional de impuesto, ya que éste suele incluir solamente los pagos obligatorios y sin contrapartida al gobierno central.
- En el caso de Argentina los impuestos pagados por una empresa mediana equivalen a un 108% de la ganancia de dicha empresa, ubicándose en el 5% de países del mundo con mayor carga fiscal en tal sentido, resultando además el más gravoso de Latinoamérica.

Pago de Impuestos

Indicador	Argentina	América Latina y el Caribe	OCDE Promedio
Pagos (numero por año)	9	33,2	12,8
Tiempo (horas por año)	453	385,2	194,1
Impuesto a las ganancias (%)	2,9	20,2	16,1
Impuestos laborales y contribuciones (%)	29,4	14,8	24,3
Otros impuestos (%)	75,8	13,2	4,1
Tasa de impuestos total (% de ganancia)	108,1	48,3	44,5

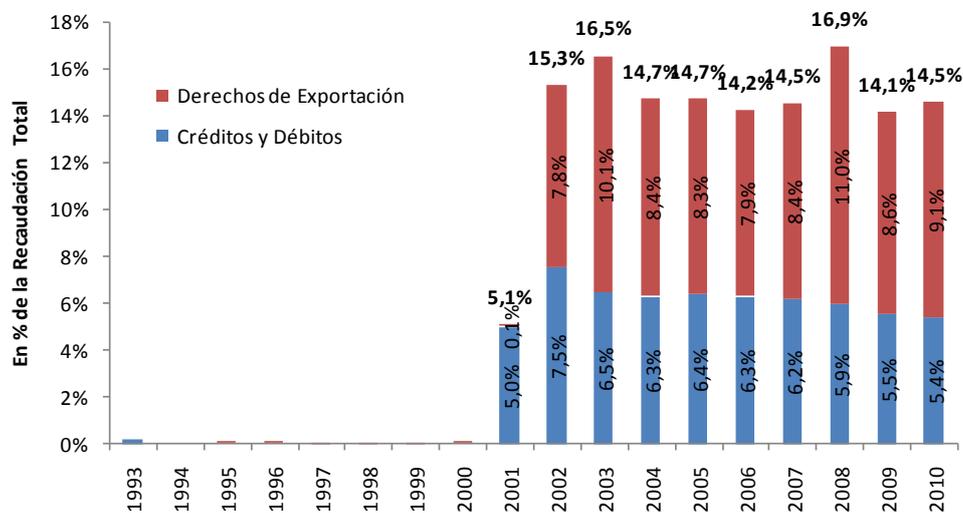
Fuente: IERAL sobre la base de *Doing Business* (2010).

Impuestos más Problemáticos y Distorsivos

- En 2001 se legisló nuevamente el impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios y en 2002 se instrumentaron los Derechos a las Exportaciones (DE), ambos tributos justificados como extraordinarios dada la crisis económica y los serios problemas fiscales existentes. En 2002 dichos tributos equivalían al 3,2% del PIB (1,6% cada uno) y en los años siguientes pasaron a ser más significativos, debidos básicamente a como impactaron en los DE algunos cambios legales y los mejores precios internacionales. En 2010 ambos representaron el 5,0% del PIB, lo que equivale al 14,5% de la

recaudación consolidada. Estos impuestos fueron introducidos en momentos de crisis para garantizar el financiamiento público.

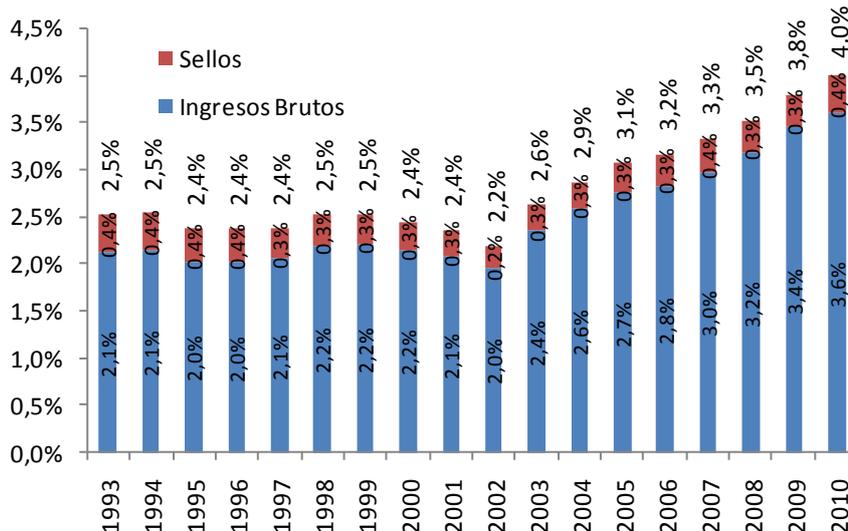
Tributos Extraordinarios como % de la Recaudación Tributaria Nacional



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

- Los principales impuestos que se aplican en las provincias argentinas son el impuesto a los Ingresos Brutos, Sellos, Inmobiliario y a los Automotores. Los mayores cuestionamientos por sus efectos distorsivos se hallan asociados a los dos primeros, cuya eliminación se viene proyectando desde el Pacto Fiscal de 1993.

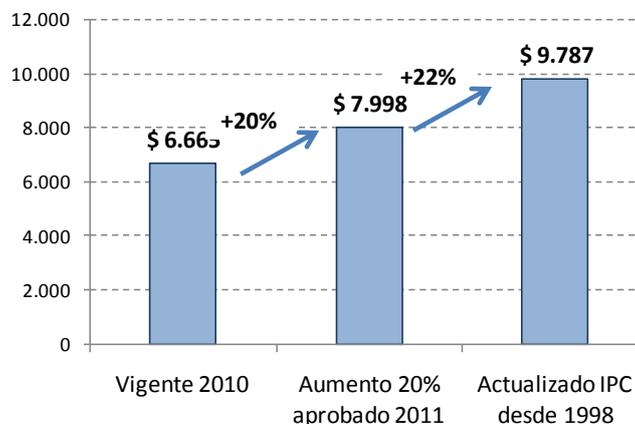
Recursos Tributarios Provinciales más Distorsivos En % del PIB



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

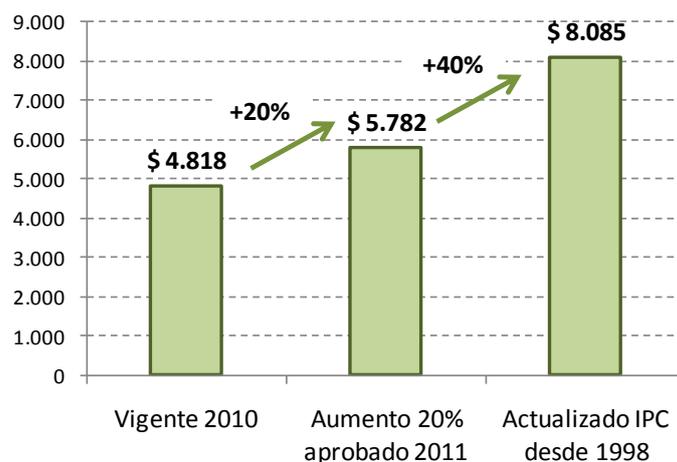
- En países con niveles de inflación superiores a los internacionales suele ser común que para el cómputo de los impuestos a pagar por parte de empresas y personas se permita realizar ajustes por inflación, o que el Fisco actualice ciertos parámetros monetarios que se utilizan para el cálculo de los impuestos.
- En el caso del impuesto a las ganancias de personas físicas, se trata de los mínimos no imponibles, las deducciones especiales y cargas de familia, además de los tramos de la escala que se utilizan para determinar la alícuota a aplicar. Cuando esos ajustes no se realizan anualmente, el peso efectivo del impuesto aumenta, en este caso en términos de los ingresos de las personas. Esto es, el impuesto se lleva una porción cada vez mayor de los ingresos de las personas, aún cuando su poder adquisitivo no necesariamente está aumentando. Es lo que está pasando en Argentina en estos últimos años.
- De haberse ajustado los topes y montos fijos conforme a la inflación acumulada hasta finales de 2010, en dicho año se debería haber comenzado a tributar ganancias a partir de los \$7.957 y \$6.573 para trabajadores casados y solteros, respectivamente (para mantener la situación como en 1998). La medida de actualización anunciada este año ubica a los valores de mínimos no imponibles en \$7.998 y \$5.782, y así compensa al valor actualizado a 2010 de los trabajadores casados pero todavía se encuentra en un 12% abajo para el caso de los trabajadores solteros. Si en 2011 se decidiera ajustar deducciones y montos de escala para volver a la situación de 1998 (previo a tablita Machinea), aquellos montos debieran ser de \$9.787 y \$8.085, para casados y solteros, respectivamente.

**Evolución Salario Mínimo no Imponible. Asalariado Casado c/ 2 hijos
Año 2011**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

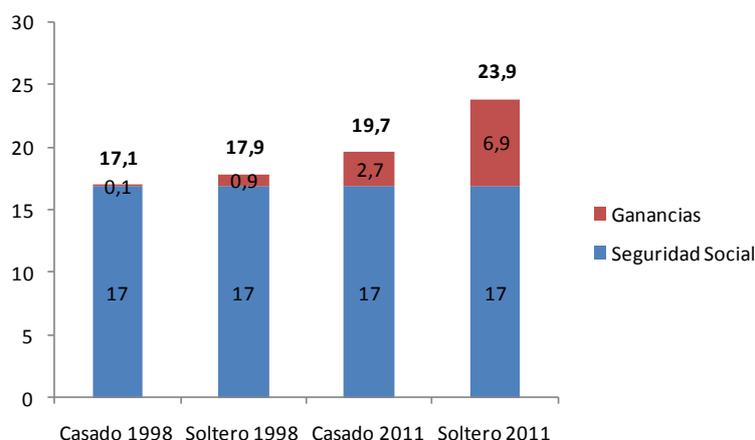
Evolución Salario Mínimo no Imponible. Asalariado Soltero Año 2011



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

- Si un trabajador soltero cobra \$12.000 mensuales en 2011 soporta por el Impuesto a las Ganancias una presión tributaria de 6,9% de sus ingresos brutos. Para determinar en cuanto se incrementó su presión tributaria con respecto a 1998 se debe primero determinar cuál debería haber sido su ingreso en dicho año, equivalente en términos de poder adquisitivo. Dicho ingreso debería haber sido de \$2.588, y de acuerdo a la legislación vigente en 1998, apenas debía destinar un 0,9% de sus ingresos al impuesto a las Ganancias. En consecuencia, la suba en la presión tributaria de un trabajador soltero que hoy gana \$12.000 ha sido de 6,0 puntos porcentuales entre 1998 y 2010 (suba del 667%).

Aumento en la Presión Tributaria sobre el Salario Bruto de los Trabajadores Ingreso mensual de \$12.000 a precios de 2011



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

- En un contexto inflacionario en donde no se permiten los ajustes necesarios para que la contabilidad de las empresas refleje sus beneficios reales, el impuesto a las

ganancias puede estar aplicándose sobre ganancias inexistentes, o sea constituyéndose en un impuesto sobre el capital.

- Por ejemplo, si el grado de exposición del capital en una empresa es del 20%, su rentabilidad es del 20% y la inflación es del 25%, la alícuota efectiva sobre ganancias será del 52,5% (contra el 35% legal). Resulta claro que a mayor inflación, menor rentabilidad real y mayor grado de exposición al capital, mayor será la alícuota efectiva que soporta una empresa, pudiendo ser incluso superior al 100%.

Impacto del No Ajuste por Inflación en la alícuota efectiva del Impuesto a las Ganancias en Sociedades

Grado de Exposición del Capital	Alícuota Legal	Caso A	Caso B	Caso C
		Inflación 5% Rentabilidad 15%	Inflación 25% Rentabilidad 15%	Inflación 25% Rentabilidad 5%
-30,0%	35,0%	31,8%	23,3%	14,0%
-25,0%	35,0%	32,3%	24,7%	15,6%
-20,0%	35,0%	32,8%	26,3%	17,5%
-15,0%	35,0%	33,3%	28,0%	20,0%
-10,0%	35,0%	33,9%	30,0%	23,3%
-5,0%	35,0%	34,4%	32,3%	28,0%
0,0%	35,0%	35,0%	35,0%	35,0%
5,0%	35,0%	35,6%	38,2%	46,7%
10,0%	35,0%	36,2%	42,0%	70,0%
15,0%	35,0%	36,8%	46,7%	140,0%
20,0%	35,0%	37,5%	52,5%	
25,0%	35,0%	38,2%	60,0%	
30,0%	35,0%	38,9%	70,0%	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

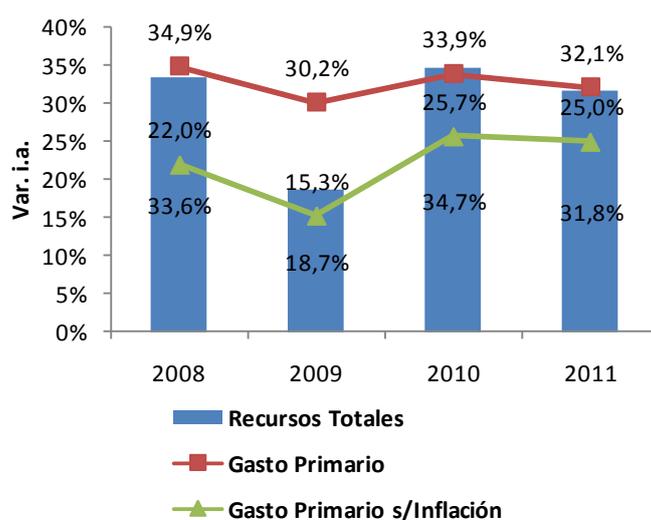
- En el comercio internacional el criterio de tributación aplicado a las exportaciones es de gravarlas en destino. Por lo tanto, las exportaciones argentinas no deberían tributar el IVA ni otros impuestos que inciden sobre los productos. En la práctica esto se resuelve mediante las devoluciones de IVA y los reintegros a las exportaciones. Pero si los montos y las condiciones en que se dan no son las adecuadas se estaría penalizando a la actividad exportadora.
- Los Reintegros no cubren los impuestos acumulados en los costos. Los impuestos internos a los que respondía el reintegro se incrementaron, y se crearon nuevos, como el impuesto al cheque, haciendo que los Reintegros ya no compensan.
- La devolución del IVA Técnico nace con la reducción de alícuota aplicada a los Bienes de Capital (año 2001). No se reconocen todos los créditos fiscales para el trámite de devolución, originando el problema del “saldo del saldo” (Gastos de fabricación vs. Gastos de comercialización).

- A su vez, el Bono Dec. 379-2001 para fabricantes de Bienes de Capital sufre importantes demoras en su efectivización, de modo que produce altos costos financieros para los fabricantes locales, al inmovilizar fondos.

Propuesta de Reforma Tributaria Gradual

- Como se evaluó en secciones anteriores, la reducción de la presión tributaria legal resulta impostergable desde el punto de vista de la competitividad de la economía argentina, pero se debe llevar a cabo en forma prudente y ordenada para no desfinanciar al Estado y poner en duda su capacidad de pago. Para eso se requieren medidas ponderadas, aplicadas en forma gradual, que a la vez que disminuyen la presión tributaria reduzcan la velocidad de crecimiento del gasto público, y bajen además los niveles existentes de incumplimiento y evasión.
- En cuanto a las premisas básicas para diseñar una reforma tributaria pro competitividad y crecimiento se consideraron los siguientes objetivos y restricciones:
 - La reforma debe incentivar el empleo, la inversión, la innovación y las exportaciones.
 - Debe priorizar la competitividad de la producción nacional.
 - Debe apuntar a una mayor equidad.
 - Debe promover el desarrollo regional equilibrado.
 - Debe inducir la formalización de actividades, bajando la carga tributaria especialmente para el contribuyente que cumple sus obligaciones.
 - Debe resultar fiscalmente sustentable en el tiempo.
- La viabilidad fiscal de las reformas debe darse en un marco de gradualismo y minimización del costo fiscal, acompañado con una moderación en el ritmo de crecimiento del gasto. A modo de ejemplo, se muestra a continuación el ahorro fiscal que el gobierno nacional hubiese generado si en los últimos cuatro años el gasto público hubiese crecido al ritmo de la inflación, y no a tasas superiores a ella, como en realidad ocurrió. Se concluye que si entre 2008 y 2011 el Gasto Primario hubiese crecido como la inflación, el ahorro fiscal acumulado al presente sería de \$124.019 millones, un 6,9% del PIB. Queda claro que en ese período existía margen para la reducción de la presión impositiva, manteniendo el gasto constante en términos reales.

Crecimiento de Ingresos y Gastos



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

- Hay que remarcar el aspecto dinámico de estas reformas, en donde los recursos a reasignar surgen del crecimiento económico (ajuste dinámico) y no de ajustes en los niveles de las variables fiscales (ajuste estático), lo que lo hace más factible políticamente. Esto es, la viabilidad de la propuesta deviene de plantearse como objetivo en un período no menor a 4 años, en que el gasto público crece a menores tasas que en el pasado reciente, de modo de generar el espacio fiscal para la reducción de impuestos.

Reforma Tributaria en Nación: Principales Impuestos

Contribuciones Patronales

- El objetivo es profundizar el sistema existente por el cual se pueden computar una fracción de las Contribuciones Patronales como crédito fiscal del IVA. La quita es de variada intensidad en las distintas áreas y regiones del país, y está basada en la distancia desde la Capital Federal y en la incidencia de hogares pobres.
- Existen altas tasas de informalidad en el mercado laboral, especialmente en las regiones económica y socialmente más rezagadas de Argentina. Además, el problema de la informalidad es mayor en empresas con menor cantidad de trabajadores. Por ende, la reforma planteada debe apuntar a aliviar los problemas antes enumerados.
- El sistema ampliado de deducciones según ubicación geográfica debería suplir a otras políticas de promoción regional, que en el pasado se han caracterizado por contemplar reducciones de carga en IVA y Ganancias. La propuesta de IERAL en cambio apunta a

promover el empleo privado en las regiones del país, entre otros hechos porque resulta más fácil de controlar que los beneficios que se otorgan al capital.

- Lo que se propone con las Contribuciones Patronales apunta en tres direcciones. Por un lado, ampliar los beneficios actuales de la deducción a cuenta de IVA, resultando 1,5 veces el esquema actualmente existente (que debiera además recalcularse en función de la nueva medición de NBI que surja del Censo 2010).
- En segundo término, se propone permitir 2 puntos porcentuales de deducción de contribuciones patronales a cuenta de IVA en cualquier ubicación geográfica (un punto en 2012 y otro adicional en 2014), inclusive en el Gran Buenos Aires, por cuanto los impuestos al trabajo son muy altos en general en Argentina, y se necesitan crear mayores incentivos para la generación de empleos.
- En tercer lugar, se propone diferenciar las deducciones de contribuciones por tamaño de empresas: 4 puntos porcentuales adicionales para Micro Empresas, 2 puntos para Pequeñas y 1 punto extra para Empresas Medianas, según las clasificaciones oficiales existentes al respecto (difieren según sector de actividad económica).
- Así las cosas, una Micro Empresa ubicada en el Gran Buenos Aires contaría con 6 puntos porcentuales (pp) de contribuciones patronales a cuenta de IVA, 4 pp en el caso de una empresa Pequeña, 3 pp en una Mediana y 2 pp en una Empresa Grande.
- En el Gran Resistencia (Chaco), en cambio, la deducción permitida sería de 20,55 puntos porcentuales de contribuciones patronales a cuenta de IVA para una Micro Empresa, 18,55 pp en el caso de una Empresa Pequeña, 17,55 pp en una Mediana y 16,55 pp en una grande.
- La propuesta incentiva la generación de empleo en todo el país, pero especialmente en las zonas más pobres y alejadas del Gran Buenos Aires, con mayores beneficios para empresas con menor cantidad de trabajadores, que es donde suele concentrarse la mayor informalidad laboral.

Ganancias

- En cuanto al impuesto a las Ganancias que recae sobre Personas, se deben incorporar actualizaciones automáticas y periódicas por inflación (en base al IPC) en mínimo no imponible, deducciones y tramos de escala del impuesto, incluyendo inicialmente el componente no actualizado en períodos anteriores.

- Con respecto al impuesto que recae sobre las sociedades también se debe permitir el ajuste por inflación, como funcionó en momentos previos a la convertibilidad. También deberían incorporarse incentivos especiales para la inversión, como la presencia de alícuotas reducidas para las utilidades reinvertidas.

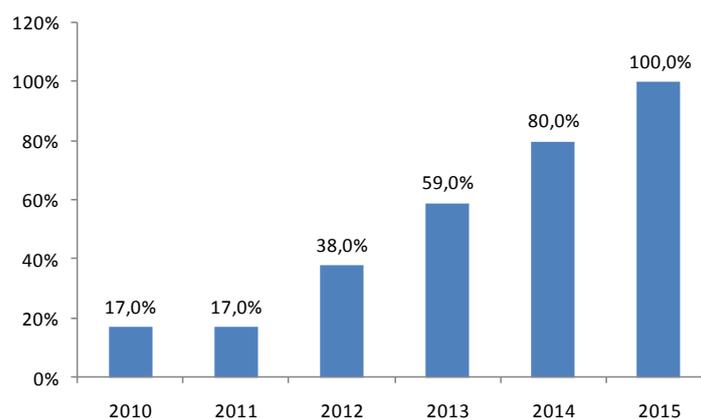
IVA

- Para minimizar el costo fiscal y maximizar e impacto redistributivo de la reducción de la alícuota del IVA, se propone ampliar la baja de alícuotas existentes en compras con Tarjetas de Débito pero sólo en el caso de titulares de tarjetas entregadas a beneficiarios de planes sociales u otros casos de familias de bajos ingresos, como una porción de los jubilados. Una ventaja de la medida es que subsidiaría la demanda en lugar de desalentar la oferta, como suele suceder con políticas restrictivas e inestables sobre la producción de alimentos.

Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (IDCB)

- Dados los numerosos efectos distorsivos de este impuesto, resulta aconsejable eliminarlo a mediano plazo. No obstante, aquí se plantea una medida con menor costo fiscal, pero que beneficia a actividades más formales. Se plantea una reducción gradual para atenuar su impacto fiscal, aplicada estableciendo mayores porcentajes de pago a cuenta de Ganancias cada año, hasta llegar al 100% del IDCB en 2015.

**Impuesto a los Débitos y Créditos
Porcentaje aplicable como pago cuenta de Ganancias**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Derechos de Exportación (DE)

- El objetivo a largo plazo es que sólo subsistan retenciones bajas en algunos bienes primarios, cuando esto permita incentivar su industrialización interna. El período de tiempo en el cual se debería llegar a tal situación dependerá del nivel de precios internacionales y de costos relativos en cada tipo de producción primaria alcanzada por las Retenciones. No obstante, para el corto plazo se plantea la necesidad de avanzar en varios frentes con respecto al gravamen: 1) Reducción de alícuotas o eliminación del tributo en algunos casos; 2) Constitución de mecanismos que permitan al productor recuperar una porción de lo implícitamente pagado en concepto de DE (pago a cuenta de Ganancias, beneficios para la compra de Bienes de Capital y otras inversiones); y 3) Constitución de un Fondo de Financiamiento para incentivar el Agregado de Valor a la Producción Primaria.

Reducción de Retenciones

- Se plantea la necesidad de una rápida eliminación en la mayoría de los Bienes Industriales con alícuota del 5%, en Producciones Regionales y en algunos cultivos de menor rentabilidad relativa. Atendiendo a las necesidades fiscales de los próximos años, la reducción de DE para productos primarios de mayor rentabilidad se plantea en forma gradual, auscultando tanto la situación fiscal como de precios internacionales y costos internos en las respectivas producciones involucradas. Tal proceso permitiría llegar a una alícuota baja a largo plazo (alrededor del 5% para productos primarios), como modo de incentivar la industrialización de materias primas.
- A su vez, parte del impuesto implícitamente pagado por el productor podría ser recuperado del siguiente modo:
 - Permitir que un % de los DE sean recuperables cuando se compran Bienes de Capital (maquinaria agrícola nacional y otros) o cuando el productor realiza o participa en inversiones que permiten transformar las materias primas en productos con mayor valor agregado, cuando tales inversiones no se hallen ubicadas en los grandes aglomerados urbanos.
 - Permitir que un % de los DE se puedan utilizar como pago a cuenta del impuesto a las Ganancias, mecanismo que se describe con mayor detalle a continuación.

Derechos a la Exportación a cuenta del Impuesto a las Ganancias

- Se puede considerar que el DE actúa como un impuesto adicional a las Ganancias (dado que se suele justificar en supuestas ganancias extraordinarias obtenidas). Por lo tanto, aquí se plantea que se tome una porción de los DE como pago a cuenta del verdadero impuesto a las ganancias.
- La implementación de un mecanismo de pago a cuenta tendría un primer problema inicial a solucionar: Los DE son pagados de jure por los exportadores, pero pagados de facto por los productores agropecuarios, dado que éstos enfrentan demandas muy elásticas y por ende terminan absorbiendo en sus precios las retenciones a las exportaciones. Inclusive, en presencia de DE sus precios se reducen aún si su venta no termina en el mercado externo, sino en el interno.
- Con un esquema tal, para un productor que opera en la formalidad su carga tributaria caería en el monto del pago a cuenta, pero no ocurriría lo mismo con quien realiza ventas totales o parciales en la informalidad. Esto actuaría como acicate para la formalización de operaciones, y permitiría que el costo fiscal para el Estado no sea el mismo que reducir directamente la tasa de los DE por el equivalente al pago a cuenta.
- Una ventaja apreciable de este esquema es que podría en los hechos segmentar entre productores, dado que la tributación del impuesto a las ganancias, al ser en muchos casos un impuesto personal, permite considerar la realidad de cada productor, mientras que los DE gravan su ingreso sin considerar las condiciones particulares (tamaño, economías de escala, distancia a puertos, etc.) que pueda existir entre los diferentes productores. Inclusive, podría aplicarse un tope al monto que pueda permitirse tomar a cuenta de ganancias, de modo que el esquema resulte proporcionalmente más beneficioso para productores pequeños, segmentando en forma automática.

Constitución de un Fondo de Financiamiento

- Los DE son por naturaleza un recurso extraordinario, y como tal, no permanente. Ello como consecuencia de que se justifica en períodos de precios extraordinarios para las materias primas, lo cual suele ocurrir por períodos no permanentes de tiempo. Es importante remarcar que por razones de sustentabilidad fiscal, los ingresos de naturaleza extraordinaria no deberían destinarse a financiar gastos corrientes (gastos permanentes), dado que siempre debe existir la posibilidad de retirar los DE cuando se

extinguen las condiciones extraordinarias (y con ello reducir el gasto, si se parte de una situación de equilibrio).

- Por ende, atendiendo a su naturaleza extraordinaria, resultaría importante destinar un % de lo recaudado por DE (5 a 10 pp) para constituir un Fondo de Financiamiento para el desarrollo agroindustrial del país.
- El objetivo es financiar inversiones que aumenten el valor agregado del sector (mayor integración en cadenas de valor, compra de maquinaria agrícola, etc.) así como brindar mayor estabilidad financiera.

Política Tributaria para incentivar mayores Inversiones, Innovaciones y Exportaciones

- **Alícuota reducida de IVA para Bs. Capital:** El sistema actual genera saldos a favor de los productores locales, que deviene en inmovilización de recursos por largos períodos. Es posible mantener un efecto similar pero volviendo la alícuota del IVA al 21%, y en cambio otorgando beneficios impositivos a los compradores de Bienes de Capital, calibrados de tal manera que el precio neto pagado por éstos resulte similar que con el sistema actual (por ejemplo, que un determinado importe del precio del Bien de Capital se pueda tomar a cuenta del Impuesto a las Ganancias del comprador).
- **Bono del 14% para Productores Locales de Bienes de Capital:** Aquí también el problema son los recursos inmovilizados por demoras en la efectivización de los mismos. Se propone volver los aranceles de importación de Bienes de Capital al 14% (con lo cual se debería eliminar mencionado Bono por el 14% del precio para productores internos del Bien de Capital) y en cambio otorgar beneficios impositivos a los compradores de bienes de capital (depreciación acelerada del bien adquirido, que un % del precio del Bien de Capital se pueda tomar a cuenta del impuesto a las Ganancias del Comprador, etc.). Si existiera mayor nivel de informalidad entre los compradores que entre los vendedores de bienes de capital, la medida anunciada ayudaría además a formalizar la economía.
- **Creación de incentivos fiscales especiales para las Innovaciones Tecnológicas:** Toda inversión realizada en materia de innovación tecnológica contará con períodos más cortos para su amortización a los efectos del cómputo del impuesto a las ganancias. Se prevén también un sistema de créditos fiscales similar al existente para promover la capacitación de los recursos humanos.

- **Para alentar exportaciones**, se proponen dos líneas de acción: 1) Solucionar los problemas existentes en ciertos impuestos, con respecto a las actividades de exportación; 2) Otorgar beneficios impositivos adicionales a los exportadores. Concretamente:
 - Resolver demoras en devolución de saldos técnicos de IVA.
 - Ampliar los usos que se puedan dar al monto adeudado por el Estado en concepto de Crédito Fiscal IVA y Reintegros.
 - Adecuar cuantía de reintegros a la nueva realidad, para compensar impuestos indirectos incluidos en costos que no se recuperan al exportar.
 - Las empresas industriales que aumenten en determinados % sus exportaciones anuales con relación a un año base, podrán convertir en un bono de crédito fiscal intransferible hasta un determinado % de las contribuciones patronales que hayan efectivamente pagado sobre la nómina salarial total de la empresa. Los beneficiarios podrán utilizar dichos bonos para la cancelación de tributos nacionales.

Simulación de los Efectos de la Reforma sobre la Utilidad de una Empresa Industrial

- Para ilustrar los posibles efectos de algunas de las propuestas efectuadas previamente se considera la situación de una industria representativa del sector que destina parte de lo producido al mercado interno y el resto lo exporta. Una modificación que se realiza a los fines ilustrativos de este ejercicio se refiere al no ajuste por inflación en las ganancias societarias. Se considera que por este motivo la alícuota efectiva que soporta la empresa es del 40% (en vez del 35%).
- Actualmente, una empresa industrial que opera en la formalidad debe destinar el equivalente al 18,5% de sus ventas al pago de impuestos. Esto representa 2,95 veces su ganancia neta (luego del pago del impuesto a las ganancias). Los impuestos indirectos no afectan directamente la rentabilidad ya que se supone son trasladados al precio de venta (aunque en un contexto de competencia desleal con empresas evasoras la rentabilidad se vería afectada).
- Se consideran las siguientes reformas. Un pago a cuenta completo en el IDCB y en retenciones (la empresa es formal y puede aprovechar este beneficio), a nivel provincial se elimina IIBB para la actividad industrial. Se rebajan en 3 puntos porcentuales las Contribuciones Patronales (caso de empresa mediana) y se permite el

ajuste por inflación en la determinación de la ganancia imponible. Estos recursos liberados puede destinarlos a incrementar sus utilidades, bajar el precio de venta de los bienes elaborados o un mix de ambas posibilidades, dependiendo de las condiciones de mercado imperantes y de la necesidad de disponer de recursos para proyectos de inversión. A los fines expositivos se mantiene el precio de venta final.

- Se observa que la empresa debe pagar un 6,3% menos de impuestos, lo que equivale a un aumento del 48,7% en su ganancia neta, lo que evidentemente aumenta sus posibilidades de competir en el mundo.

Consideraciones finales

- A continuación se expone una tabla resumen con los objetivos a los que apunta cada uno de los instrumentos tributarios propuestos, aún sin considerar los efectos indirectos. Las reformas deberían implementarse gradualmente, en un lapso no inferior a 4 años, para garantizar la sustentabilidad fiscal de los cambios propuestos.
- Debe aclararse, sin embargo, que lo más urgente resulta aplicar los mecanismos de pagos a cuenta propuestos (Contribuciones patronales, IDCB, Retenciones), por cuanto mejorarían los niveles de competitividad con un costo fiscal acotado, dado que resultarían en un incentivo para la formalización de operaciones. También resulta necesario aplicar en el corto plazo la eliminación de los Derechos de Exportación para la mayoría de los bienes industriales y algunas producciones regionales, cuyos niveles de competitividad ya no justifican tal exacción.

Instrumentos tributarios y objetivos perseguidos en términos de políticas

Políticas / Objetivos	Generación Empleo	Competitividad	Promoción Exportación	Formalización Económica	Equidad	Desarrollo Regional	Inversión	Innovación
Contribuciones Patronales	X	X		X		X		
Ganancias Personas					X			
Ganancias Sociedades		X					X	
IVA								
Alícuota general para familias bajos ingresos					X			
Alícuota reducida de IVA para Bs. Capital							X	X
IDCB a cuenta de Ganancias		X		X				
Derechos de Exportación								
Reducción de Retenciones		X	X			X		
DE a cuenta del Impuesto a las Ganancias		X	X	X		X		
DE para compras de Bienes de Capital		X	X	X		X	X	
Contitución de un Fondo de Financiamiento	X	X				X	X	X
Beneficios para compra Bs Capital e Innovación		X					X	X
Bono del 14% en Bienes de Capital				X			X	

1. Introducción

En un mundo de creciente integración económica, la competitividad productiva de un país es un factor determinante de su performance económica y comercial a nivel internacional. Entre los determinantes de la competitividad internacional de una economía, la presión tributaria aparece como uno de los más influyentes. Tanto por cómo afectan directamente el nivel de tasas y demás elementos impositivos sobre la ecuación de rentabilidad empresarial, como por el impacto de la eficiencia con que el Estado gasta los recursos recaudados, la política tributaria de un país está ligada fuertemente al nivel de competitividad internacional alcanzada por una economía.

En Argentina la presión tributaria efectiva (PTE) viene creciendo de manera sostenida desde el año 2003, pasando de alrededor del 22% del PIB en la década de los 90' a un 34,5% en 2010 (impuestos nacionales, provinciales y municipales). Al analizar los motivos de estos cambios hay que tener presente que los impuestos que rigen en una economía son el producto de decisiones pasadas y actuales, muchas de las cuales han sido respuesta a urgencias fiscales.

Un problema surge cuando los contextos cambian y las razones transitorias pasan a ser permanentes, situándose la presión tributaria es un escalón superior. Esto fue lo que sucedió a comienzos de la década pasada cuando se aplicaron nuevos impuestos, anunciados como extraordinarios, que luego ya no se retiraron cuando se normalizó la situación económica. Inclusive la no aplicación del ajuste por inflación para computar el impuesto a las ganancias se mantuvo sin cambios aún cuando desde 2006 el proceso inflacionario ya no mostraba sólo signos de reacomodamiento de precios relativos, sino de proceso autogenerado y sostenido en el tiempo.

Además, esta suba en la PTE no ha sido homogénea, teniendo repercusiones tanto en la distribución de la carga entre asalariados y no asalariados, así como en el funcionamiento del federalismo argentino, al modificarse la estructura de financiamiento de los diferentes niveles de gobierno.

Si bien resulta deseable que cada gobierno tome sus decisiones bajo una correspondencia fiscal plena, esta posibilidad se ve limitada tanto por restricciones de índole constitucional (distribución de potestades tributarias) como de naturaleza económica (existencia de economía de escala en la recaudación centralizada de algunos impuestos, limitaciones a la imposición debido a bases tributarias móviles, etc.). Estos

hechos más las decisiones de política mencionadas previamente han ido conformando un sistema tributario nacional que se refleja en un poder central concentrador de recursos y de poder decisorio

El objetivo de este trabajo consiste primero en realizar un análisis detallado de la estructura y evolución de la presión tributaria en Argentina, identificando los principales problemas. Luego se plantean elementos que conforme una reforma tributaria posible para aplicar en los próximos años en base a los objetivos prioritarios.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la segunda sección se mencionan principios y elementos a tener en cuenta a la hora de evaluar un sistema tributario. En la sección tres se analiza la evolución de la presión tributaria argentina desde el año 1993 hasta el 2010. También se trata con mayor detalle impuestos que resultan más distorsivos y problemáticos. Luego se realiza una comparación internacional de presión tributaria de acuerdo a diferentes metodologías, incluyendo una evaluación de presión tributaria legal. Por último, el trabajo concluye con una propuesta de reforma tributaria que apunta principalmente a los objetivos de mejorar la competitividad y las posibilidades de crecimiento de la economía de Argentina.

2. El Diseño de los Sistemas Tributarios

En este punto se describen de manera breve los objetivos y restricciones que deben considerarse al evaluar el diseño de un sistema tributario. Se plantean primero algunos criterios básicos y luego se trata la relación que existe entre la tributación y el crecimiento económico.

2.1. Objetivos Básicos

El propósito básico de todo sistema tributario es la de brindar los recursos que requiere el Estado para proveer los bienes y servicios públicos que desea la sociedad. Los principales criterios a considerar son el financiamiento del Estado, la eficiencia económica y la equidad. Se comentan brevemente a continuación.

2.1.1. Financiamiento del Estado

Los tributos deben permitir alcanzar la recaudación necesaria para hacer frente a las erogaciones del Estado, posibilitando el logro de sus objetivos macroeconómicos. Es importante señalar que el gasto público siempre es financiado por algún impuesto: los corrientes, los futuros que se deberán recaudar para atender los servicios de la deuda pública utilizada para hacer frente a una parte de las erogaciones pasadas, o el impuesto inflacionario si el déficit se financia con emisión monetaria. El concepto de solvencia fiscal se refiere a la necesidad de asegurar el equilibrio intertemporal en las cuentas públicas.

2.1.2. Eficiencia Económica

Al tributar, los individuos quedan con menos recursos para consumir, ahorrar e invertir. Adicionalmente, los tributos pueden distorsionar la asignación de recursos en la economía, atenuando el crecimiento económico. Un buen sistema tributario debe evitar gravar en exceso la inversión y el ahorro y distorsionar en forma innecesaria la asignación de los factores de producción. La eficiencia tributaria debe evaluarse tanto desde un punto de vista estático (pérdida de bienestar debido a una mala asignación de recursos) como desde un punto de vista dinámico (algunos impuestos pueden afectar la tasa de crecimiento económico).

Las recomendaciones para lograr una mayor eficiencia apuntan a simplificar y uniformar los impuestos (bases amplias, tasas bajas y neutralidad). Esto surge debido a

que la pérdida de eficiencia que causa un impuesto crece de manera más que proporcional con relación a su alícuota. En particular, en contextos de elevada evasión se suele compensar con altas tasas impositivas, por lo que los costos de eficiencia y el grado de competencia desleal resultan significativos.

Incentivos Fiscales a la Inversión

Otra vía por medio de la cual la política tributaria podría tener un impacto significativo sobre la acumulación de recursos y sobre el progreso tecnológico es la creación de incentivos fiscales destinados a fomentar la inversión y las actividades relacionadas con la investigación y el desarrollo. Por su propia naturaleza, los incentivos fiscales crean distorsiones en la economía, salvo que tengan como finalidad específica mitigar ciertas fallas del mercado (beneficios sociales superiores a los privados, industrias nacientes con potencial competitivo). Entre las diferentes opciones para este tipo de políticas, la depreciación acelerada presenta comparativamente más ventajas, seguida por la desgravación o los créditos tributarios por inversión.

2.1.3. Equidad Vertical y Horizontal

La literatura identifica a la equidad con el uso de instrumentos tributarios que permitan mejorar la distribución del ingreso después de los impuestos. La equidad se entiende en dos dimensiones, la vertical resulta de considerar cómo tratar a los individuos que son distintos. Un sistema tributario con equidad vertical requiere que las personas con mayores ingresos destinen una proporción mayor de esos ingresos al pago de impuestos, para conseguir objetivos redistributivos. Por su parte, la equidad horizontal requiere que las personas en igual posición económica paguen el mismo porcentaje de sus ingresos en impuestos.

Es importante tener presente que la experiencia empírica muestra que la capacidad redistributiva de los sistemas tributarios son limitadas y que, comparativamente, un gasto público focalizado constituye un instrumento fiscal más eficaz para lograr una mejor distribución del ingreso. En particular, los impuestos al ingreso y a la riqueza con elevadas tasas marginales pueden ser contraproducentes si no hay una buena capacidad de administración y cobro.

En resumen, los objetivos redistributivos deben alcanzarse considerando toda la política fiscal. Dentro de la misma, los impuestos deben proveer recursos suficientes para

financiar a políticas de gasto bien orientadas a tales objetivos, con un grado de progresividad legal en los impuestos acorde a las características de la economía. Por ejemplo, en economías con mayor formalidad los impuestos a las rentas personales ganan importancia, al resultar más equitativos desde el punto de vista horizontal.

2.2. Tópicos para una Evaluación Integral

En la práctica los beneficios (recursos netos que obtiene el Estado) y costos (recursos que pierde el sector privado) de un sistema tributario pueden ser diferentes a los planteados al momento de su diseño, debido los problemas de evasión y elusión, los gastos tributarios, los costos administrativos y de cumplimiento y la estabilidad tributaria. Estas cuestiones se tratan conceptualmente a continuación y cierta evidencia empírica se brindará en el siguiente punto.

Evasión y Elusión

La evasión surge cuando a través de cualquier medio se engaña o induce a error a la Administración Tributaria, con el propósito de evitar el cumplimiento de la obligación tributaria que surge de la materialización de un hecho imponible. La evasión constituye un fenómeno que además de erosionar los ingresos de los gobiernos, afecta la equidad de los impuestos y provoca una asignación ineficiente de los recursos. Entre los principales causales que se desprenden de la literatura se encuentran la ausencia de una conciencia tributaria, elevadas tasa impositivas, bajo riesgo de ser detectado, sistema tributario poco transparente y poco flexible, distorsiones en el sistema impositivo y la falta de equidad del sistema.

La evidencia empírica también muestra que en los países en desarrollo los impuestos directos presentan mayor dificultad de recaudación por lo que la estructura tributaria se sesga hacia impuestos indirectos o de naturaleza “heterodoxa” (impuestos a las cuentas corrientes, impuestos presuntivos sobre la renta, derechos a las exportaciones, etc.) que compensan su mayor grado distorsivo con bajos costos de administración y control.

La elusión tributaria consiste en el uso de vacíos legales para reducir la base imponible más allá de lo pensado por el legislador. Si bien la elusión tributaria no constituye delito, sus efectos económicos son similares a los de la evasión, pues disminuye la recaudación sin lograr ningún objetivo de política económica. Además,

produce inequidad porque no todos los contribuyentes hacen igual uso de los resquicios legales.

Gastos Tributarios

Se denomina Gasto Tributario al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos. Favorecer a un sector permitiéndole pagar menos impuestos, es similar a darle un apoyo por medio de una partida de gasto público, de allí su nombre. Por lo tanto, resulta indispensable que los Estados realicen una estimación de los mismos con el objeto de precisar el apoyo que se realiza.

Es importante tener presente que estos tratamientos en la medida en que no estén compensando alguna externalidad en la actividad productiva, implican un costo de eficiencia. Este puede ser el caso cuando se otorgan incentivos fiscales a la inversión en determinados sectores, considerados estratégicos para el desarrollo. La falla del mercado a resolver es la dificultad que presentan las actividades industriales nacies para desarrollarse dada su baja competitividad inicial como consecuencia de los altos costos unitarios que enfrentan. A lo largo del tiempo, con el desarrollo de la actividad, los costos unitarios caen y el país adquiere una ventaja comparativa con el desarrollo de la industria beneficiada. También se pueden brindar justificaciones para el gasto tributario cuando se quiere dotar de mayor equidad al sistema.

Salvo el caso del IVA aplicado sobre la canasta básica, se estima que estos tratamientos diferenciales pueden aumentar la inequidad del sistema (horizontal y vertical). Otros efectos negativos surgen de la necesidad de mantener alícuotas más elevadas en el resto de los impuestos para lograr un mismo nivel de recaudación. También, los incentivos tributarios resultan más difíciles de administrar y controlar.

Costos de Administración y Cumplimiento

Los aspectos administrativos y de cumplimiento son de gran importancia al momento de evaluar el sistema tributario. De acuerdo a la literatura, el costo de la administración tributaria es normalmente bajo (en torno al uno por ciento de lo recaudado) y resulta más difícil aproximar los costos asociados a la evasión y elusión de impuestos, aunque se estima que pueden ser significativos. Por lo tanto, debe considerarse el grado de dificultad que presenta la fiscalización de cada impuesto y el costo de cumplimiento para los contribuyentes.

En los países en desarrollo resulta aconsejable establecer mecanismos de pago simplificados, teniendo en cuenta la gran cantidad de pequeñas empresas que poseen una deficiente organización administrativa. En estos casos el cumplimiento implica un alto costo con relación a los ingresos.

Estabilidad Tributaria

Un sistema tributario inestable desestimula la inversión y frena al crecimiento económico. La incertidumbre con respecto al régimen tributario hace más riesgosa la rentabilidad de un proyecto después del pago de impuestos. Además de los cambios recurrentes en los tributos, contribuyen a este problema la discrecionalidad administrativa y la existencia de un entorno inflacionario inestable (cuando no existe una adecuada indexación o existen desfases significativos en la recaudación que tornan inciertas las tasas impositivas reales).

2.3. Restricciones a Considerar

La política tributaria vigente es el resultado de complejas interacciones sociales y políticas entre los diferentes grupos sociales de un país, en un contexto institucional que se ha ido forjando a lo largo de la historia. El nivel de desarrollo de la economía condiciona la elección de mejores impuestos y aspectos culturales e institucionales (sistema unitario versus federal, presidencialista versus parlamentario) también contribuyen a explicar por qué la estructura tributaria adopta una forma determinada.

La existencia de una economía cada día más interdependiente y las nuevas formas de comercio son aspectos cada día más importantes. Por lo tanto resulta importante considerar como cada sistema tributario se interrelaciona con otros.

Coordinación Nacional

En un país federal la política tributaria que fija cada nivel de gobierno debe mostrar coordinación con el resto de las jurisdicciones. Esta coordinación debe ser tanto vertical (evitar duplicar impuestos, aprovechar economías de escala) como horizontal (evitar guerras fiscales, exportación de impuestos). Debido a que los países están conformados por regiones con diferente grado de desarrollo y se suele dar una centralización de la recaudación en determinado nivel de gobierno (respondiendo a economías de escala en su recaudación, por ejemplo), la estructura tributaria está muy interrelacionada con los mecanismos de transferencias compensadores. En particular, el

marco institucional en el que tienen lugar estas últimas pueden resultar un factor predominante en la explicación de la forma en que la estructura tributaria se adapta a cambios en la economía y las políticas de gasto (por ejemplo, existen incentivos para aplicar o subir impuestos que no deben repartirse con otras jurisdicciones o que se comparten en una baja proporción, aunque no sean los mejores desde el punto de vista de la equidad y eficiencia).

Coordinación Internacional

Dado que cada economía está inserta en un mundo cada vez más globalizado y competitivo, la coordinación internacional es algo que resulta necesario. La política y la administración tributaria deben enfrentar una serie de problemas que surgen del proceso de internacionalización de las economías, tales como: a) asignación de la base tributaria de las empresas multinacionales (evitar el uso de precios de transferencias para desplazar utilidades a países con menores impuestos), b) tributación sobre los ingresos de capital, c) intercambio de información, d) tratados de doble imposición, e) paraísos fiscales y regímenes de incentivos perjudiciales.

La inversión de capital nacional y extranjero es cada vez más sensible a las condiciones tributarias, generando una tendencia a igualar las condiciones de inversión por parte de los gobiernos y el deterioro de los ingresos fiscales en los países con tributaciones más altas.

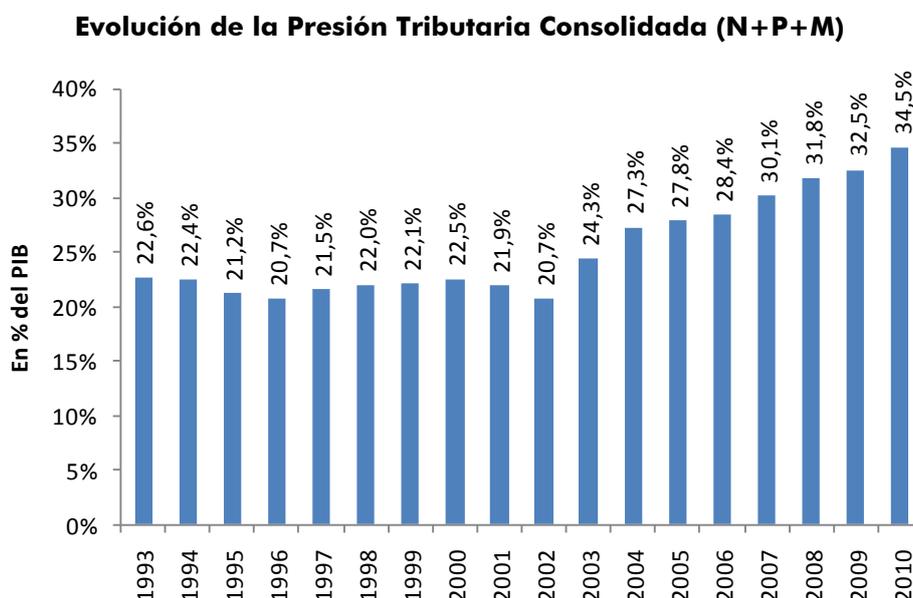
A esto se suma el desarrollo del comercio electrónico que obliga a desarrollar nuevos métodos de control y auditoría por parte de las autoridades tributarias. El desarrollo de la informática y de internet permite que el dinero se traslade de un sitio a otro en tiempo real, y ello hace muy difícil establecer vínculos entre los recursos, sus propietarios y las distintas jurisdicciones tributarias.

3. Características Principales de la Presión Tributaria en Argentina

En este punto se brinda una descripción general de la evolución de la presión tributaria consolidada en Argentina para el periodo 1993-2010. Se considera tanto su nivel como el grado de flexibilidad que presenta con respecto al ciclo económico. Se abordan con mayor detalle determinados impuestos que resultan problemáticos para los incentivos económicos en los tres niveles de gobierno. Se consideran también los efectos que tienen la inflación, los gastos tributarios, cuestiones administrativas y la evasión que ocasionan distorsiones adicionales sobre el sector productivo.

3.1. Nivel de Presión Tributaria Efectiva

En el periodo 1993-2001 la presión tributaria promedió un 22,2% del PIB. Durante la crisis 2001/2002 se introdujeron impuestos “extraordinarios” que aún persisten (Impuestos a los Débitos y Créditos Bancarios y los Derechos a la Exportación). Como se aprecia en el siguiente gráfico, luego del mínimo alcanzado en 2002 (20,7%) la presión tributaria tuvo un crecimiento sostenido, alcanzando a representar en 2010 un 34,5% del PIB (13,8 puntos porcentuales de aumento).



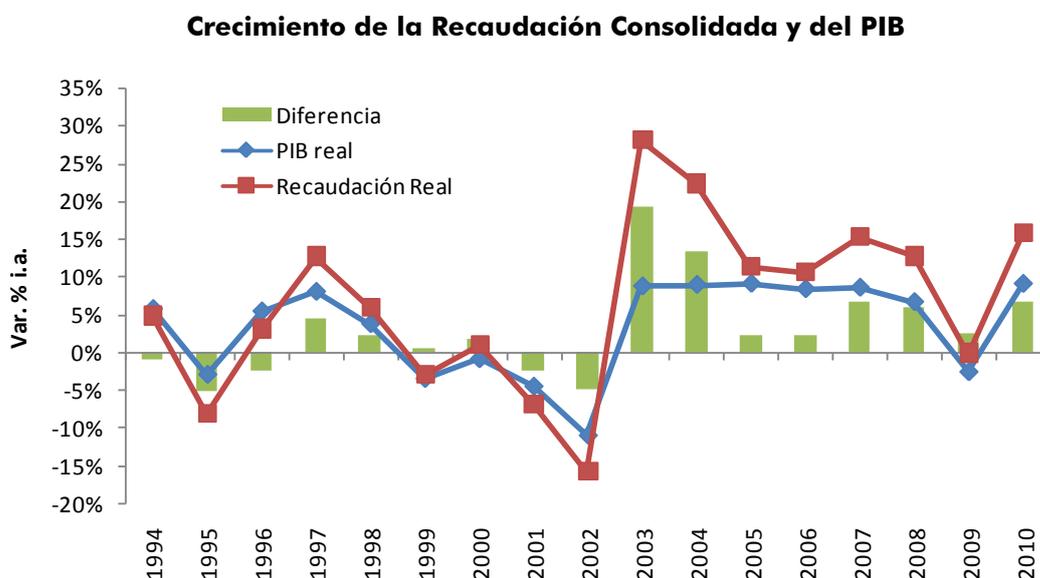
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Parte de este crecimiento responde a factores económicos (mayor cumplimiento tributario, menor desempleo, elevados precios de las exportaciones) y en parte a cambios

legales. Entre estos, además de la introducción de impuestos extraordinarios ya mencionados, se encuentra la ausencia de un ajuste por inflación adecuado en el impuesto a las Ganancias y la absorción de los recursos que antes eran destinados a la seguridad social. A nivel provincial, en la crisis fiscal 2008/2009 se establecieron aumentos en Ingresos Brutos y Sellos en algunas jurisdicciones. En cuanto a los municipios, en algunas provincias crearon nuevas tasas, o modificaron las existentes, con aspectos muchas veces controvertidos (impuestos a la publicidad, a los contribuyentes de “extraña jurisdicción”, etc.). Estos cambios serán tratados con mayor detalle más adelante.

3.2. Flexibilidad Tributaria

No sólo resulta importante que los gobiernos dispongan de un nivel adecuado de recursos, también es deseable que estos sean estables en el tiempo. El problema con los ingresos de naturaleza tributaria radica en que los principales impuestos empleados muestran un comportamiento procíclico, incluso fluctuando de una manera más que proporcional con respecto al PIB. Si no existen mecanismos compensadores, esto puede condicionar la capacidad de implementar políticas anticíclicas y de garantizar el financiamiento de políticas de largo plazo. El siguiente gráfico muestra la evolución del PIB y de la recaudación consolidada medida en términos reales. Se advierte tanto una alta correlación entre ambas variables, así como una mayor sensibilidad de la recaudación.

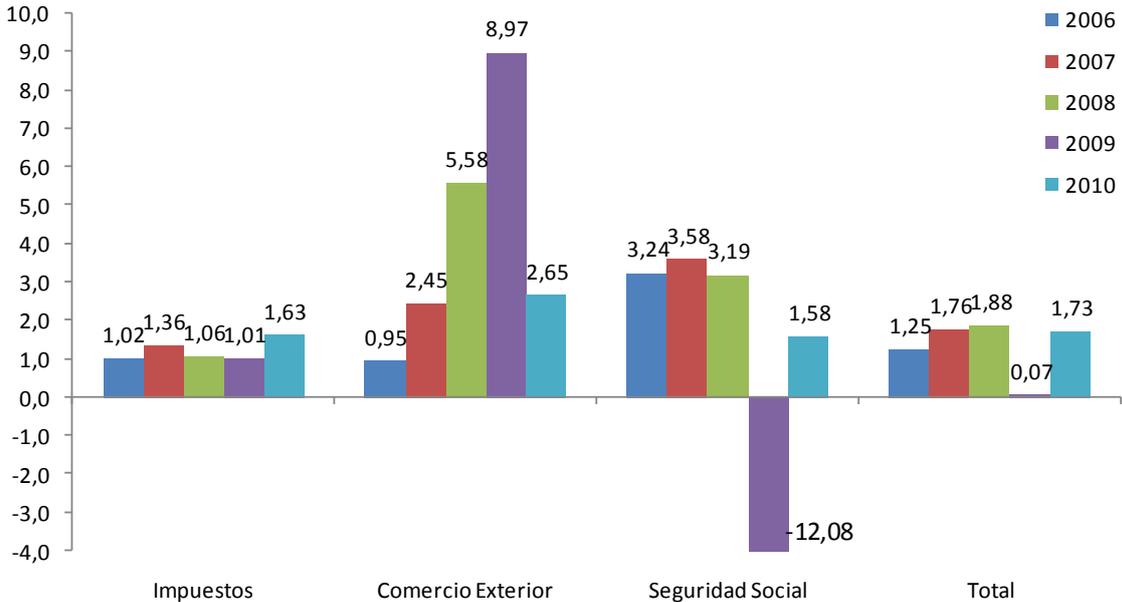


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Una manera de apreciar en qué medida la recaudación acompaña al ciclo de la producción es a través del concepto de flexibilidad tributaria. Éste se define como el

cociente entre el cambio porcentual en la recaudación de un impuesto (incluyendo los cambios discrecionales en la base y en las tasas) y el cambio porcentual del PIB, medidos en términos reales.⁴ El siguiente gráfico muestra la evolución de este indicador en los últimos años para los principales agregados tributarios. Un valor de uno indica que la recaudación crece al mismo ritmo que la economía. Se aprecia que para el total de impuestos el valor es superior a uno, reflejando el crecimiento en la presión tributaria ya mencionado.

Flexibilidad Tributaria en 2006-2010



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Considerando los componentes, los agrupados en impuestos que recaen sobre la actividad y el consumo interno (IVA y Ganancias principalmente) son los que menor sensibilidad han mostrado. Los ingresos derivados de la Seguridad Social han mostrado un crecimiento real muy superior al PIB, explicado por la recuperación del empleo y los salarios formales durante los años considerados.⁵ Por su parte, los ingresos dependientes del comercio exterior mostraron un fuerte crecimiento en años previos, explicado por cambios de alícuotas, mejores precios internacionales y subas del tipo de cambio. Bajo un

⁴ Otro concepto relacionado es el de elasticidad producto de la recaudación se define como el cociente entre el cambio porcentual en la recaudación de un impuesto (netos de cambios discrecionales en la tasa y la base), y el cambio porcentual del PIB.

⁵ El valor negativo en 2009 se debe al signo contrario de las variables, caída del PIB y aumento significativo de la recaudación como consecuencia del fin de las AFJP a fines de 2008.

escenario de convergencia macroeconómica, es esperable que estos dos últimos factores muestren un crecimiento menor en adelante.

En resumen, se aprecia que el sistema tributario se caracteriza por una elevada prociclicidad en la recaudación y las reformas introducidas han perseguido otras finalidades y no han alterado esta situación. Dado que resulta difícil cambiar esta característica estructural, resulta aconsejable la existencia de mecanismos compensadores explícitos (fondo anticíclico, por ejemplo).

3.3. Gastos Tributarios

Ya ha sido explicado que los Gastos Tributarios son recursos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos. El siguiente cuadro brinda el detalle para Argentina, de acuerdo a las estimaciones que realizó el Ministerio de Economía de la Nación. El criterio que emplean es incluir los casos que provocan pérdidas definitivas en la recaudación. No se consideran el diferimiento del pago de impuestos, la amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias ni la devolución anticipada de créditos fiscales en el Impuesto al Valor Agregado, debido a que la pérdida de recaudación a que dan lugar en los años en que estos beneficios se obtienen es compensada con mayores pagos de impuestos en años posteriores (aunque existe un costo de carácter financiero no contabilizado).

Se aprecia la importancia que presentan los gastos tributarios en la estructura impositiva argentina. Para 2011 se estima que representarían un 2,1% del PIB, siendo el IVA el principal involucrado, seguido por Ganancias (0,53%), Contribuciones Patronales (0,23%) y Combustibles (0,20%). Al analizar el caso argentino, Cetrángolo y Gómez Sabaini (2010) señalan la falta de transparencia en el otorgamiento de las medidas promocionales en materia tributaria. En algunos casos, los mecanismos que se utilizan son la aprobación de proyectos particulares y el sistema de diferimientos impositivos utilizados han tornado al sistema en altamente proclive a la evasión y corrupción.

Las Gastos Tributarios en Argentina 2008-2011

IMPUESTO	2009		2010		2011	
	MILLONES DE PESOS	% DEL PIB	MILLONES DE PESOS	% DEL PIB	MILLONES DE PESOS	% DEL PIB
TOTAL	22.637,6	1,98	27.789,4	1,99	34.016,2	2,10
- En normas de los impuestos	18.261,1	1,59	21.289,7	1,52	25.553,9	1,58
- En regímenes de promoción económica	4.376,5	0,38	6.499,7	0,46	8.462,3	0,52
VALOR AGREGADO	12.066,9	1,05	14.201,1	1,02	16.334,0	1,01
- En normas del impuesto	9.439,5	0,82	11.022,0	0,79	12.653,9	0,78
- En regímenes de promoción económica (1)	2.627,3	0,23	3.179,1	0,23	3.680,0	0,23
GANANCIAS	5.891,8	0,51	6.767,9	0,48	8.562,9	0,53
- En normas del impuesto	4.983,5	0,44	5.629,6	0,40	7.247,1	0,45
- En regímenes de promoción económica	908,4	0,08	1.138,3	0,08	1.315,9	0,08
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	2.374,1	0,21	3.009,8	0,22	3.707,0	0,23
- En normas del impuesto	2.374,1	0,21	3.009,8	0,22	3.707,0	0,23
COMBUSTIBLES	1.183,4	0,10	2.035,7	0,15	3.273,2	0,20
- En normas del impuesto	1.183,4	0,10	1.322,6	0,09	1.595,4	0,10
- En regímenes de promoción económica			713,1	0,05	1.677,8	0,10
COMERCIO EXTERIOR	659,4	0,06	1.262,6	0,09	1.526,3	0,09
- En regímenes de promoción económica	659,4	0,06	1.262,6	0,09	1.526,3	0,09
BIENES PERSONALES	193,5	0,02	199,3	0,01	227,5	0,01
- En normas del impuesto	193,5	0,02	199,3	0,01	227,5	0,01
INTERNOS	88,1	0,01	107,6	0,01	124,5	0,01
- En normas del impuesto	87,1	0,01	106,3	0,01	123,0	0,01
- En regímenes de promoción económica	1,0	0,00	1,3	0,00	1,5	0,00
GANANCIA MINIMA PRESUNTA	10,6	0,00	14,4	0,00	18,0	0,00
- En regímenes de promoción económica	10,6	0,00	14,4	0,00	18,0	0,00
IMPUESTOS DIVERSOS	169,8	0,01	190,9	0,01	242,9	0,02
- En regímenes de promoción económica	169,8	0,01	190,9	0,01	242,9	0,02

Nota: 1) Incluye los reembolsos a la exportación por puertos patagónicos, debido a que son pagados con la recaudación de este impuesto.

Fuente: Mecon.

3.4. Evasión en Argentina

La evasión o fraude fiscal se origina cuando parte de los contribuyentes ocultan a las autoridades fiscales las transacciones económicas que realizan. Por su propia naturaleza es un fenómeno que no deja registros en las estadísticas públicas y debe cuantificarse mediante diversas metodologías diseñadas para tal fin. Además de estimaciones indirectas que pueden surgir a partir de la información que maneja la administración tributaria, se encuentran los enfoques macro y microeconómicos. Los primeros se basan en comparar las cifras de ingresos de las cuentas nacionales con las cifras de ingresos de las declaraciones. Por su parte, los informes micro estudian la evasión de una muestra de contribuyentes y a partir de allí infieren sobre la población total. A continuación se citan diferentes trabajos que han estimado la evasión en los principales impuestos de Argentina y luego se comenta el problema que surge del encadenamiento de la evasión.

3.4.1. Incumplimiento Tributario en los Principales Impuestos

El incumplimiento tributario comprende la realización de actos ilícitos con objeto de reducir el pago de impuestos, definido como evasión, y el diferimiento temporario del ingreso de los tributos, denominado mora. A continuación se brindan estimaciones realizadas para el caso del IVA, Ganancias e Impuestos al Trabajo.

Evasión en el IVA

El IVA es una de las principales fuentes de recursos tributarios en los fiscos de muchos países. Dada su importancia, es uno de los impuestos más analizados en cuanto a sus niveles de incumplimiento. El incumplimiento en el IVA se define como la diferencia entre la recaudación obtenida y la recaudación potencial, que corresponde a aquella que debería haberse recaudado en concepto de IVA si todos los responsables hubieran liquidado y pagado la totalidad de sus obligaciones. El siguiente cuadro resume las estimaciones realizadas en siete países latinoamericanos. En el caso de Argentina los datos surgen de la estimación realizada por AFIP.

**Incumplimiento en el IVA en América Latina
En porcentaje de la recaudación potencial**

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Colombia	36.6	35.3	36.2	33.7	30.7	29.2	25.0	24.3	22.4
Chile				15.0	13.0	12.0	9.0	8.0	12.0
Argentina		29.6	34.8	32.3	24.8	23.3	21.2	19.8	
Perú		49.5	48.0	45.9	44.2	42.9	39.4	38.4	37.0
Uruguay	41.7	39.0	40.4	36.1	31.9	29.0	27.5	24.2	20.6
México	23.2	22.5	23.8	18.2	26.8	25.5	17.8	19.8	17.8
Guatemala		34.6	35.4	38.4	33.6	36.2	33.1	25.8	

Fuente: CIAT.

En el caso de Argentina el incumplimiento tributario fue elevado (31% promedio) durante el periodo 2001-2003 como consecuencia de la crisis económica que tuvo lugar. Luego se produjo un descenso sostenido hasta alcanzar el 19,8% en 2007. En ese año, el incumplimiento fue similar al de México (19,8%) y superior al de Chile (8%).

Evasión en Ganancias

Argentina no escapa a la realidad latinoamericana de un bajo rendimiento en los impuestos que inciden sobre las rentas de personas naturales y jurídicas, cuando se compara con economías desarrolladas (en el punto 5 se realiza una comparación internacional). La existencia de una economía informal significativa explica en gran medida este hecho. En un trabajo de CEPAL (2010) se señala que la evasión en la

imposición a la renta se sitúa en un rango entre 40% y 65% aproximadamente, representando una brecha de 4,6% del PIB para el promedio de los países. El trabajo concluye que ante esta situación de elevada evasión, elusión y morosidad de los impuestos directos la estructura tributaria descansa en la imposición indirecta perdiendo potencial redistributivo (si bien se considera al gasto social como una herramienta más idónea para estos fines). El siguiente cuadro resume los resultados de diferentes estudios de caso para siete países de la región.

**Evasión Global en el Impuesto a la Renta
En porcentaje**

País (año)	Presión Tributaria	Recaudación	Recaudación	Brecha	Tasa de evasión (%)	Brecha / Recaudación Tributaria Total (%)
		Teórica	Efectiva			
(en porcentajes del PIB)						
Argentina (2005)	27,2	11,3	5,7	5,6	49,7	20,6
Chile (2003)	18,8	8,1	4,3	3,8	47,4	20,4
El Salvador (2005)	14,2	7,0	3,8	3,1	45,3	22,2
Ecuador (2005)	14,9	8,6	3,1	5,5	63,8	36,8
Guatemala (2006)	12,1	8,7	3,1	5,5	63,7	45,8
Perú (2006)	16,7	11,9	6,1	5,8	48,5	34,7
México (2004)	10,3	7,0	4,1	2,9	41,6	28,5

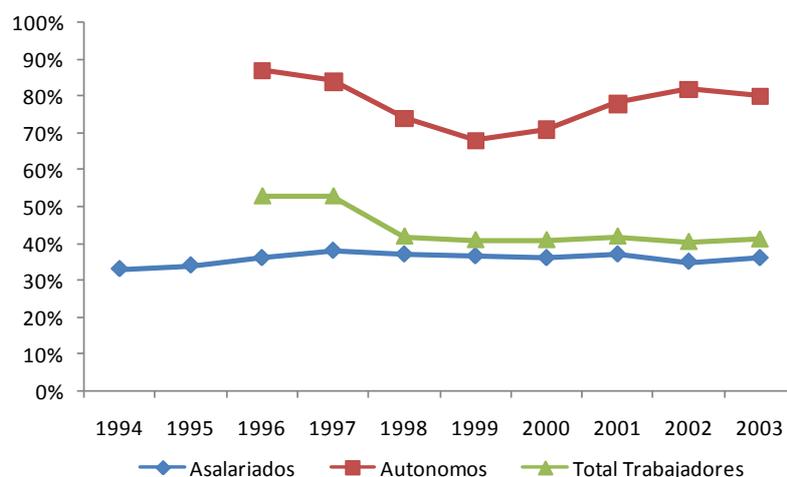
Fuente: CEPAL (2010).

Se advierten diferencias relevantes entre las tasas de evasión de los países con los casos extremos de Ecuador y Guatemala (cercana al 65%) y otros como México y El Salvador con valores significativamente menores (entre 40% y 45%). Por su parte, la evasión estimada para Argentina correspondiente al año 2005 fue del 49,7%

Evasión en los Impuestos al Trabajo

De acuerdo a un estudio realizado por IERAL (2004) el incumplimiento en la seguridad social en la Argentina fue levemente superior al 40% entre 1998 y 2003 (ver gráfico siguiente). Al desagregar el total incumplido en función de las distintas categorías de trabajadores existentes, se advierte que es en el ámbito del trabajo autónomo donde quedaba sin registrar la mayor proporción de la masa de ingresos reales generada. En efecto, en el caso de los trabajadores autónomos el nivel de incumplimiento superó el 80% de la recaudación potencial en el año 2003, mientras para los trabajadores asalariados se estimó en el orden del 34%.

Nivel de incumplimiento tributario en Argentina Aportes y contribuciones a la seguridad social

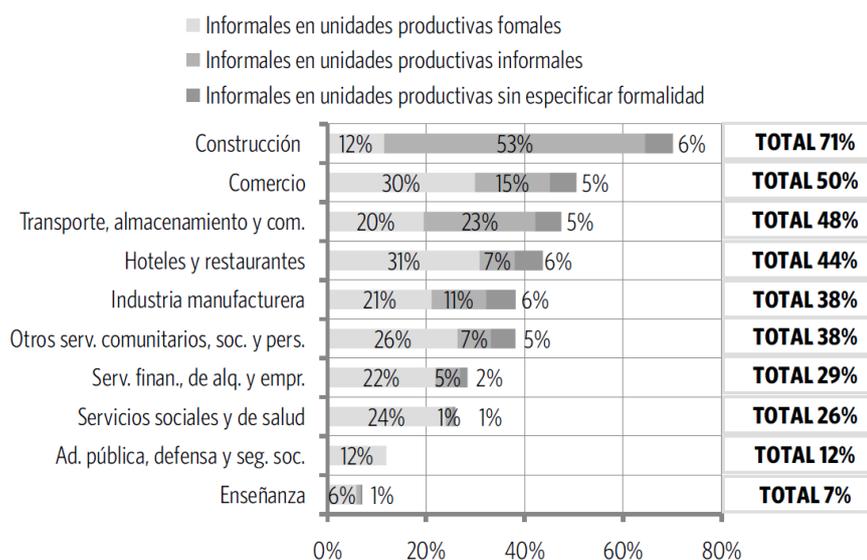


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de EPH, AFIP, SCN y SIJP.

Si bien la evasión en el mercado laboral puede haberse reducido durante los últimos años de elevado crecimiento económico, el trabajo informal es todavía significativo en nuestro país. De acuerdo al INDEC en el primer trimestre de este año el 34,1% de las personas que trabajan en relación de dependencia no realizan aportes para su futura jubilación. La informalidad de los asalariados es mayor en las provincias del norte argentino (Noroeste 41,5%, Nordeste 39,5%). Las demás regiones muestran valores inferiores al promedio: Gran Buenos Aires (33,8%), Pampeana (32,9%), Cuyo (34,4%) y en la Patagonia, del 19,9%. Estas cifras no consideran a quienes hacen tareas por cuenta propia, en donde el problema de la falta de aportes se estima superior.

Otro elemento muy importante a tener en cuenta cuando se evalúa los efectos de un sistema tributario, así como sus posibles reformas, es el hecho de que la incidencia de la informalidad laboral depende tanto del sector productivo como del tamaño de las unidades productivas. Esto lo refleja un estudio realizado por el Ministerio de Trabajo (2006), cuyos resultados se resumen a continuación. El gráfico siguiente muestra la situación por actividad a fines de 2005 para el Gran Buenos Aires. Este problema afecta a más de dos tercios de los asalariados de la Construcción, y a cerca de la mitad de los trabajadores del Comercio y del Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones. Por el contrario, alcanza a alrededor del 10% de los trabajadores insertos en Salud y en la Administración Pública y Defensa.

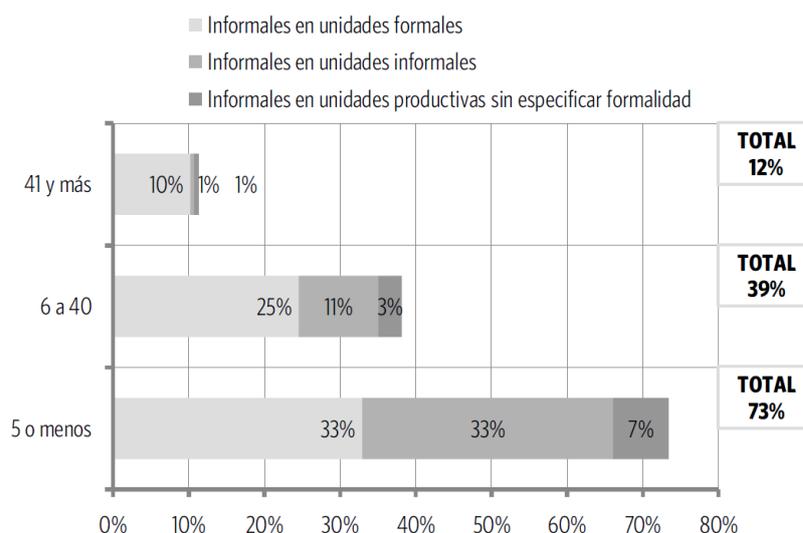
Incidencia de la informalidad laboral según rama de actividad y formalidad de la unidad productiva



Fuente: Ministerio de Trabajo (2006) en base a EPH (4° Trimestre de 2005).

Pasando a considerar el tamaño del establecimiento se aprecia que la informalidad laboral afecta a cerca de las tres cuartas partes de los empleados de las unidades productivas más pequeñas (menos de 5 ocupados); mientras que en los establecimientos de más de 40 ocupados la problemática afecta aproximadamente al 10% del total de los asalariados.

Incidencia de la informalidad laboral según tamaño de establecimiento y formalidad de la unidad productiva



Fuente: Ministerio de Trabajo (2006) en base a EPH (4° Trimestre de 2005).

3.4.2. Encadenamiento de la Evasión

En el análisis tributario, siempre se ha discutido la hipótesis de que los altos niveles de evasión generan un efecto altamente distorsivo en los mercados, resultando en una mayor y desleal competitividad para las empresas evasoras y perjudicando por ende la rentabilidad de quienes se mantienen dentro de la ley. En este apartado se aborda un aspecto importante del problema de la evasión, que son los incentivos a que existan encadenamientos perversos en la evasión. Esto surgen a través de la subdeclaración de ventas y sobredeclaración de costos.

Impacto de la Subdeclaración de Ventas

La primera opción a considerar es la baja en la presión tributaria y el incremento en las ganancias netas que resultan como producto de una subdeclaración en las ventas en un determinado porcentaje.

Esta subdeclaración tiene como efecto bajar el IVA ventas y al mantenerse el valor del IVA compras, se logra una reducción en el pago de dicho impuesto. Los sectores que generan mayor valor agregado o enfrentan mayores alícuotas promedio logran por esta vía un ahorro mayor. Esta operatoria también afecta la liquidación de ingresos brutos siendo en este caso el efecto similar entre todos los sectores. Sin embargo, la mayor parte del cambio se explica por el impuesto a las ganancias, ya que el total de las ventas no declaradas son deducidas de la base de este impuesto.

Impacto de la sobredeclaración de costos

La segunda posibilidad analizada son los beneficios de la evasión que se obtienen al sobredeclarar las compras en un porcentaje idéntico al caso anterior. Suponiendo que el resto de las variables no se alteran, esta operatoria logrará bajar la presión tributaria que enfrenta una empresa pero en menor medida que el caso previo.

El menor ahorro de impuestos de esta operatoria de evasión se explica por la sencilla razón de que ya no se cuenta con el beneficio de evadir ingresos brutos y los beneficios por un menor importe del IVA (mayor crédito) y del impuesto a las ganancias (por mayores costos) son menores que en el caso de la subdeclaración de ventas, por el hecho de que la base de cálculo usada en el ejemplo es menor (compras versus ventas). Por lo tanto, se deduce que este tipo de práctica favorece en mayor medida a las empresas cuya operatoria genera menor valor agregado.

Impacto de la evasión de Contribuciones Laborales

Finalmente, también se consideran los efectos que resultan de la no declaración de un porcentaje de la fuerza laboral. Esta práctica no presenta incentivos a ser realizada de manera independiente por la siguiente razón. Si la empresa no declara una porción de los salarios pagados, estas erogaciones, al igual que los fondos que se hubieran destinado al pago de contribuciones patronales, se sumarán al resultado del ejercicio antes de impuestos a las ganancias, debiéndose abonar luego el 35% sobre de los mismos (tratándose de una sociedad). En consecuencia, es probable que este tipo de prácticas sea complementada con la sobredeclaración de otros costos o subdeclaración de ventas, de modo de no incrementar las ganancias y el impuesto correspondiente.

Conclusiones

Resumiendo lo señalado previamente, dos cuestiones deben ser tenidas en cuenta. La primera se refiere a que la consideración de cada impuesto por separado podría llevar a conclusiones equivocadas sobre los incentivos a su evasión. Sucede que las declaraciones juradas de impuestos que hace una empresa establece un encadenamiento de los mismos resultando que existan incentivos a subdeclarar ventas (afectando IVA, Ingresos Brutos, Ganancias, etc.) y a sobredeclarar costos para evitar IVA (reduce también Ganancias) pero, al mismo tiempo, a mantener una nómina salarial formal “consistente” con ventas subdeclaradas. La segunda se refiere a que en los diferentes sectores económicos puede diferir la “rentabilidad” de evadir cada impuesto ya que la misma es función de su estructura de costos.

3.5. El Impuesto Inflacionario

En la mayoría de las economías del mundo la tasa de inflación anual no supera al 10% anual. Este no es el caso de Argentina que en los últimos años enfrenta una inflación superior al 20%. Si bien en el pasado nuestro país evidenció tasas de inflación muy superiores, la estabilidad alcanzada en los '90 hizo innecesarios y se eliminaron mecanismo indexatorios en el cálculo de los impuestos, que no se reimplantaron luego cuando la inflación se instaló nuevamente en la economía argentina. Por lo tanto, no debe ignorarse que la presión tributaria que deben enfrentar los agentes económicos es mayor por estos motivos. En este punto se muestran algunas cuantificaciones.

Los procesos inflacionarios generan una pérdida del valor real del dinero, que motivan efectos redistributivos, desfavorables a las personas que mantienen tenencias de

dinero en efectivo, que ven deteriorar su poder adquisitivo. Tales subas de precios de bienes y servicios dan lugar a transferencias implícitas en la economía, por ejemplo a favor de personas endeudadas en pesos a tasas fijas, que ven disminuir su obligación en relación al valor en bienes y servicios que representan sus pagos mensuales.

Cuando consideramos que el deudor es el Estado, por el dinero que emite, y estando relacionado el “precio” del dinero con la inversa del nivel de precios, la inflación transfiere riqueza del sector privado al sector público. Por el hecho de reducir el valor real del dinero se convierte, en cierta forma, en una fuente de ingreso del sector público, o sea en un impuesto implícito, no legislado como tal.

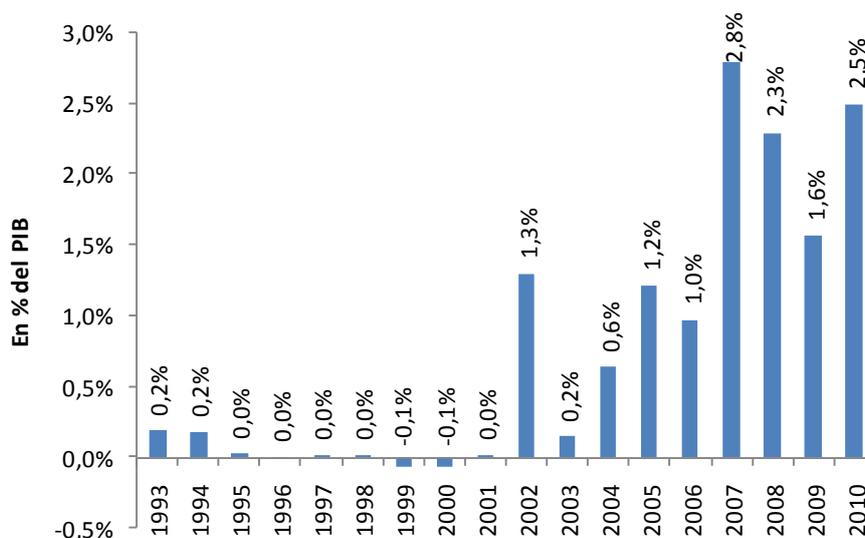
A pesar de que el impuesto inflacionario no se contabiliza en forma explícita en las cuentas públicas, representa una fuente de ingresos para los gobiernos cuando el Banco Central le puede otorgar financiamiento al Tesoro o realiza operaciones cuasi fiscales. Para cuantificar al impuesto inflacionario se sigue el criterio de considerar a la tasa de inflación como la alícuota y a la base monetaria como su respectiva base.⁶

A continuación se presenta una estimación del impuesto inflacionario para Argentina en el periodo 1990-2010, en términos del PBI. Se observa cómo tras el comienzo de la Convertibilidad el impuesto tendió a ser cero, presentándose inclusive entre 1999 y 2000 un periodo deflacionario. A partir del 2002 el impuesto implícito vuelve a tener relevancia, con una tendencia creciente, que resulta marcada a partir del año 2007, ubicándose en un 2.5% del PBI en 2010.

Resulta interesante comparar estos valores con relación al peso del total de impuestos, lo que se conoce como presión impositiva efectiva (PTE) sobre la economía. A continuación se presenta la presión tributaria total de la economía argentina, considerando los impuestos nacionales, provinciales y municipales, e incluyendo el impuesto inflacionario.

⁶ Impuesto Inflacionario = Tasa de inflación*Base Monetaria.

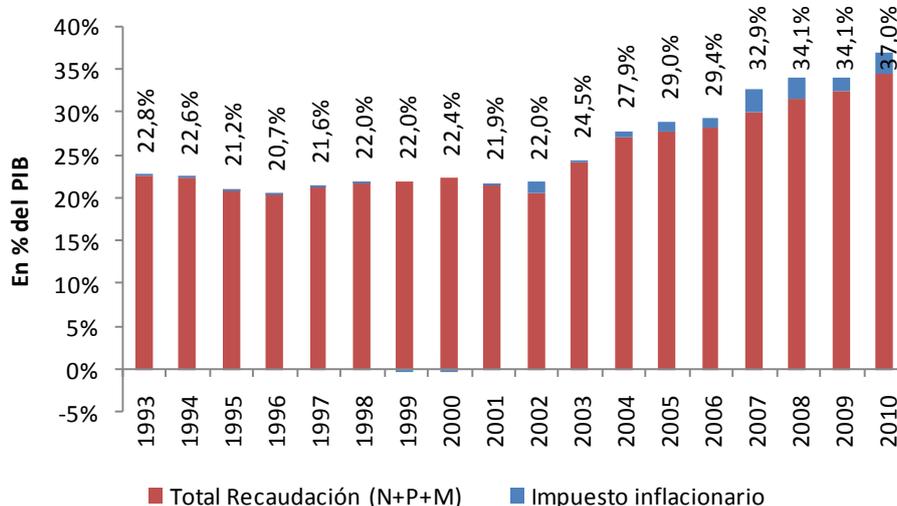
Impuesto Inflacionario Argentina 1993-2010 en % del PBI



Fuente: IERAL en base a Mecon e IPC provincias.

Se visualiza que la PTE total se incrementa en promedio 2 puntos porcentuales desde 2007, alcanzando valores próximos al 37% de PTE en el año 2010, constituyendo el valor máximo de la serie.

Presión Tributaria Total (con impuesto inflacionario) Argentina 1993-2010



Fuente: IERAL en base a datos de Mecon.

Más adelante se realizará una comparación internacional de presión tributaria. Se adelanta aquí una comparación del Impuesto Inflacionario entre Argentina, Brasil y Chile. Se toma a este último ya que es un país reconocido por lo competitivo internacionalmente y ordenado en su economía y cuentas fiscales, mientras que también a Brasil, reconocido por su elevada presión impositiva en Latinoamérica.

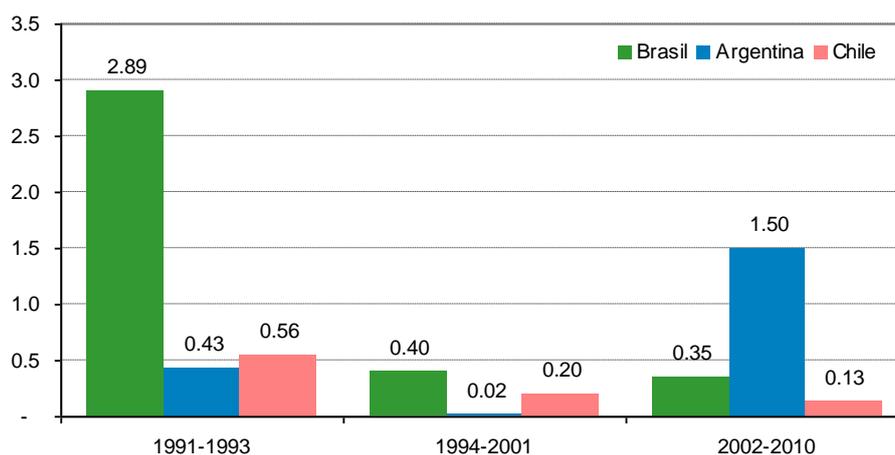
Impuesto Inflacionario en Argentina, Brasil y Chile en términos del PIB*

	Brasil	Argentina	Chile
1989	4.35	5.02	0.78
1990	3.39	1.71	0.98
1991	3.08	0.76	0.69
1992	2.69	0.34	0.52
1993	2.91	0.19	0.46
1994	1.01	0.18	0.32
1995	0.34	0.03	0.27
1996	0.21	0.01	0.23
1997	0.19	0.02	0.22
1998	0.08	0.02	0.18
1999	0.70	-0.06	0.09
2000	0.32	-0.06	0.18
2001	0.36	0.02	0.10
2002	1.06	1.30	0.11
2003	0.29	0.15	0.04
2004	0.35	0.64	0.09
2005	0.27	1.22	0.14
2006	0.16	0.97	0.10
2007	0.25	2.80	0.32
2008	0.29	2.30	0.31
2009	0.23	1.57	-0.07
2010	0.28	2.51	0.14

*Nota: valores en porcentajes.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon, IPC provincias, Banco Central de Chile, Banco Central de Brasil y CEPAL.

Impuesto Inflacionario en Argentina, Brasil y Chile en términos del PIB*

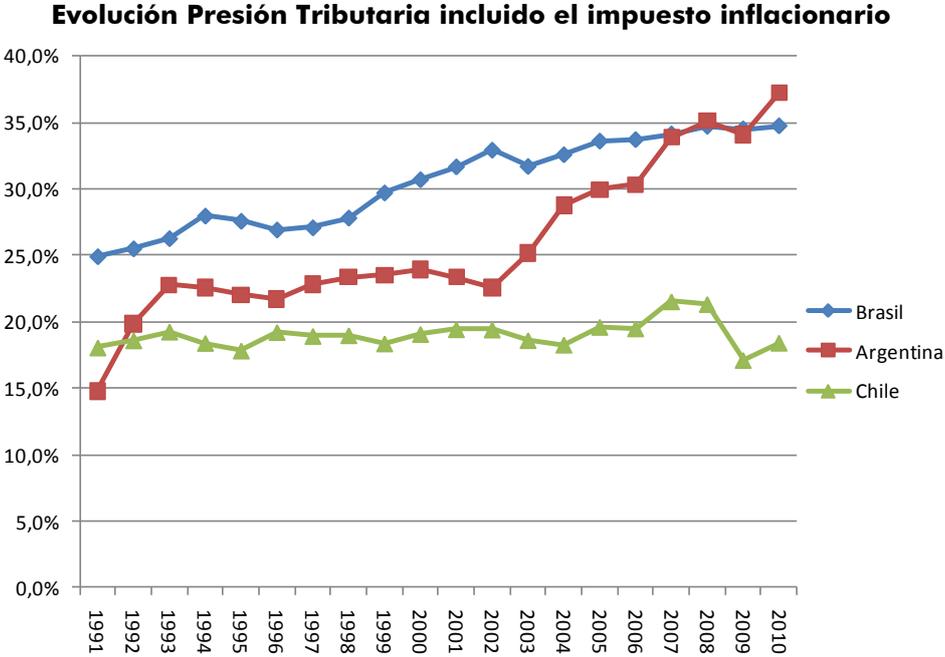


*Nota: valores en porcentajes.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon, IPC provincias, Banco Central de Chile, Banco Central de Brasil y CEPAL.

Por último se presenta la evolución de la presión tributaria total de los países seleccionados. Argentina pasa de valores próximos a los de Chile a alcanzar la presión

tributaria de Brasil en el año 2007 y finalmente superarla para el último año (37.2% de Argentina contra 34.7% que presenta Brasil). En contraposición Chile en el marco de su política contra cíclica logra su menor nivel de presión tributaria en el 2009 (17.1%), manteniendo en 2010 un valor por debajo de su promedio.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon, IPC provincias y CEPAL

4. Comparación Internacional de Presión Tributaria

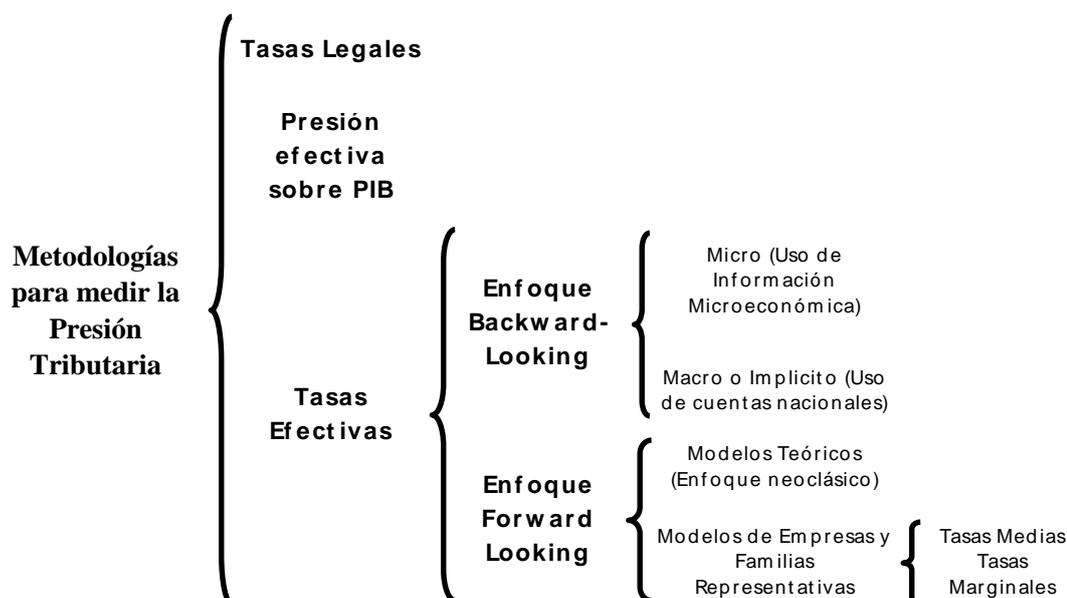
En una economía mundial cada vez más integrada, las condiciones internas de competitividad en que se desenvuelven las empresas de cada país resultan fundamentales para asegurar una adecuada inserción internacional. Dentro de esas condiciones, deviene prioritaria la existencia de un sistema tributario estable, con impuestos pocos distorsivos y que resulten en una carga fiscal razonable.

El indicador más utilizado para medir la carga de los impuestos es el de Presión Tributaria Efectiva (PTE) que se calcula como el cociente entre la recaudación y el PIB y ha sido empleado en los puntos previos de este documento para poder analizar comparativamente los diferentes impuestos existentes así como su evolución en el tiempo.

Pero este criterio presenta algunas limitaciones importantes si se desea efectuar una comparación internacional. En particular, no resulta un buen indicador a la hora de comparar economías con diferentes niveles de evasión, porque en ese caso no permite captar la verdadera carga que enfrentan las familias y empresas totalmente formales. Si se tienen dos países con PTE similares, pero uno de ellos presenta claramente mayores niveles de evasión, resultará que la carga fiscal sobre los sectores que pagan todos sus impuestos (economía formal) será mayor en el país con evasión más elevada.

Por este motivo, al analizarse la presión tributaria entre países, se emplean tres tipos de metodologías diferentes. Las dos primeras (comparación de alícuotas legales, comparación de ratios recaudación/PIB o PTE) son las más frecuentes en la práctica, por su simplicidad, pero presentan limitaciones que serán mencionadas más adelante. La tercera metodología se basa en estimar la presión tributaria teórica existente en un país, ya sea con un análisis macroeconómico o microeconómico. En este último caso, se estima la presión tributaria que soportan empresas y familias representativas de un país, bajo el supuesto que pagan todos los impuestos legislados. El siguiente diagrama resume las metodologías mencionadas. En lo que resta de este punto se emplean los tres enfoques mencionados.

Metodologías utilizadas para medir la Presión Tributaria



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

4.1. Medición mediante la Presión Efectiva sobre PIB

El concepto más tradicional de presión fiscal, el que se utiliza con mayor frecuencia en la mayoría de estudios y análisis de divulgación sobre el tema, es el de presión tributaria efectiva (PTE). La PTE asocia la carga fiscal que genera el Estado exclusivamente con los impuestos que este recauda. Esta se calcula generalmente a partir del cociente entre la recaudación total (T) y el Producto Interno Bruto (PIB) de un determinado período. En una expresión algebraica simple, la PTE se define como:

$$PTE = T / PIB$$

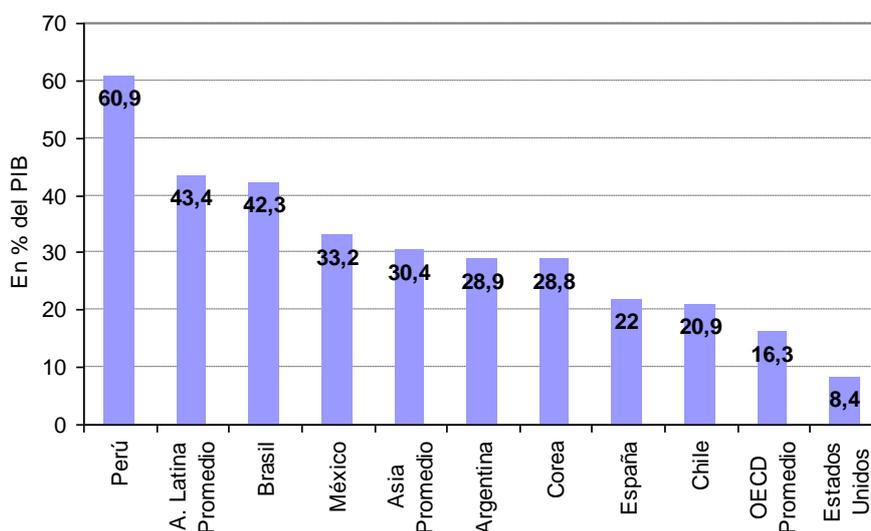
No obstante su generalizado uso, la PTE como indicador de presión fiscal adolece de importantes limitaciones, básicamente por los siguientes motivos:

En primer lugar existen diferentes criterios/políticas entre los países que hacen del ratio obtenido no directamente comparable. Los siguientes aspectos deben ser tenidos en cuenta: a) el alcance que tiene la asistencia social o económica vía gastos tributarios (exenciones) en vez de realizar gasto público focalizado, b) si los beneficios de la seguridad social están sujetos o no a impuestos, c) la relación entre la base tributaria y el PIB, dependiendo ambas del momento del ciclo económico en que se encuentre el país, posiblemente con diferente elasticidad. d) la metodología de medición del PIB, en

particular el grado de inclusión de la economía informal y e) rezagos temporales entre la generación del impuesto y el momento de pago.

En segundo lugar la PTE subestima la carga que soportan quienes cumplen fielmente con sus obligaciones impositivas, cuando existen agentes económicos que no lo hacen (total o parcialmente), es decir en presencia de incumplimiento tributario. El siguiente Gráfico muestra la diferente importancia que tiene el problema de la economía informal en el mundo, y resulta indicativo de que comparar sólo la presión tributaria efectiva con respecto al PIB entre países puede llevar a conclusiones erróneas si se pretende captar la verdadera presión tributaria que ejerce el país sobre sus contribuyentes más formales.

**La economía informal en el mundo
En % del PIB**



Fuente: IERAL sobre la base de Schneider (2006).

Y por último, la PTE no considera otros costos que generan los impuestos al sector privado, que van más allá del monto pagado y que tienen que ver con las distorsiones creadas por el sistema impositivo. El Gráfico siguiente muestra tales costos que se deben considerar (IERAL, 2005).

Elementos que se deben considerar en el cálculo de la presión tributaria

Un concepto comprensivo y correcto de Presión Fiscal debe considerar, además de la recaudación del Estado, estas cuestiones

1. Costos de eficiencia del sistema tributario
2. Calidad del gasto público
3. Aspectos intertemporales

- Impuestos distorsivos
- Costos de administración, enforcement y cumplimiento
- Impuesto inflacionario
- Déficit fiscal y deuda pública
- Impuestos que afectan a la inversión y el crecimiento
- Volatilidad del sistema tributario

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Habiendo realizado estas aclaraciones, se muestran los resultados siguiendo este enfoque. Si Argentina se compara con países industrializados y no industrializados, su PTE en 2008 (30,7% del PIB) resulta en niveles intermedios, frente al 47% de Suecia y el 17,5% de Perú⁷. El siguiente Cuadro muestra que la baja carga tributaria directa explica más de la mitad de la diferencia existente entre el nivel de América Latina y la OECD, mientras que si se considera exclusivamente la PTE sin contribuciones a la seguridad social, la diferencia existente en impuestos directos explica la casi totalidad de la brecha observada entre regiones. A diferencia de lo anterior, la PTE sobre bienes y servicios presenta un nivel similar.

Presión Tributaria Efectiva en el Mundo. Algunos países seleccionados

	Impuestos Indirectos	Impuestos Directos	Seguridad Social	Total
Suecia	13,2	22,1	11,7	47,0
Francia	11,9	15,0	16,0	42,9
Alemania	10,5	12,5	13,3	36,3
Brasil	16,2	10,5	8,8	35,5
OECD Promedio	11,1	15,2	8,8	35,1
España	8,4	12,3	12,1	32,8
Australia	8,3	22,5	0,0	30,8
Argentina	17,1	8,5	5,1	30,7
Estados Unidos	4,6	15,7	6,6	26,9
Corea	9,3	11,5	5,8	26,6
Asia Promedio	10,6	6,8	5,3	22,8
Chile	11,6	7,8	1,5	20,9
México	12,5	5,5	2,7	20,7
A. Latina Promedio	10,7	5,3	3,0	19,0
Perú	8,4	7,3	1,8	17,5

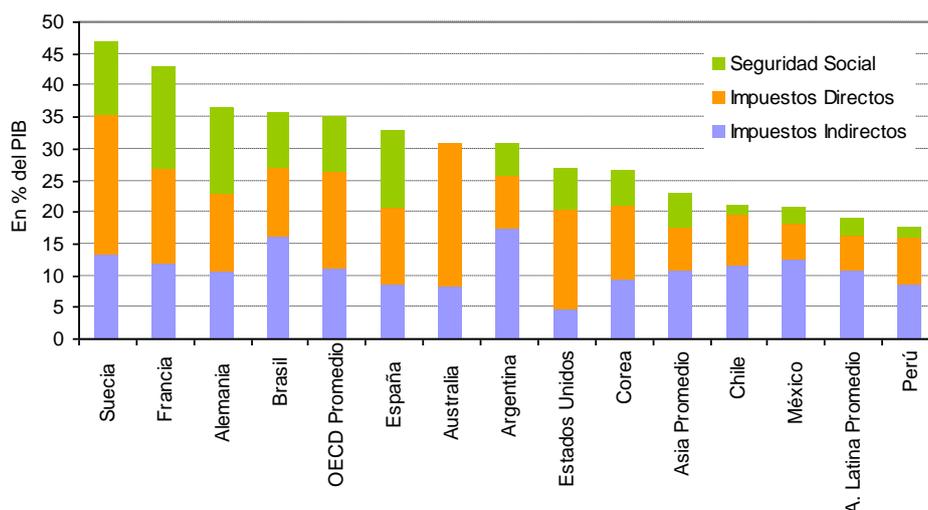
Nota: Año 2008 para OECD y América Latina, 2002 para resto de Asia.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Se aprecia que en 2008 Argentina presentaba una menor presión tributaria efectiva que Brasil y que los países industrializados de Europa, similar a la de Australia y Estados Unidos y superior al resto de América Latina. Se debe notar, a su vez, que Argentina se destaca por la alta presión tributaria en impuestos indirectos. Como veremos luego, desde 2008 alcanzó a Brasil en PTE.

⁷ No se incluye la recaudación tributaria municipal.

Presión Tributaria Efectiva en el Mundo. Algunos países seleccionados



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Diferente es la imagen que aporta la comparación de estructuras porcentuales de la carga tributaria. En el Cuadro siguiente puede apreciarse que para el conjunto de países de América Latina cerca del 55,3% de los recursos tributarios provienen de la imposición sobre bienes y servicios mientras que sólo un 28,9% es el resultado de impuestos directos (sobre renta y patrimonio). Estas participaciones se revierten en el caso de Estados Unidos, donde la imposición indirecta representa sólo el 17,1%, del total, mientras los impuestos directos alcanzan el 58,4% de los recursos tributarios totales. En el promedio de países de la OECD estos porcentajes llegan al 31,5% y 43,3%, respectivamente.

Estructura de la Presión Tributaria Efectiva en el Mundo

	Impuestos Indirectos	Impuestos Directos	Seguridad Social	Total
México	60,4%	26,6%	13,0%	100,0%
A. Latina Promedio	56,2%	28,1%	15,8%	100,0%
Argentina	55,7%	27,7%	16,6%	100,0%
Chile	55,5%	37,3%	7,2%	100,0%
Perú	48,0%	41,7%	10,3%	100,0%
Asia Promedio	46,7%	30,0%	23,3%	100,0%
Brasil	45,6%	29,6%	24,8%	100,0%
Corea	35,0%	43,2%	21,8%	100,0%
OECD Promedio	31,7%	43,1%	25,2%	100,0%
Alemania	28,9%	34,4%	36,6%	100,0%
Suecia	28,1%	47,0%	24,9%	100,0%
Francia	27,7%	35,0%	37,3%	100,0%
Australia	27,0%	73,0%	0,0%	100,0%
España	25,6%	37,5%	36,9%	100,0%
Estados Unidos	17,1%	58,4%	24,5%	100,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

El siguiente Cuadro y Gráfico muestran el crecimiento en los últimos años de la presión tributaria para países y grupos seleccionados. Se observa que Argentina es al país que presenta mayor crecimiento en la PTE (+9.7%), seguido por Brasil y Corea.

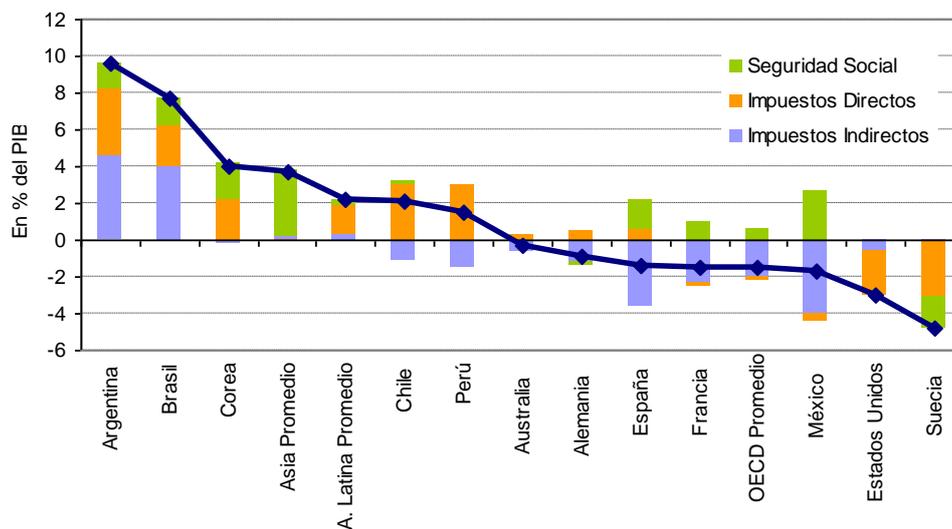
El crecimiento de la Presión Tributaria en los últimos años

	Impuestos Indirectos	Impuestos Directos	Seguridad Social	Total
Argentina	4,6	3,7	1,4	9,7
Brasil	4,0	2,2	1,5	7,7
Corea	-0,2	2,2	2,0	4,0
Asia Promedio	0,2	-0,1	3,7	3,7
A. Latina Promedio	0,3	1,6	0,3	2,2
Chile	-1,1	3,0	0,2	2,1
Perú	-1,5	3,0	0,0	1,5
Australia	-0,6	0,3	0,0	-0,3
Alemania	-1,2	0,5	-0,2	-0,9
España	-3,6	0,6	1,6	-1,4
Francia	-2,3	-0,2	1,0	-1,5
OECD Promedio	-2,0	-0,2	0,6	-1,5
México	-4,0	-0,4	2,7	-1,7
Estados Unidos	-0,6	-2,4	0,0	-3,0
Suecia	-0,1	-3,0	-1,7	-4,8

Nota: Los años considerados son los siguientes: OECD (2000-2008), América Latina (1998-2008) y Asia (1992-2002).

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

El crecimiento de la PTE en los últimos años

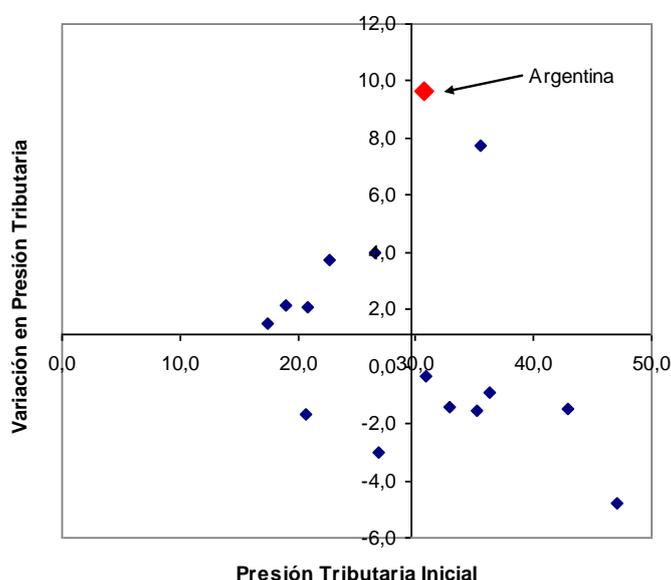


Nota: Los años considerados son los siguientes: OECD (2000-2008), América Latina (1998-2008) y Asia (1992-2002).

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Otro análisis interesante consiste en comparar la presión tributaria inicial con la variación ocurrida en el período, para indagar si existe convergencia entre los países (se supone que en los países con menor PTE inicial su incremento en el tiempo debe resultar mayor). El gráfico siguiente confirma que dicho comportamiento es observado para los países y regiones considerados. Los de alta presión inicial tienen una variación de la presión tributaria por debajo de la media y los de baja presión tributaria inicial el comportamiento opuesto. Se aprecia que existen algunas excepciones: Brasil y Argentina para el primer caso y México y Estados Unidos para el segundo.

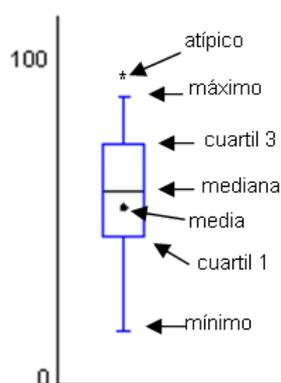
**Relación entre la PTE Inicial y su variación en el tiempo
Países y Regiones Seleccionadas**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Una forma alternativa de analizar la evolución de las alícuotas aplicadas por los diferentes países es mediante los diagramas de caja o *boxplot*. Su principal ventaja es que permiten visualizar la distribución que presentan los datos en cada región y no sólo su valor promedio. El diagrama se construye a partir de los cuartiles de una distribución (cada uno agrupa el 25% de los valores). Se compone por un rectángulo, la "caja", que representa el 50% de los datos centrales, y dos brazos, los "bigotes", que representan el 25% cada uno. Es un gráfico que suministra información sobre los valores mínimo y máximo (previa separación de valores atípicos), los cuartiles 1, 2 (mediana) y 3. Además se puede añadir el valor medio, como lo ejemplifica el siguiente Gráfico.

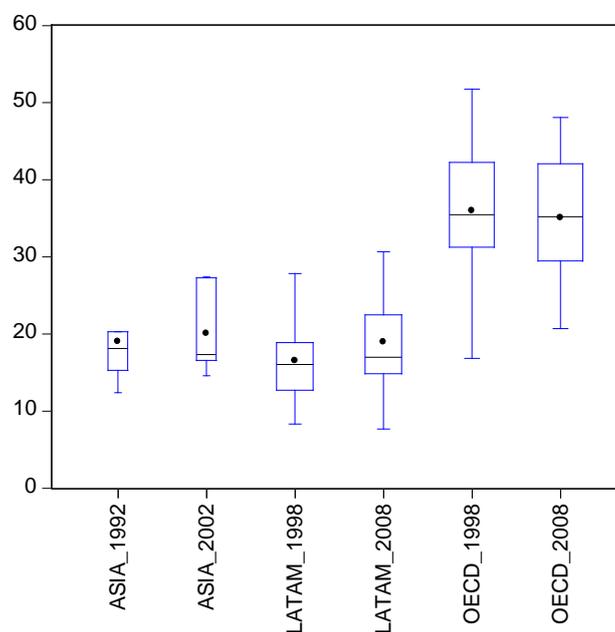
El Diagrama de Caja



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Recurriendo a esta herramienta para evaluar cómo ha cambiado la PTE en América Latina se observa que la dispersión ha aumentado y lo opuesto ha sucedido con los países de la OECD. Los pocos países considerados en Asia no permiten sacar conclusiones en este sentido. En América Latina se aprecia que la mediana apenas ha variado, por lo tanto el aumento en la presión promedio es en gran medida explicado por su crecimiento en países de elevada presión tributaria inicial (Argentina y Brasil).

Dispersión de la Presión Tributaria Internacional Por Regiones



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

4.2. Medición mediante Tasas Legales

Las mediciones más usuales de la carga fiscal están constituidas por las tasas impositivas legales o nominales. Las mismas son relevantes porque tienen una importante función como señales y son usualmente un factor importante en la toma de decisiones acerca de nuevas inversiones.

Sin embargo, las tasas nominales no ofrecen una perspectiva completa, porque las tasas efectivas que pagan empresas y consumidores usualmente se hallan por debajo de lo que sugieren las tasas legales. La razón es que los ingresos de los hogares y los beneficios de las firmas determinados por prácticas contables estándares podrían verse reducidos por prescripción específica de la legislación impositiva, antes de que se apliquen las tasas nominales a una base imponible significativamente inferior (ingreso y beneficios imponibles). Por ejemplo, puede ser el caso cuando se está en presencia de esquemas de depreciación generosos e incentivos impositivos para promover la inversión dirigida a I+D o a regiones específicas.

Un problema más serio en las comparaciones internacionales es que pueden existir impuestos de naturaleza legal diferente pero que tienen efectos económicos muy similares, situación que se complica con la posibilidad de que los gobiernos subnacionales establezcan sus propios impuestos sobre bases similares (ejemplo de impuestos que afectan al consumo, IVA e Ingresos Brutos en Argentina).

Otro problema surge porque no resulta evidente la forma de agregar varios impuestos, ya que sus bases son diferentes, en algunos casos gravan los ingresos, en otros el consumo o la riqueza. En consecuencia, el empleo de esta metodología es válido cuando las tasas impositivas nominales se acercan a las cargas impositivas efectivas, y ello sucede cuando los contribuyentes tienen oportunidades limitadas para reducir la base imponible por debajo del ingreso obtenido y los beneficios registrados mediante alivios fiscales específicos.

Realizada estas salvedades, se procede a aplicar esta metodología de comparación. El cuadro siguiente muestra las alícuotas legales del impuesto a las ganancias de empresas, ganancias de personas (tomando las alícuotas máximas) y general al consumo (más adelante se aborda la tributación sobre el salario). Se aprecia que en dichos tributos Argentina presenta alícuotas más altas que los promedios existentes en América Latina, OECD y Asia.

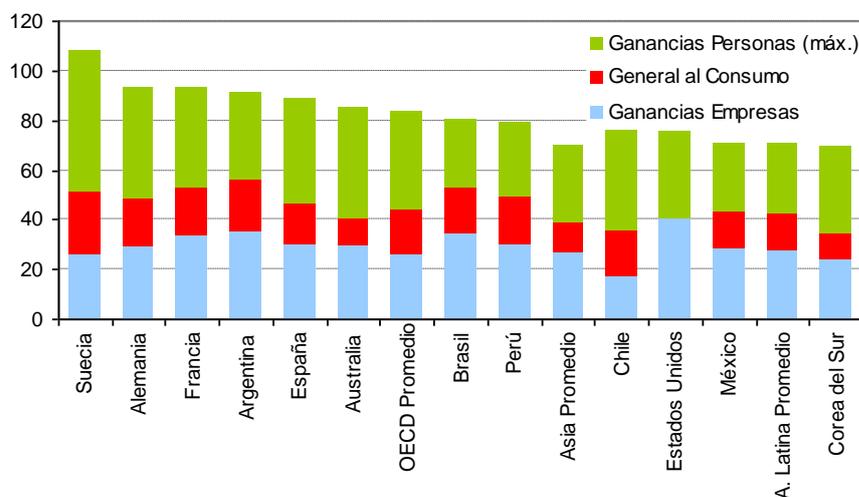
Presión Legal en el Mundo – Año 2009

País	Ganancias Empresas	General al Consumo	Ganancias Personas (máx.)	Suma Directa (a)
Suecia	26,3	25,0	56,7	108,0
Alemania	29,4	19,0	45,0	93,4
Francia	33,3	19,6	40,0	92,9
Argentina	35,0	21,0	35,0	91,0
España	30,0	16,0	43,0	89,0
Australia	30,0	10,0	45,0	85,0
OECD Promedio	26,3	17,7	39,8	83,8
Brasil	34,0	19,0	27,5	80,5
Perú	30,0	19,0	30,0	79,0
Asia Promedio	27,1	11,4	31,4	69,9
Chile	17,0	19,0	40,0	76,0
Estados Unidos	40,0		35,0	75,0
México	28,0	15,0	28,0	71,0
A. Latina Promedio	27,4	14,9	28,3	70,6
Corea del Sur	24,2	10,0	35,0	69,2

Nota: (a) Se suma directamente a los efectos comparativos aunque no se aplica sobre iguales contribuyentes o bases.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de KPMG (2009).

Presión Legal de algunos Impuestos



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de KPMG (2009).

Evolución de la alícuota de Ganancias de Empresas

Otra lectura interesante surge de analizar la evolución de las alícuotas que aplican los diferentes países. El Cuadro y Gráfico siguientes muestran el caso del Impuesto a las Ganancias que recae sobre las empresas. Se aprecia un descenso gradual en la última década al comparar los promedios por regiones y una convergencia entre las mismas. La

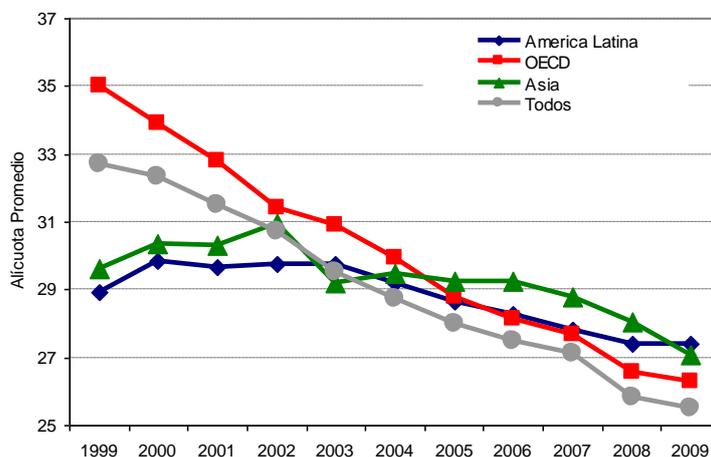
OECD, que poseía la mayor presión tributaria inicial, es la que presenta el mayor descenso en sus tasas legales y, por el contrario, América Latina era la de menor carga inicial, pero muestra la menor reducción posterior, inclusive finaliza el período con una tasa legal promedio superior a la de la OECD.

**Evolución de la Tasa legal sobre el impuesto a las Ganancias de Empresas
Promedio Simple – En %**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
América Latina	28,9	29,9	29,7	29,7	29,8	29,2	28,7	28,3	27,8	27,4	27,4
OECD	35,0	33,9	32,8	31,4	30,9	30,0	28,8	28,2	27,7	26,6	26,3
Asia	29,6	30,4	30,3	30,9	29,2	29,5	29,2	29,2	28,8	28,0	27,1
Todos	32,7	32,4	31,5	30,7	29,5	28,8	28,0	27,5	27,1	25,8	25,5

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de KPMG (2009).

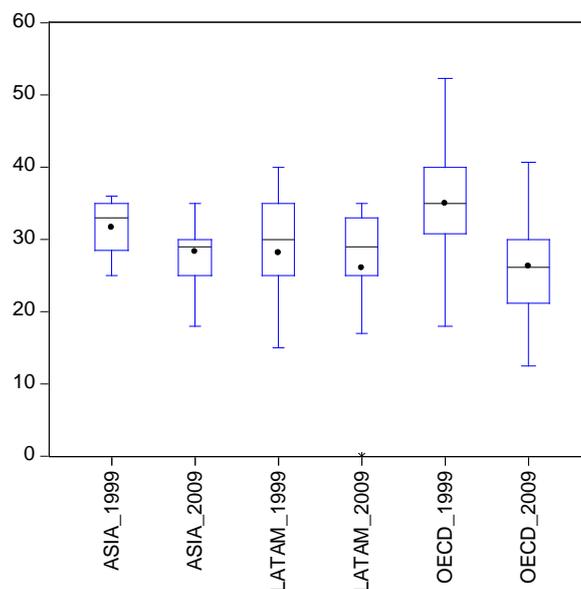
**Evolución de la Tasa legal sobre el impuesto a las Ganancias de Empresas
Promedio Simple – En %**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de KPMG (2009).

Empleando diagramas de caja se aprecia que en el periodo analizado se ha producido una clara disminución en las alícuotas del impuesto a las ganancias que recae sobre las empresas para los países de la OECD, algo similar ocurre en los países de Asia aunque algunos de ellos han mantenido alícuotas elevadas. Por su parte, los países de América Latina muestran un menor descenso generalizado y una mayor convergencia hacia valores intermedios de los países situados en ambos extremos.

Dispersión en la Tasa legal del impuesto a las Ganancias de Empresas, según Regiones



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de KPMG (2009).

Evolución de la alícuota de Ganancias de Personas Físicas

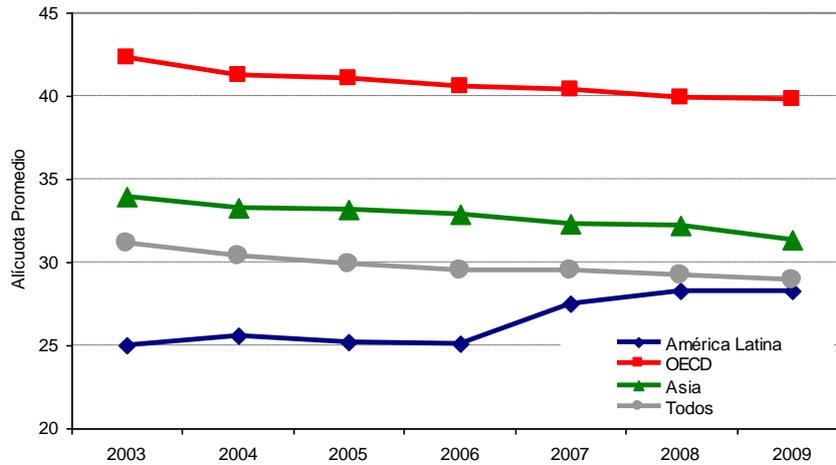
Un análisis análogo se puede hacer con las alícuotas legales que afectan las ganancias de las personas. En el Cuadro y Gráfico siguiente se aprecia una gradual reducción de las mismas en los países de la OECD y en los de Asia (siempre considerando promedios), no así en el caso de América Latina, que dado su bajo nivel inicial puede interpretarse como convergencia al valor promedio mundial. A diferencia del impuesto que recae sobre las empresas, se aprecia una mayor dispersión de alícuotas.

Evolución de la Tasa legal sobre el impuesto a las Ganancias de Personas Promedio Simple – En %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
América Latina	25,0	25,6	25,2	25,1	27,5	28,3	28,3
OECD	42,3	41,3	41,1	40,5	40,4	39,9	39,8
Asia	34,0	33,2	33,2	32,9	32,3	32,2	31,4
Todos	31,2	30,4	29,9	29,5	29,5	29,2	28,9

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de KPMG (2009).

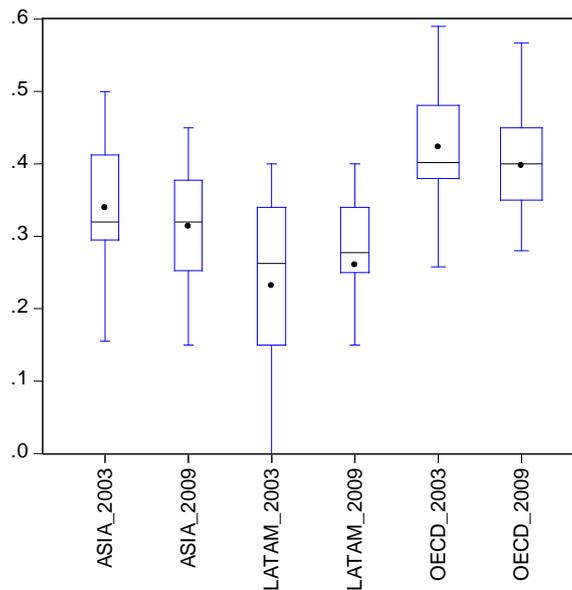
Evolución de la Tasa legal en el impuesto a las Ganancias de Personas Promedio Simple – En %



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de KPMG (2009).

Recurriendo a los diagramas de caja para evaluar cómo ha cambiado la distribución de alícuotas, se aprecia que los valores medios han variado más que los valores medianos. Esto significa que gran parte del cambio observado (que es pequeño) se debe a la convergencia hacia la media de valores extremos. Esto se observa más claramente en América Latina, donde en 2003 el 50% de los países tenían una alícuota entre 15% y 32% aproximadamente, y en 2009 este rango se redujo al 26-32%.

Dispersión en la Tasa legal en el impuesto a las Ganancias de Personas, según Regiones



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de KPMG (2009).

Evolución de la alícuota sobre el consumo general (IVA)

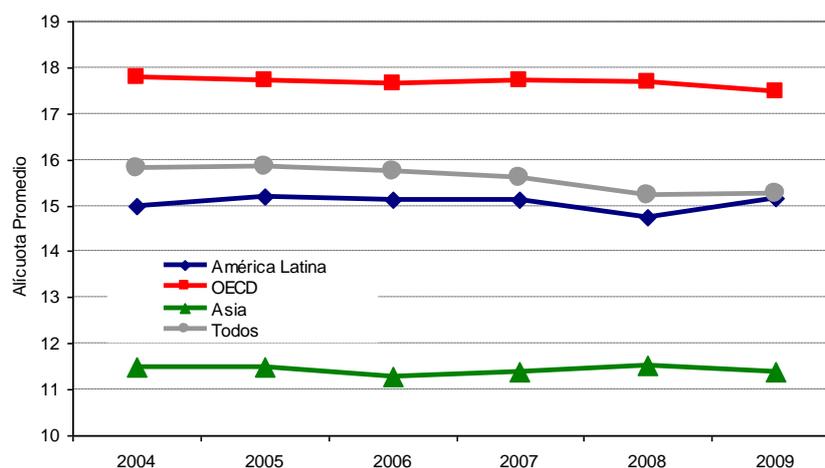
Al comparar las alícuotas legales que recaen sobre el consumo general, se aprecia que la OECD presenta en promedio las mayores alícuotas (17,5% en 2009), seguida por América Latina (15,1), con valores similares al promedio mundial (15,3%), y por último Asia (11,4%).

**Evolución de la Tasa legal en el IVA
Promedio Simple – En %**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
América Latina	15,0	15,2	15,1	15,1	14,7	15,1
OECD	17,8	17,7	17,6	17,7	17,7	17,5
Asia	11,5	11,5	11,3	11,4	11,5	11,4
Todos	15,8	15,9	15,7	15,6	15,2	15,3

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de KPMG (2009).

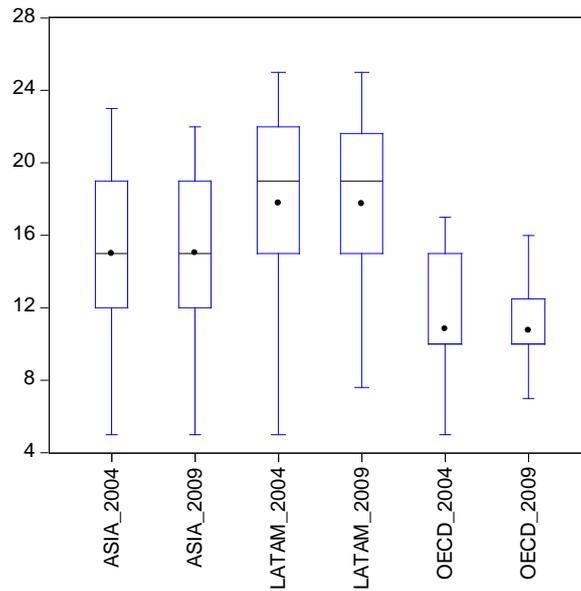
**Evolución de la Tasa legal sobre el IVA
Promedio Simple – En %**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de KPMG (2009).

Empleando los diagramas de cajas para evaluar cómo ha cambiado la distribución de alícuotas que recaen sobre el consumo de cada país. Se aprecia que los países de la OECD, además de mostrar menores valores promedios, presentan una menor dispersión inicial y una mayor reducción en la misma para el periodo bajo análisis.

Dispersión en la Tasa legal sobre el Consumo según Regiones



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de KPMG (2009).

Impuestos sobre los salarios

En esta sección se analizan aquellos impuestos o alícuotas aplicadas al salario bruto y que incrementan el costo laboral para una muestra de países (IERAL, 2010). Se incluyen las cargas de seguridad social, pagos obligatorios para cubrir riesgos de trabajo, y contribuciones llamadas parafiscales que tienen como destino financiar actividades específicas, por ejemplo, financiando entidades empresarias. Cabe distinguir entre contribuciones patronales y aportes personales, siendo los primeros pagados por el empleador (se computan sobre el salario bruto, aunque se suman al mismo, para computar el costo total), mientras que los segundos son descontados de la remuneración bruta del trabajador.

El siguiente cuadro muestra las alícuotas aplicadas en ocho países en lo relativo a las Contribuciones Patronales. Al analizar los conceptos específicos que componen estas alícuotas se observa que Argentina presenta la mayor cantidad de conceptos: pensiones, salud, asignaciones familiares, seguro de desempleo. En otros países, estos componentes se pagan a partir de aportes personales o son optativos. En Perú, por ejemplo, no hay ninguna contribución sobre el salario (el pago al sistema de pensiones los realiza el trabajador y no la empresa).

Alícuotas de Contribuciones Patronales sobre el salario bruto

	Argentina	Brasil	Chile	México	Perú	EEUU	España	Corea
Contribuciones patronales	23,00%	22,50%	2,40%	15,60%	9,00%	8,25%	29,10%	8,04%
Jubilación	11,67% ¹¹	20,00%		6,20% ¹⁵		6,20%	23,60%	4,50%
Salud	6,00%			8,40% ¹⁶	9,00%	1,45%		2,54%
Asignaciones Familiares	4,44%	2,50%		1,00% ¹⁷				
Seguro de desempleo	0,89% ¹²		2,40%			0,60% ¹¹¹	5,50%	1,00%
Otros conceptos	1,50%	5,10%	0,95%	8,75%	1,79%	0,00%	4,00%	1,70%
Riesgos de trabajo (promedio)	1,50%	2,00%	0,95% ¹⁴	2,00%	1,04%		3,20% ¹¹²	1,70%
Seguros varios				1,75% ¹⁸			0,80% ¹¹³	
Contribuciones parafiscales		3,10% ¹³		5,00% ¹⁹	0,75% ¹¹⁰			
Total	24,50%	27,60%	3,35%	24,35%	10,79%	8,25%	33,10%	9,74%

Notas: Las alícuotas consideradas corresponden a la industria, si hubiera diferencias sectoriales o cargos específicos.

Argentina: \1 Incluye PAMI; \2 Fondo Nacional de Empleo

Brasil: \3 SEBRAE, Servicio social de la industria/comercio y Servicio nacional de aprendizaje industrial/comercial.

Chile: \4 La alícuota de riesgo de trabajo básica es de 0.95% más un adicional que puede llegar a 3.4% según el riesgo de la actividad.

México: \5 Incluye el seguro para vejez y desempleo en edad avanzada y el aporte para gastos médicos de pensionados.

\6 Incluye seguros para enfermedades y maternidad. \7 Guardería y servicios sociales \8 Seguro de invalidez y vida. \9

Contribuciones al INFONAVIT

Perú: \10 Industria (SENATI)

EEUU: \11 Pago promedio al FUTA (Federal Unemployment Tax Act). La alícuota depende del Estado en el cual se encuentre la empresa y del historial de despidos de la misma, además de numerosas diferencias y exenciones a nivel estadual. La alícuota presentada es la promedio.

España: \12 Desde 1% a 6,7% según la rama de actividad de la empresa. La alícuota de 3,2% es el valor más frecuente en la industria para IT y IMS. \13 Incluye Formación profesional y Fondo de Garantía Salarial.

Fuente: IERAL sobre la base de legislaciones nacionales de cada país.

Adicionalmente, Argentina es el país latinoamericano de los analizados con mayores alícuotas de contribuciones patronales de la seguridad social. España presenta contribuciones patronales a la seguridad social de 29,1%. Por otra parte, mientras que en nuestro país la alícuota llega a 23%, en EEUU es de sólo 8,25% y en Corea de 8,04%. Sólo Brasil se acerca, con un 22,5%, seguido por México con 15,6%.

También existen otros conceptos no relacionados con la seguridad social pero que inciden en el costo laboral, como las alícuotas de ART u otros seguros. En el caso de Argentina esta alícuota ronda el 1,5%, y no está alejada de la del resto de los países, que rondan entre el 0,95% y el 2%. Además, destaca el hecho de que en México, además de los riesgos de trabajo, los patronos aportan para asegurar a sus empleados en invalidez y vida, 1,75%.

Mientras que Argentina no tiene alícuotas obligatorias a instituciones estatales o privadas, Brasil, México y Perú incluyen dentro de los costos laborales alícuotas parafiscales que llegan al 3,1%, 5% y 0,75% respectivamente (aunque depende del sector específico considerado).

En cuanto a los aportes personales con destino a la seguridad social (descuentos al salario bruto), Chile es el país con alícuota más alta (20,1% de su remuneración bruta), seguido por Argentina (17%). Los empleados, por su parte, también contribuyen con

algunos seguros en algunos países. Este es el caso del seguro de invalidez y vida en México (0,625% del salario bruto), mientras que en Chile los trabajadores aportan 1% para este concepto.

Alícuotas de Aportes Personales sobre el salario bruto

	Argentina	Brasil	Chile	México	Perú	EEUU	España	Corea
Aportes personales	17,00%	9,00%	20,10%	4,50%	12,77%	7,65%	6,25%	7,49%
Jubilación	14,00% *	9,00%	12,50% *	1,50% *	12,77% **	6,20%	4,70%	4,50%
Salud	3,00%		7,00%	3,00% **		1,45%		2,54%
Asignaciones Familiares								
Seguro de desempleo			0,60%				1,55%	0,45%
Otros conceptos	0,00%	0,00%	1,00%	0,63%	0,00%	0,00%	0,10%	0,00%
Seguros varios			1,00% **	0,63% ***			0,10% *	
Total	17,00%	9,00%	21,10%	5,13%	12,77%	7,65%	6,35%	7,49%

Notas: Las alícuotas consideradas corresponden a la industria, si hubiera diferencias sectoriales o cargos específicos.

Argentina: * Incluye PAMI.

Chile: * Incluye 2.5% de costos de Administradoras de Fondos Previsionales (AFP). ** Seguro de invalidez y vida.

México: *Incluye el seguro para vejez y desempleo en edad avanzada y el aporte para gastos médicos de pensionados. **Incluye seguros para enfermedades y maternidad. ***Seguro de invalidez y vida.

Perú: * Sistema privado

España: * Formación profesional

Fuente: IERAL sobre la base de legislaciones nacionales de cada país.

Como se resume en el siguiente cuadro, el sistema de seguridad social en Argentina presenta las alícuotas más elevadas entre los países analizados, llegando al 41,5%. Luego le sigue España con 39,45% y Brasil con 36,6%. En el otro extremo se sitúan EEUU (15,9%) y Corea (17,23%).

Alícuotas de Aportes Personales y Contribuciones Patronales consolidado sobre el salario bruto

	Argentina	Brasil	Chile	México	Perú	EEUU	España	Corea
Aportes y contribuciones	40,00%	31,50%	22,50%	20,10%	21,77%	15,90%	35,35%	15,53%
Patrones	23,00%	22,50%	2,40%	15,60%	9,00%	8,25%	29,10%	8,04%
Empleados	17,00%	9,00%	20,10%	4,50%	12,77%	7,65%	6,25%	7,49%
Otros conceptos	1,50%	5,10%	1,95%	9,38%	1,79%	0,00%	4,10%	1,70%
Patrones	1,50%	5,10%	0,95%	8,75%	1,79%	0,00%	4,00%	1,70%
Empleados	0,00%	0,00%	1,00%	0,63%	0,00%	0,00%	0,10%	0,00%
Total	41,50%	36,60%	24,45%	29,48%	23,56%	15,90%	39,45%	17,23%
Total Patrones	24,50%	27,60%	3,35%	24,35%	10,79%	8,25%	33,10%	9,74%
Total Empleados	17,00%	9,00%	21,10%	5,13%	12,77%	7,65%	6,35%	7,49%

Fuente: IERAL sobre la base de legislaciones nacionales de cada país.

Lo expuesto merece dos aclaraciones. Por una parte debe tenerse en cuenta que la mayor parte de los conceptos mencionados no son impuestos destinados a la financiación del Estado en general, sino que suelen tener destinos específicos. Por ejemplo, las contribuciones a la seguridad social financian prestaciones (jubilación, salud, etc.) de las cuales el trabajador se beneficiará en alguna medida. Otras, pueden considerarse pagos de primas de un seguro (un costo de aseguramiento). El ejemplo más inmediato es el seguro de riesgo de trabajo. Por tal motivo, si bien se analizan como cargas tributarias, es

importante aclarar que estas alícuotas pueden diferenciarse conceptualmente de los impuestos o tasas. También debe considerarse que en los países seleccionados existen numerosas diferencias y exenciones por región, sector de actividad y características del puesto o del trabajador, además de límites mínimos y máximos de la remuneración imponible considerada para aplicar estas alícuotas. Por ejemplo, en Argentina, parte de las contribuciones pueden ser consideradas como crédito fiscal para el IVA según la región geográfica del puesto. En este sentido, la descripción aquí presentada constituye un trazo grueso de la situación impositiva en cada país.

4.3. Medición mediante Tasas Efectivas

Otra metodología consiste en estimar la Presión Tributaria Legal (PTL) que enfrentan empresas representativas que cumplen totalmente con sus obligaciones tributarias. La ventaja de este enfoque es que se puede precisar con mayor detalle características económicas y legales de una empresa y así posibilitar una medición más precisa del total de impuestos que deben pagar y otros costos asociados al cumplimiento tributario.

A continuación se resumen los resultados de dos trabajos. El primero analiza mediante un modelo de equilibrio general la situación de la actividad industrial en Argentina y otros países (IERAL, 2010). El segundo compara la situación de una empresa mediana específica en una amplia cantidad de países y considerando otros costos asociados al pago de impuestos (Doing Business, 2010).

4.3.1. Presión Tributaria Legal en la Industria

En este se estima un indicador de Presión Tributaria Legal (PTL) sobre empresas hipotéticas que cumplen totalmente con sus obligaciones tributarias. Tales empresas hipotéticas se hallan radicadas en Argentina, y se les aplican alternativamente los sistemas tributarios de los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Perú, México, Estados Unidos, España y Corea. Así, se obtienen indicadores de carga impositiva comparables entre países, reflejando el peso de los diferentes tributos sobre dichas empresas hipotéticas en cada caso.

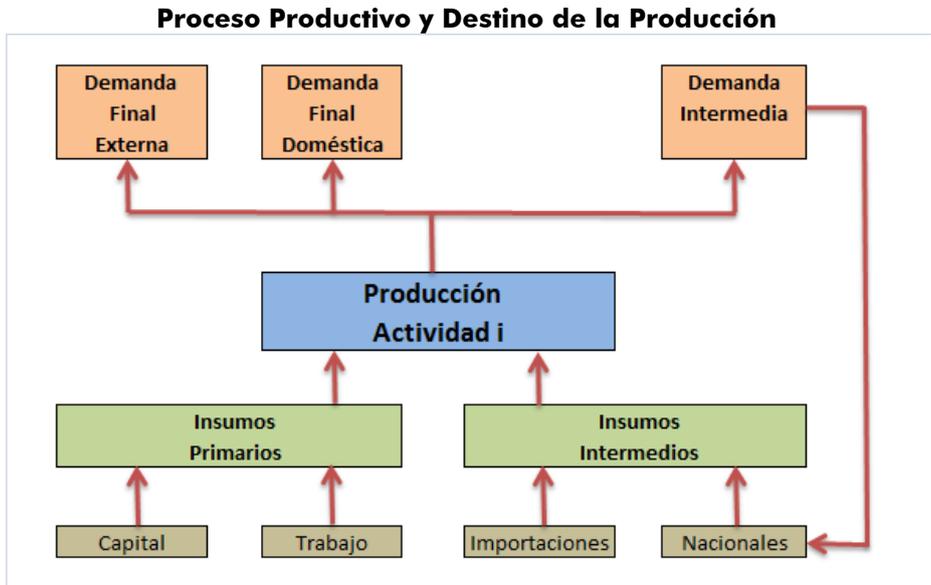
Al final de este resumen de resultados se presentan las principales características de algunos de los impuestos considerados en los ocho países objetos de comparación, correspondientes a los tributos existentes a nivel nacional, intermedio (cuando

corresponde) y municipal (ciudades económicamente más importantes en cada país). En el caso de Argentina, se consideran dos variantes de localización: Ciudad de Buenos Aires (Arg1) y Municipio de Quilmes en la provincia de Buenos Aires (Arg2), por cuanto en el segundo caso se captan también los impuestos aplicados por un estado de nivel intermedio (Provincia de Buenos Aires).

La estimación de PTL se realiza para la producción de bienes industriales de tres tipos: sólo destinados a la economía doméstica, sólo bienes exportables y un caso combinado de ventas locales e internacionales. Se considera que los flujos económicos de una empresa hipotética, con ciertos supuestos sobre la traslación a precios de sus impuestos (comportamientos idénticos entre países), es gravada alternativamente con los sistemas tributarios de los ocho países, comparando la PTL sobre ventas resultante en cada caso.

Se incluyen los principales impuestos de todos los niveles de gobierno existentes en cada país, y la PTL de la empresa hipotética se computa sumando tanto los impuestos pagados directamente como los que le vienen cargados en sus costos.

Para cuantificar el contenido tributario en el precio de los bienes se construyen empresas representativas de cada actividad productiva. El comportamiento de cada una de estas empresas se representa a través de un “árbol tecnológico” como se muestra en el siguiente gráfico⁸.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

⁸ Si bien se focaliza en la actividad industrial se debe considerar a todas las actividades para reflejar los encadenamientos productivos. Para la calibración del modelo se recurrió a la MIP97 a a Cuentas Nacionales.

El diagrama refleja la forma en que las empresas demandan insumos primarios (factores trabajo y capital) y bienes de consumo intermedio, necesarios para la fabricación del producto. Los insumos pueden ser provistos tanto por producción doméstica o importada. La producción puede ser destinada al mercado externo o doméstico. En este último caso puede ser para satisfacer la demanda final o intermedia.

De manera análoga a este árbol tecnológico existe un árbol de pagos, que añade como filtraciones los impuestos (netos de subsidios) que se destinan a financiar al sector público.

Los diferentes impuestos existentes han sido agrupados del siguiente modo:

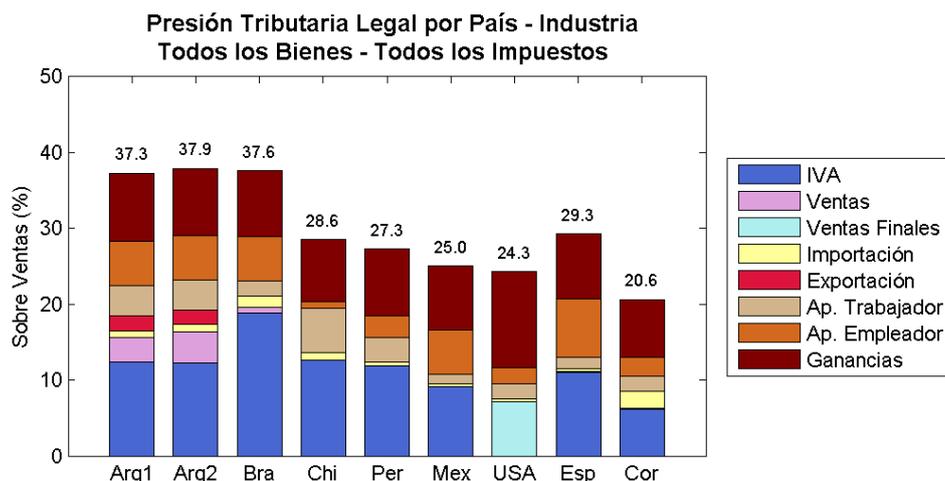
- *IVA*: se incluyen los impuestos *tipo IVA o no acumulativos*, que son los que tienen un sistema de débitos y créditos. Estos son los IVA generales en los casos de Argentina, Chile, México, Perú, España y Corea. En el caso de Brasil se considera el impuesto estadual ICMS y los impuestos de carácter federal IPI, PIS y COFINS, que funcionan con sistema de débitos y créditos (con algunas excepciones sectoriales en los dos últimos casos, aplicándose sobre ventas).
- *Ventas*: incluye los impuestos que gravan las ventas de forma acumulativa. En Argentina se trata del caso de Ingresos Brutos, la Tasa de Seguridad e Higiene y el Impuesto al Cheque, cuyo tratamiento se hace análogo al de un impuesto a las ventas. En Brasil se considera el ISS, que solamente grava las actividades de servicios y en Corea el Impuesto a las Adquisiciones, que grava la enajenación de algunos bienes solamente.
- *Ventas Finales*: incluye los impuestos que gravan las ventas pero sólo en operaciones a consumidor final. Este tipo de impuestos solo existe en uno de los países considerados, que es Estados Unidos.
- *Importación*: incluye los aranceles de importación.
- *Exportación*: incluye los derechos o retenciones a la exportación.
- *Aportes Trabajador*: incluye las cargas asociadas a la contratación de trabajadores que tienen incidencia legal en el trabajador (descuentos al salario bruto).
- *Aportes Empleador*: incluye las cargas asociadas a la contratación de trabajadores que tienen incidencia legal en el empleador.
- *Ganancias*: incluye los impuestos que gravan las Ganancias. En los casos de Argentina, México, Perú, Chile, Corea y España se trata de un solo impuesto. Mientras, en Estados Unidos se trata de dos impuestos de diferente jurisdicción (uno federal y uno estadual), y en Brasil dos impuestos federales (Impuesto a la Renta y CSLL)

Resultados obtenidos

Al considerar tanto bienes que se venden en el mercado interno como en el externo, la PTL estimada en los 8 países para una empresa industrial hipotética resulta más

elevada en Argentina y Brasil. Si en Argentina la empresa se ubica en la ciudad de Buenos Aires (CABA) la presión tributaria sobre ventas (37,3%) resulta levemente inferior a la de San Pablo, en Brasil (37,6%). Si la ubicación en Argentina es la ciudad de Quilmes, en cambio, la PTL local (37,9%) resulta levemente superior a la de Brasil.

Resumiendo resultados, en orden decreciente de PTL sobre empresas industriales hipotéticas se ubican Brasil (37,6%), Argentina (37,3% ó 37,9%), España (29,3%), Chile (28,6%), Perú (27,3%), México (25%), Estados Unidos (24,3%) y Corea del Sur (20,6%).



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

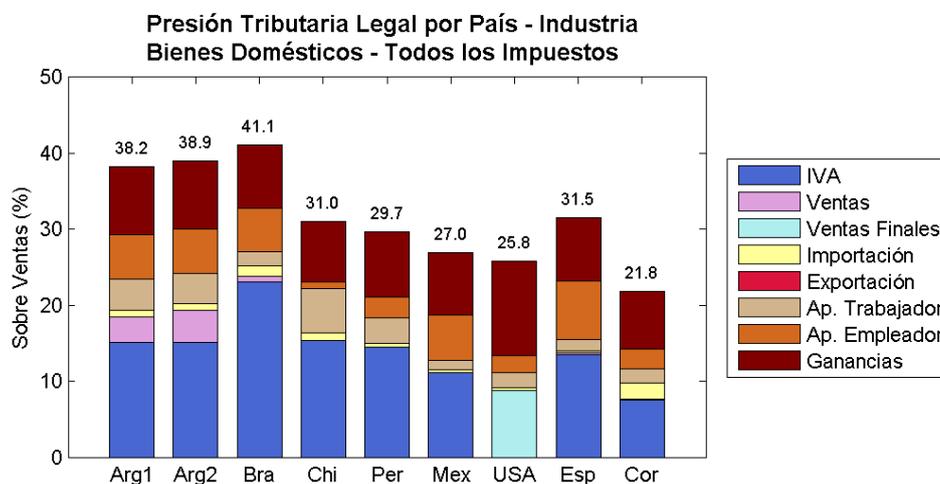
La metodología de medición empleada permite no solo descomponer la presión tributaria entre los diferentes impuestos existentes sino también determinar cuánto de los mismos vienen incluidos en el precio de compra de los insumos. La presión implicada por el impuesto al cheque (IDCB) y el correspondiente a Ingresos Brutos suma 3,2% de las ventas en el caso de la industria como un todo, siendo más importante el primero dentro de los impuestos pagados y el segundo dentro de los contenidos en las compras.

Composición de la Presión Tributaria Legal de Argentina (CABA)
Todos los Bienes – Todos los Impuestos

	Total	En Compras	Pagados
IVA	12,4%	6,8%	5,5%
Ventas	3,2%	1,7%	1,5%
IDCB	1,4%	0,6%	0,9%
IIBB	1,8%	1,1%	0,7%
TSH	0,0%	0,0%	0,0%
Importación	0,9%	0,3%	0,6%
Exportación	1,9%	0,0%	1,9%
Ap. Trabajador	4,0%	2,2%	1,8%
Ap. Empleador	5,8%	3,1%	2,7%
Ganancias	9,0%	5,4%	3,7%
Total	37,3%	19,5%	17,8%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

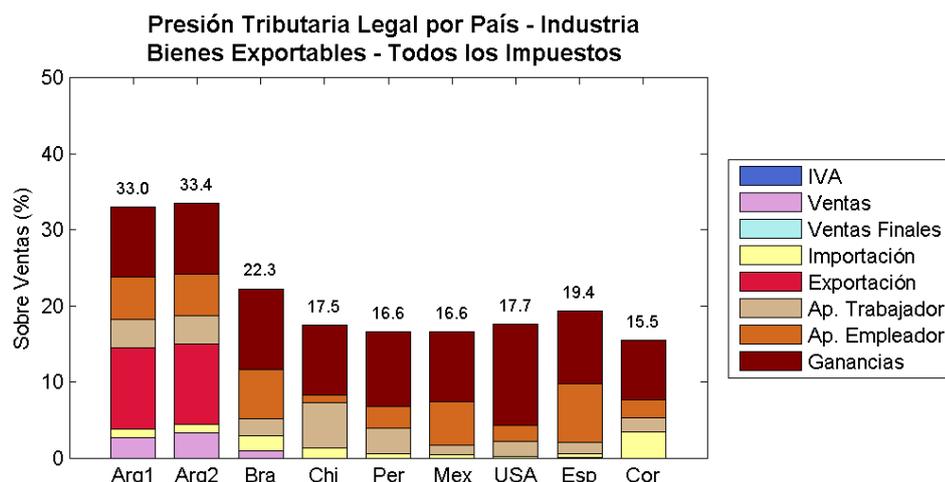
Si se considera exclusivamente la presión tributaria sobre la producción de bienes con destino en el mercado interno, Brasil resulta el país con mayor PTL (41,1%), seguido por Argentina (38,2% ó 38,9%), España (31,5%), Chile (31%) y Perú (29,7%), entre los más gravosos impositivamente.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Para evaluar los efectos sobre la competitividad empresarial resultan muy interesantes los resultados obtenidos para la producción de bienes exportables, por cuanto en estos casos no afectan algunos de los impuestos indirectos que no gravan las ventas al exterior⁹. En esta situación, Argentina resulta con la mayor PTL (33% ó 33,4%), seguido de lejos por Brasil (22,3%) y España (19,4%). Las amplias diferencias están explicadas por la existencia de elevados tributos a las exportaciones en Argentina, además de impuestos sobre las transacciones que no permiten desgravar la carga acumulada en las compras (Ingresos Brutos, Impuesto al Cheque, Tasas de Seguridad e Higiene, Aranceles a la importación), cuando en el resto de países los impuestos indirectos han evolucionado generalmente hacia los sistemas no acumulativos.

⁹ Inicialmente no se consideran los sistemas de reintegros o promoción de exportaciones que existen en cada país, sino que la comparación se limita a lo tributario. Posteriormente se incluyen los efectos de aquellos para los casos de Argentina y Brasil.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

También se procede a la reestimación de los indicadores de PTL considerando los mecanismos existentes de devolución de impuestos (Reintegros y Drawbacks). Para ello se incorporan los principales instrumentos de carácter tributario (devolución de impuestos pagados o exención del pago). La cuantificación se realiza para los casos de Argentina (Quilmes) y Brasil, los dos países con mayor presión tributaria dentro de los analizados.

En el caso de Argentina, al considerar el peso de los tributos de tipo indirecto, luego de reintegros y drawback, se tiene que la industria ve compensada parcialmente su presión tributaria legal, al pasar de 15% del valor de sus ventas a cerca de 12%.

Con respecto a la situación en Brasil, se tiene que la industria ve compensada parcialmente su presión tributaria legal, al pasar de 3% del valor de sus ventas a cerca de 1,7%. En términos relativos, la mejoría para los exportadores brasileños es importante en todos los casos analizados. No debe perderse de vista que la situación de partida es de una presión en impuestos indirectos equivalente al 20% de la existente en Argentina.

Al tener en cuenta el total de impuestos que enfrenta la empresa exportadora se tiene que para el caso de la industria promedio Argentina pasa de un nivel de PTL de 33,4% a uno de 31,3%, mientras que Brasil pasa de 22,3% a 21,3%. En el caso de Argentina debe tenerse en cuenta, además, el impacto de las retenciones a la exportación.

Lo que se puede percibir es que los mecanismos de reintegros prevalecientes en Argentina mejoran levemente la situación de las empresas exportadoras frente a Brasil, pero no alcanzan a compensar la alta presión impositiva a la que se enfrentan.

Como ejercicio de análisis, se plantea la comparación entre lo que las industrias reciben como reintegros, y se lo compara con el conjunto de impuestos indirectos que las empresas no recuperan por otras vías. Entre estos últimos se encuentran el impuesto al cheque (IDCB), el impuesto a los ingresos brutos (IIBB), la tasa de seguridad e higiene (TSH) y los aranceles que están incorporados en las compras (que no han sido pagados directamente por las empresas) y que por ende no se recuperan vía drawback.

Reintegros y Drawbacks vs. Impuestos

		Industria
a	Reintegros	2,5%
b	IDCB	1,2%
c	IIBB	1,6%
d	TSH	0,5%
e	Derechos de Importación*	0,4%
f = b + c + d + e	En contra	3,7%
g = a - f	Saldo	-1,2%

*Se trata de los derechos de importación que están contenidos en las compras realizadas, que no son pagados de manera directa por las empresas.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Como puede apreciarse, los reintegros no alcanzan a compensar a la industria, en promedio, respecto al componente de impuestos indirectos acumulados en sus costos, por 1,2 puntos porcentuales de sus ventas.

Si se tiene en cuenta que los reintegros fueron ideados cuando no existía el impuesto al cheque (que fue introducido al comienzo de la presente década) podría pensarse en quitarlo de la cuenta. Sin embargo, aún en ese caso la industria como un todo no resulta compensada por la carga de los otros impuestos, aunque la brecha pasaría a ser menor.

En cualquier caso, vale la pena destacar que las industrias están gravadas con derechos de exportación, que están en torno al 5% en las manufacturas de origen industrial pero que llegan al 32% en el caso de algunos productos manufacturados de origen agropecuario.

Reintegros y Drawbacks vs. Impuestos excluyendo IDCB

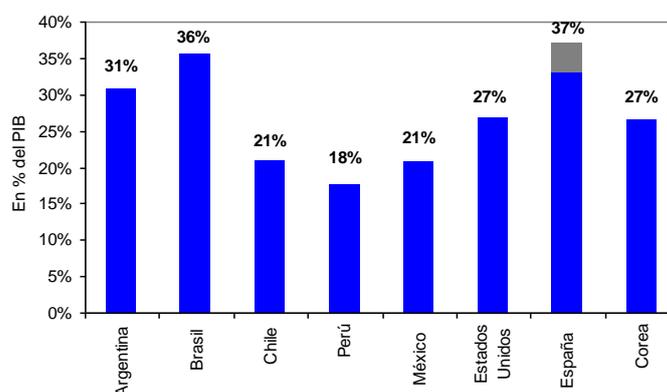
		Industria
A	Reintegros	2,5%
B	IIBB	1,6%
C	TSH	0,5%
D	Derechos de Importación*	0,4%
e = b + c + d	En contra	2,6%
f = a - g	Saldo	-0,1%

*Se trata de los derechos de importación que están contenidos en las compras realizadas, que no son pagados de manera directa por las empresas.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Los resultados obtenidos contrastan con la información correspondiente a la Presión Tributaria Efectiva (PTE) observada por países. Si bien los valores de PTE y PTL no son directamente comparables entre sí, en particular porque los primeros se refieren a toda la economía y los segundos sólo a los impuestos considerados que inciden sobre la actividad industrial, puede notarse que el ordenamiento obtenido en cada caso difiere notablemente. Así, Argentina sería el tercer país con PTE entre los ocho considerados, pero pasaría a ser el primero (Arg1) o segundo (Arg2) si se considera la PTL existente sobre una empresa industrial.

Presión Tributaria Efectiva (2008) Recaudación total como porcentaje del PBI



Nota: En el caso de España se consideró el valor correspondiente a 2008 de fuente EUROSTAT, dado que para 2008 la OECD releva un valor provisorio que se encuentra sujeto a revisión.

Fuente: IERAL sobre la base de OECD, EUROSTAT, CEPAL y MECON.

En el caso de la comparación con Brasil, este país presentaba una mayor PTE que Argentina en 2008 (35% vs. 30,7% del PBI), pero en las estimaciones de IERAL sobre PTL en empresas industriales hipotéticas, ambos países cuentan con una carga similar, que resulta más alta en Argentina si se consideran sólo bienes industriales de exportación.

Algo similar ocurre en la comparación de PTE sobre el PIB entre España (37% o 32,8%, según la fuente), Argentina (30,7%) y Estados Unidos (26,9%). Cuando se computa la PTL sobre ventas en empresas industriales hipotéticas, el ordenamiento resulta muy diferente: Argentina (37,5%), España (29,3%) y Estados Unidos (24,3%).

Los resultados de PTL no varían significativamente cuando se modifican algunos de los supuestos utilizados en el análisis, los que son resumidos en el cuadro siguiente. Se aprecia que los cambios en la presión tributaria son de pequeña magnitud con respecto a las diferencias observadas en la PTL absoluta entre los países (Argentina y Brasil versus resto), permitiendo concluir que los resultados alcanzados son robustos a las sensibilidades formuladas.

**Sensibilidad de la Presión Tributaria Legal por País para la Industria
Todos los Bienes - Todos los Impuestos**

	Argentina (CABA)	Argentina (Quilmes)	Brasil	Chile	Perú	México	Estados Unidos	España	Corea del Sur
Escenario Base	37,3	37,9	37,6	28,6	27,3	25,1	24,3	29,3	20,6
Diferencia de Argentina (Quilmes)	0,6	0,0	0,3	9,3	10,6	12,9	13,6	8,6	17,3
Masa Salarial en VA (+10%)	37,5	38,1	37,7	28,6	27,3	25,1	23,9	29,5	20,6
Valor Agregado en Ventas (+10%)	37,6	38,2	37,9	28,8	27,5	25,3	24,6	29,6	20,8
Importaciones (+10%)	36,9	37,6	37,4	28,3	27,0	24,8	24,0	28,9	20,5
Exportaciones (+10%)	37,2	37,8	37,4	28,4	27,1	24,9	24,2	29,1	20,6
Traslado de Contribuciones (50% en vez de 100%)	36,7	37,4	37,2	28,3	27,0	24,7	24,1	28,8	20,5
Traslado de Ganancias (50% en vez de 0%)	38,2	38,8	38,5	29,2	28,2	25,7	27,1	29,9	21,1
Traslado de Ambos Directos (%0%)	37,7	38,3	38,1	29,1	28,0	25,4	26,9	29,5	21,0

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

4.3.2. Costos Tributarios Totales en una Pyme

El análisis que realiza *Doing Business*¹⁰ se centra en las pequeñas y medianas empresas nacionales, elaborando para 183 economías indicadores referidos a los siguientes conceptos: apertura de una empresa, manejo de permisos de construcción, empleo de trabajadores, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de inversores, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos y cierre de una empresa. Estos indicadores son posteriormente sintetizados en un indicador global que mide la facilidad para hacer negocios y permite una comparación entre países. En el recuadro que sigue se brindan detalles sobre la metodología empleada. En este punto se muestra la situación de Argentina con respecto a países seleccionados para el indicador global y el referido al pago de impuestos.

¹⁰ Link: www.doingbusiness.org.

Recuadro: La Metodología Doing Business

Los datos de *Doing Business* se recopilan de una manera estandarizada. Para empezar, el equipo de *Doing Business*, con asesores académicos, diseña una encuesta. La encuesta hace alusión a un modelo de empresa sencillo para asegurar que se pueden establecer comparaciones entre países y a través del tiempo, con suposiciones acerca de la forma legal de la empresa, su tamaño, su ubicación y la naturaleza de sus operaciones. Las encuestas se reparten a más de 8,000 expertos locales, incluyendo abogados, consultores comerciales, contadores, agentes de transporte, funcionarios del gobierno y otros profesionales que gestionan o asesoran de manera rutinaria sobre requerimientos legales y regulatorios. Estos expertos desarrollan varias rondas de interacción (típicamente 4) con el equipo de *Doing Business*, que incluyen llamadas por videoconferencia, correspondencia escrita y visitas a los países. La metodología empleada ofrece varias ventajas. Es transparente, pues emplea información real sobre lo que las leyes y regulaciones contienen, permitiendo múltiples interacciones con los que responden localmente a las encuestas, minimizando la cantidad de errores a la hora de interpretar las preguntas

La metodología también tiene sus limitaciones que deben tomarse en consideración cuando se interpretan los datos. Primero, la información recopilada se refiere a empresas en la ciudad más relevante para los negocios de la economía y puede no ser representativa de las prácticas regulatorias en otras partes de esa economía. En segundo lugar, los datos a menudo se centran en una forma societaria específica - una compañía de responsabilidad limitada de un tamaño determinado— que puede no ser representativa de la regulación sobre otros tipos de sociedad, por ejemplo las unipersonales. En tercer lugar, las transacciones descritas en un caso de estudio estandarizado se refieren a un grupo específico de obstáculos y pueden no representar al grupo completo de dificultades que una determinada empresa puede afrontar. En cuarto lugar, la medición del tiempo incluye juicios subjetivos por parte de los expertos encuestados. Por este motivo, si las fuentes indican diferentes valores estimados, los indicadores de tiempo en *Doing Business* representan el valor promedio de las diferentes respuestas.

Finalmente, la metodología presupone que la compañía tiene información completa sobre lo que se requiere y no desperdicia su tiempo al completar los procedimientos. En la práctica, completar un procedimiento puede tomar más tiempo si la compañía no tiene la información correcta o no es capaz de aplicarla. De forma alternativa, la empresa puede decidir ignorar algunos procedimientos gravosos. Por esto, los tiempos incluidos en *Doing Business* pueden diferir con las opiniones de los empresarios en otras encuestas, como por ejemplo, las Encuestas de Empresa del Banco Mundial.

Ranking Global

A continuación se muestran algunos resultados obtenidos en el informe de *Doing Business 2010*. En el primer puesto del ranking, como el país donde existe una mayor facilidad para hacer negocios se encuentra Singapur. Le siguen Nueva Zelanda y Hong Kong. En cambio Argentina se sitúa en el puesto 118 entre 183 países. Y si se considera el ítem referido al pago de impuestos, el país desciende hasta el puesto 142. México, Chile y Colombia son países de América Latina en mejor situación que Argentina en ambos indicadores.

Cuadro: Ranking Global

Economía	Facilidad de hacer negocios	Pago de impuestos
Singapur	1	5
Nueva Zelanda	2	9
Hong Kong, China	3	3
Estados Unidos	4	61
Reino Unido	5	16
Dinamarca	6	13
Irlanda	7	6
Canadá	8	28
Australia	9	47
Japón	15	123
Alemania	25	71
Francia	31	59
Colombia	37	115
Portugal	48	80
Chile	49	45
México	51	106
España	62	78
China	89	130
Uruguay	114	159
Argentina	118	142
Brasil	129	150
Honduras	141	146
Bolivia	161	177
Venezuela	177	182
Chad	178	133
Guinea-Bissau	181	129
Congo, República Democrática	182	157
República Centroafricana	183	179

Fuente: IERAL en bases a Doing Business.

Pago de Impuestos

En el indicador “*Pago de Impuestos*” se registran los impuestos que una empresa de tamaño medio debe pagar o retener en un determinado año, y también mide la carga administrativa asociada con el pago de impuestos y contribuciones, entre ellos el impuesto sobre las ganancias o el impuesto de sociedades, las contribuciones a la seguridad social e impuestos laborales correspondientes al empleador, los impuestos sobre la propiedad, sobre la transmisión de la propiedad, sobre los dividendos, sobre las ganancias de capital y sobre las transacciones financieras, así como los impuestos de recolección de residuos, de vehículos y de circulación.

Doing Business analiza todos los tributos aplicados por gobiernos de cualquier nivel (federal, estatal o municipal) que se imponen a una empresa estándar y que tienen una

repercusión en sus estados contables, a partir de una serie de supuestos. Por este motivo, el enfoque va más allá del concepto tradicional de impuesto, ya que éste suele incluir solamente los pagos obligatorios y sin contrapartida al gobierno central. Se analizan todos los tributos que afectan las cuentas societarias, no sólo los que influyen en las cuentas nacionales. Esta diferencia es clara en el caso de las cuotas laborales y el impuesto sobre el valor agregado: se estudia las contribuciones que, por mandato del gobierno, debe pagar el empleador a un fondo compensatorio privado de pensiones o a un seguro para los trabajadores. Sin embargo, del análisis se excluyen los impuestos sobre el valor agregado porque no se reflejan en los estados contables de los ingresos.

Para medir los impuestos y contribuciones que paga una empresa estándar y la complejidad del régimen fiscal de un país, se prepara un estudio de caso con un grupo de declaraciones financieras y presunciones acerca de las transacciones realizadas durante el año. Los expertos en cada país calculan los impuestos a pagar en su jurisdicción sobre la base de los hechos del estudio de caso. También se recopila información acerca de la frecuencia de las declaraciones tributarias, las inspecciones fiscales y otros costos relacionados con el cumplimiento de las leyes tributarias.

La siguiente información muestra los impuestos que una compañía de tamaño medio debe pagar o retener al año, junto con las complicaciones de las disposiciones administrativas sobre el pago de impuestos. Estas medidas incluyen el número de pagos que un nuevo empresario debe realizar, el número de horas de preparación, declaración y pago requeridas para el cumplimiento de obligaciones tributarias; y el porcentaje de las utilidades que deben ser pagadas en impuestos. Se comparan los resultados para Argentina con el promedio de América Latina y la OEDC.

Pago de Impuestos

Indicador	Argentina	América Latina y el Caribe	OCDE Promedio
Pagos (numero por año)	9	33,2	12,8
Tiempo (horas por año)	453	385,2	194,1
Impuesto a las ganancias (%)	2,9	20,2	16,1
Impuestos laborales y contribuciones (%)	29,4	14,8	24,3
Otros impuestos (%)	75,8	13,2	4,1
Tasa de impuestos total (% de ganancia)	108,1	48,3	44,5

Fuente: IERAL sobre la base de Doing Business.

Puede verificarse que en el caso de Argentina los impuestos pagados por una empresa mediana equivalen a un 108% de la ganancia de dicha empresa.

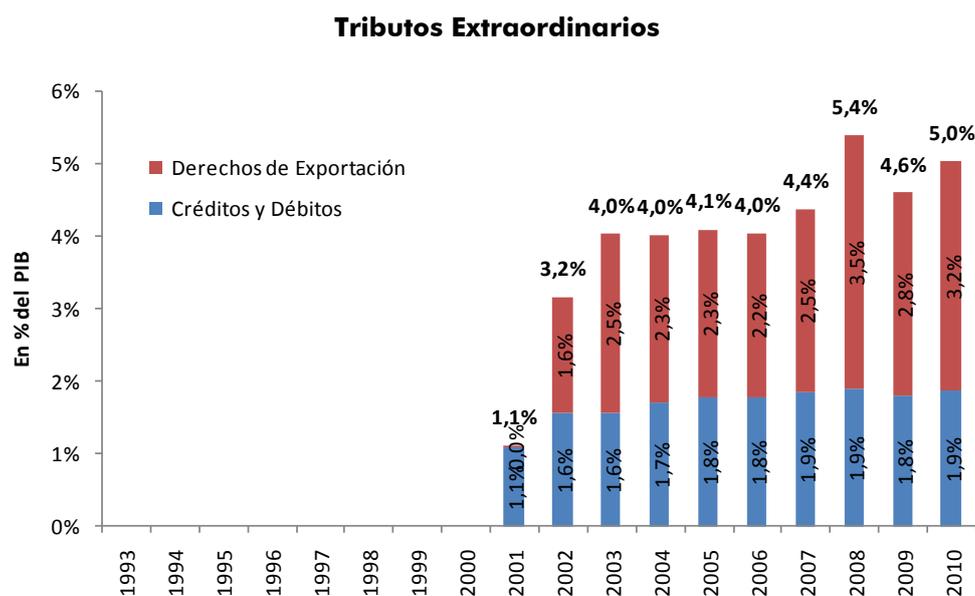
5. Impuestos más Problemáticos y Distorsivos

Sin duda que diferentes factores han ido configurando el actual sistema tributario argentino. Pero no todos los impuestos presentan el mismo grado de neutralidad con respecto al nivel de actividad económica o en sus efectos sobre la competitividad. En este punto se considera la evolución de impuestos que merecen un análisis especial desde esta perspectiva. Primero se consideran los impuestos nacionales introducidos por motivos extraordinarios, luego los provinciales considerados más distorsivos y pendientes de reemplazo, y finalmente se aborda la situación municipal.

5.1. Impuestos Nacionales

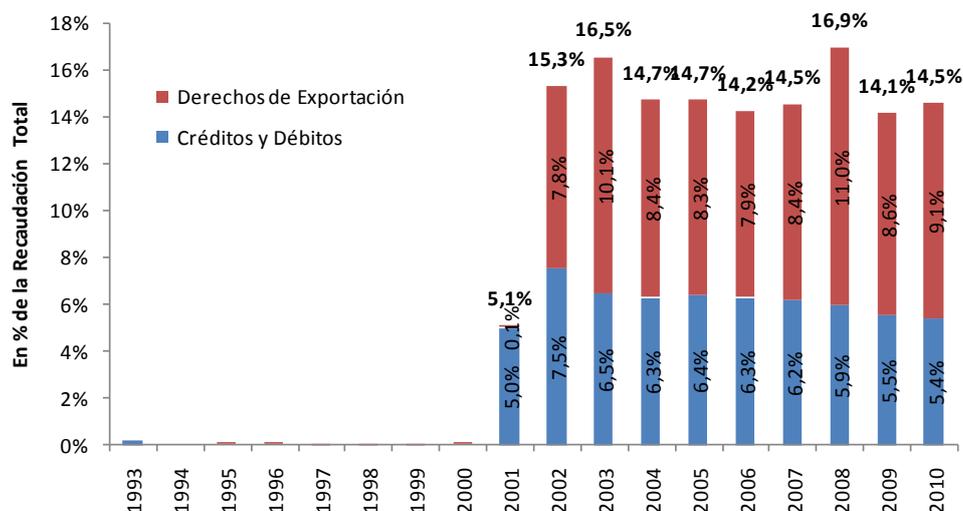
5.1.1. Recursos Extraordinarios: IDCB y Retenciones

En 2001 se legisló nuevamente el impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios y en 2002 se instrumentaron los Derechos a las Exportaciones (DE), ambos tributos justificados como extraordinarios dada la crisis económica y los serios problemas fiscales existentes. En 2002 ambos impuestos equivalían al 3,2% del PIB (1,6% cada uno) y en los años siguientes pasaron a ser más significativos, debido básicamente a cambios legales en los DE y a los mejores precios internacionales. En 2010 en conjunto representaron el 5,0% del PIB, lo que equivale al 14,5% de la recaudación consolidada.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

Tributos Extraordinarios



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

Entre los argumentos que se mencionan como justificativos de los DE, además de su significativo aporte fiscal, se encuentran el hecho de evitar que la suba de los precios internacionales de los bienes exportados se traslade a los precios domésticos, principalmente alimentos. También se busca gravar de manera especial a un sector que presuntamente obtiene beneficios extraordinarios. Sobre ambos corresponden matizaciones: 1) Recurrir a los DE para bajar los precios internos de los alimentos tiene el inconveniente, desde el punto de vista distributivo, que produce tal efecto para todo tipo de consumidores, tanto de bajos como de altos ingresos. 2) Si bien pueden existir ganancias extraordinarias en el sector agroexportador, es el impuesto a las ganancias el adecuado para alcanzarlas, ya que considera correctamente al hecho imponible. En cambio, los DE al calcularse sobre el precio de venta tienen un efecto muy heterogéneo, no considerando la diferente rentabilidad existente producto de diferencias en la escala de producción y en la localización, entre otros factores. 3) También se suele argumentar que, de existir en las actividades primarias una mayor evasión que en el promedio de la economía, los DE constituirían una forma efectiva aunque imperfecta para gravar estas actividades.

A corto o mediano plazo los costos de eficiencia pueden no ser significativos, pero es muy probable que la disminución en la rentabilidad en el largo plazo afecte los estímulos de los productores a continuar invirtiendo. Ocurre que en Argentina típicamente se han introducido tributos extraordinarios ante rentabilidades extraordinarias, pero el destino

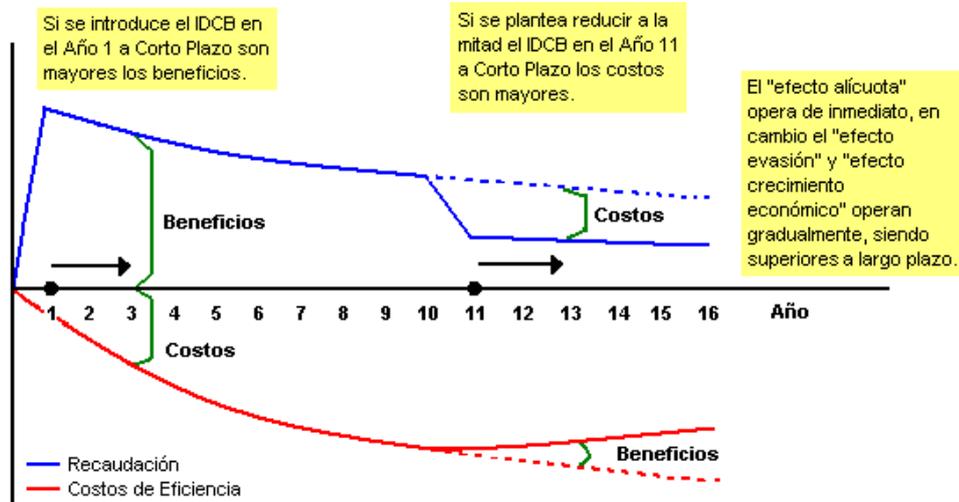
que el Estado le dio al producido de aquellos tributos se dirigió hacia erogaciones permanentes, de modo que cuando las condiciones extraordinarias de rentabilidad cambiaron, el Estado ya no pudo retirar los tributos creados por cuanto desfinanciaría porciones importantes del presupuesto. Así, en el mediano o largo plazo este tipo de impuestos terminan afectando la producción y las exportaciones.

Otro problema de este impuesto es su naturaleza no coparticipable, que posibilita un aumento de la discrecionalidad del gobierno central al gastar su producido, además de reducir los ingresos coparticipables por desplazamiento de bases tributarias (como ocurre con el impuesto a las ganancias, por ejemplo).

En el caso del impuesto a los Débitos y Créditos, la literatura considera que se puede aplicar en contextos de crisis en las finanzas del gobierno, pero una vez que se soluciona el problema de caja debe ser eliminado. El IDCB resulta distorsivo ya que la carga del impuesto depende de la estructura de transacciones. Su incidencia en cascada tiene consecuencias sobre la estructura productiva de la economía, siendo muy conocidos los incentivos a producir fusiones e integraciones verticales no óptimas. Esto penaliza la especialización, la diversificación y la competencia. Además discrimina por la forma de pago en que se realiza la transacción. Resulta que las compras en efectivo son más importantes a nivel minorista. Esta “exención” del impuesto en las etapas finales obliga a establecer una mayor alícuota en las etapas intermedias del proceso productivo, aumentando su nivel distorsivo. Y si el impuesto provoca una mayor desintermediación financiera es probable que se incremente la economía informal lo cual termina reduciendo los beneficios fiscales iniciales al incrementarse la evasión del resto de los impuestos.

Además de los efectos distorsivos mencionados, este impuesto tiene asociado problemas de percepción en cuanto a sus costos y beneficios. Problemas que hacen que el impuesto sea muy difícil de eliminar si ha estado vigente por un tiempo prolongado. Al introducir el impuesto, los beneficios de una mayor recaudación son inmediatos pero los efectos negativos van teniendo lugar de manera gradual y, con el tiempo, pueden resultar superiores. Este gradualismo en lo relacionado con la aparición de los problemas se puede constituir en una trampa para retirar el impuesto. Esta afirmación se ilustra en el siguiente gráfico.

La Trampa del IDCB Corto plazo versus Largo Plazo



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En el año 1 el gobierno evalúa introducir el IDCB en la economía. Considera costos y beneficios para los próximos periodos (tal vez su periodo de gobierno). Se observa que a corto plazo, año 3 por ejemplo, los beneficios (mayor recaudación) son mayores que los costos de eficiencia que acarrea el tributo. Pero si el impuesto tiene vigencia durante un extenso periodo de tiempo, luego los costos serán mayores y los beneficios menores debido a que la economía se ha ido ajustando a una situación de mayor desintermediación financiera. La recaudación del gobierno será menor ya que aumenta la evasión en otros impuestos.

Si el impuesto ha estado vigente durante un periodo prolongado de tiempo puede resultar muy difícil su eliminación. Por ejemplo, en un hipotético año 11 el gobierno evalúa la posibilidad de reducir el impuesto a la mitad. Se observa que la recaudación caería prácticamente a la mitad (costo de la medida) pero debido a que la economía se ajusta de manera lenta, los beneficios (reducción de distorsiones) son pequeños en el corto plazo. Es probable que en el horizonte de planeación que enfrenta el gobierno (año 13, por ejemplo) esta medida sea considerada negativa y, por lo tanto, no se implemente. Y mientras más pasa el tiempo, más se agrava este problema.

A modo de conclusión se puede mencionar lo siguiente. Estos impuestos fueron introducidos en momentos de crisis para garantizar el financiamiento público (su elección responde en gran medida a su facilidad de recaudación). Si bien estas razones no siguen presentes, parte de la recaudación extra se ha destinado a gastos cuestionables pero que su reducción requiere de cierto gradualismo (por ejemplo, subsidios en energía y transporte).

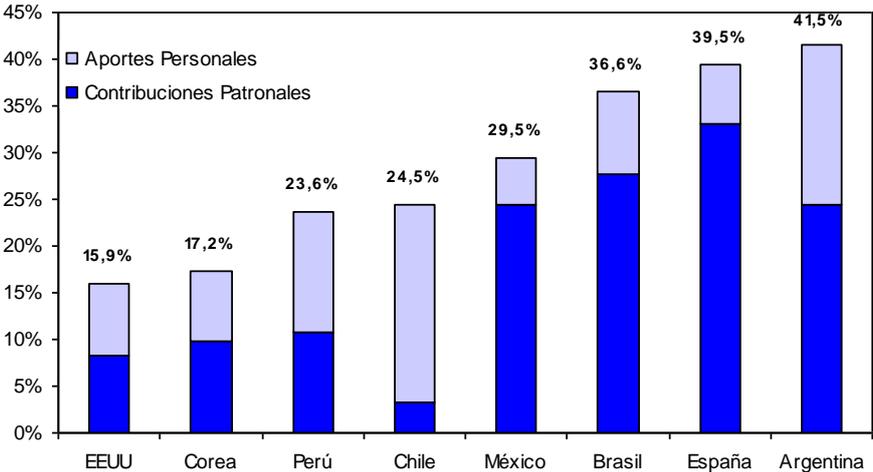
Por lo que una alternativa interesante, tanto en DE como IDCB, consiste en crear o ampliar los mecanismos de pago a cuenta existentes. Esto no sólo reduce el costo fiscal de la medida sino que también ataca los problemas de evasión y competencia desleal. Esta posibilidad de utilizar impuestos distorsivos pero fáciles de recaudar a cuenta de otros tributos menos distorsivos pero más fáciles de evadir, será ampliada en la sección sobre propuestas de una reforma tributaria.

También existen problemas con impuestos que son bastante aceptados en el mundo pero que presentan características objetables en la actualidad. En concreto, se ha señalado que las alícuotas del IVA y de los impuestos al trabajo son elevadas en Argentina (ver también gráficos siguientes). Se plantea que tanto por sus efectos sociales (distribución del ingreso) como económicos (desarrollo regional en un contexto de elevada informalidad) resulta deseable una reducción en sus alícuotas.

5.1.2. Impuestos sobre los salarios

En cuanto a los tributos que recaen sobre los salarios (considerando tanto los aportes personales como las contribuciones patronales) se aprecia en el siguiente gráfico que Argentina muestra la mayor carga total (41,5%), mientras que Corea y EEUU son los que presentan menores cargas obligatorias (15,9% y 17,2%, respectivamente).

Porcentaje de Aportes Personales y Contribuciones Patronales consolidado sobre el salario bruto



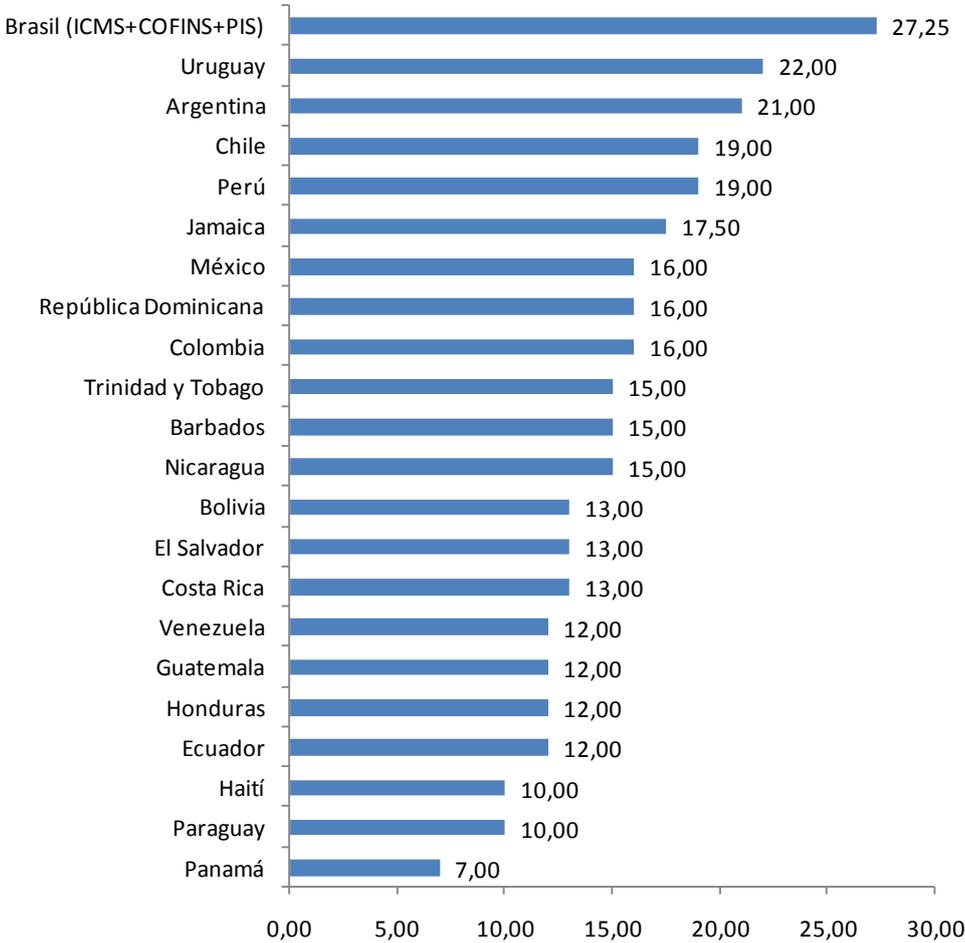
Fuente: IERAL sobre la base de legislaciones nacionales de cada país.

5.1.3. Impuestos sobre el Consumo

En Argentina el principal impuesto que recae sobre el consumo es el IVA. Si bien una correcta comparación internación debería considerar la existencia de alícuotas

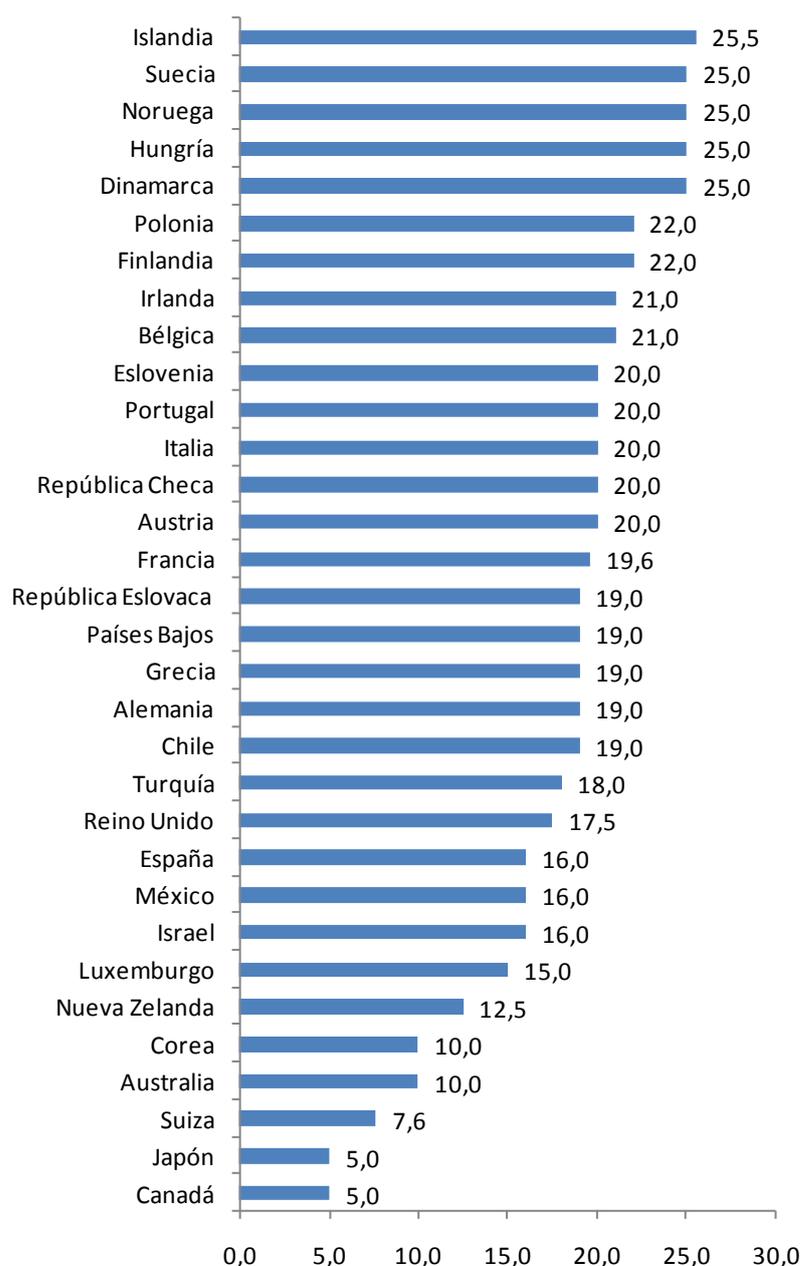
reducidas y exenciones, así como otros tributos con incidencia similar (sobre las ventas, por ejemplo) resulta instructivo comparar la alícuota básica aplicada en diferentes países. Dentro de América Latina la alícuota del 21% de Argentina es superada sólo por Brasil (considerando diferentes impuestos tipo IVA que recaen sobre un producto industrial) y Uruguay (22%). El promedio simple de los 22 países considerados es de 15,35%, implicando que la alícuota de Argentina es un 37% superior. Considerando las economías más industrializadas que conforman la OECD, se aprecia que de los 32 países incluidos en el gráfico, solo 7 de ellos presentan una alícuota superior al 21% (el promedio simple es de 18%).

Alícuota del IVA en América Latina – Año 2010



*Nota: El COFINS de Brasil y el IVA de Bolivia presentan tasas por dentro, siendo la efectiva superior.
Fuente: CIAT (2011).*

Alícuota del IVA en la OECD – Año 2010



Fuente: OECD (2011).

5.1.4. Efectos del no Ajuste por Inflación sobre Ganancias

En la mayoría de las economías del mundo la tasa de inflación anual no supera al 10% anual. Este no es el caso de Argentina que en los últimos años enfrenta una inflación superior al 20%. Si bien en el pasado nuestro país evidenció tasas de inflación muy superiores, la estabilidad alcanzada en los 90 hizo innecesarios y se eliminaron mecanismo indexatorios en el cálculo de los impuestos, que no han sido revalidados luego con la reaparición de la inflación. Por lo tanto, no debe ignorarse que la presión tributaria que

deben enfrentar los agentes económicos es mayor por estos motivos. En este punto se muestran algunas cuantificaciones.

Ganancias de Personas

En países con niveles de inflación superiores a los internacionales suele ser común que para el cómputo de los impuestos a pagar por parte de empresas y personas se permita realizar ajustes por inflación, o que el Fisco actualice ciertos parámetros monetarios que se utilizan para el cálculo de los impuestos. En el caso del impuesto a las ganancias de personas físicas, se trata de los mínimos no imposables, las deducciones especiales y cargas de familia, además de los tramos de la escala que se utilizan para determinar la alícuota a aplicar.

Cuando esos ajustes no se realizan anualmente, el peso efectivo del impuesto aumenta, en este caso en términos de los ingresos de las personas. Esto es, el impuesto se lleva una porción cada vez mayor de los ingresos de las personas, aún cuando su poder adquisitivo no necesariamente está aumentando. Es lo que está pasando en Argentina en estos últimos años.

A los efectos de la determinación del impuesto a las ganancias sobre asalariados. frente a una inflación minorista acumulada del 275% en Argentina el período 1998-2010, la suma de las deducciones personales permitidas para el trabajador casado con dos hijos se ajustaron en 214%, mientras que para el soltero un 175%, provocando un retraso de 61 y 100 puntos porcentuales, respectivamente.

Considerando el anuncio oficial realizado en 2011 de aumentar un 20% las deducciones vigentes, los valores de salario mínimos sujetos a impuestos (SMSI) vigentes para el año 2011 serán de \$7.998 y \$5.782 para un asalariado casado y uno soltero respectivamente, totalizando un incremento del 277% en las deducciones correspondientes a un trabajador casado y 230% al de un soltero desde el año 1998. Bajo un escenario de inflación del 23% para 2011, sumado al efecto de la insuficiencia de ajustes de años anteriores, todavía existe un rezago respecto a la situación existente en el año 1998 (84 pp y 131pp para un casado y soltero respectivamente).

	1998	2011	Variación 2011-1998
IPC	100	461	361%
Ganancia no imponible	4.800	12.960	170%
Conyugue	2.400	14.400	500%
Hijos	1.200	7.200	500%
Ded. Especial 4ta categoría	18.000	62.208	246%
Ded. Total. Casado 2 hijos	27.600	103.968	277%
Ded. Total Soltero	22.800	75.168	230%
SMSI Casado	2.123	7.998	277%
SMSI Soltero	1.754	5.782	230%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea. IPC según INDEC y BA City desde 2007.

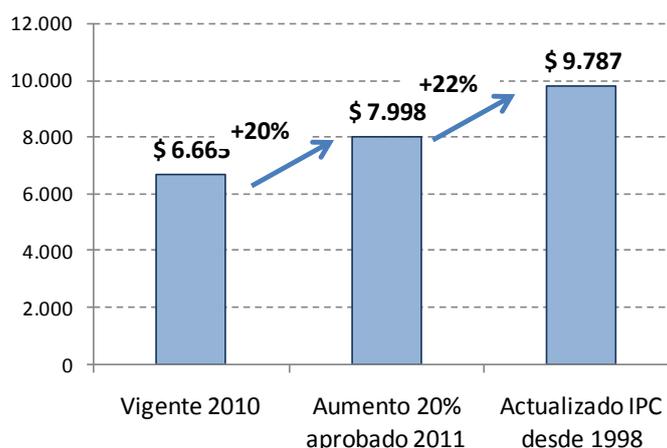
De haberse ajustado los topes y montos fijos conforme a la inflación acumulada hasta finales de 2010, en dicho año se debería haber comenzado a tributar ganancias a partir de los \$7.957 y \$6.573 para trabajadores casados y solteros respectivamente (para mantener la situación como en 1998). La medida de actualización anunciada en 2011 ubica a los valores de salarios mínimos no imposables en \$7.998 y \$5.782, compensando al valor actualizado a 2010 de los trabajadores casados pero todavía se encuentra en un 12% abajo para el caso de los trabajadores solteros.

Si en 2011 se hubiera decidido ajustar deducciones y montos de escala para volver a la situación de 1998 (previo a la tablita de Machinea), aquellos montos debieran haber sido de \$9.787 y \$8.085, para casados y solteros, respectivamente.

	Vigente 2011	Actualizado por IPC desde 1998	Variación
Ganancia no imponible	12.960	22.128	71%
Conyugue	14.400	11.064	-23%
Hijos	7.200	5.532	-23%
Ded. Especial 4ta categoría	62.208	82.980	33%
Ded. Total. Casado 2 hijos	103.968	127.236	22%
Ded. Total Soltero	75.168	105.108	40%
SMSI Casado	7.998	9.787	22%
SMSI Soltero	5.782	8.085	40%

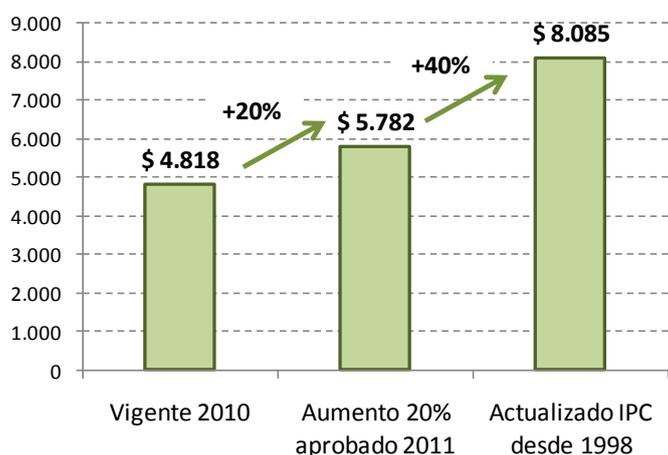
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea. IPC según INDEC y BA City desde 2007.

Evolución Salario Mínimo no Imponible. Asalariado Casado c/ 2 hijos Año 2011



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Evolución Salario Mínimo no Imponible. Asalariado Soltero Año 2011



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

La insuficiencia de los ajustes y/o los retardos con que fueron realizados han generado perjuicios impositivos irrecuperables para el trabajador, ya que soportaron una carga impositiva superior cuando no necesariamente cambió su capacidad contributiva. En este sentido, la situación fue relativamente más desfavorable para los trabajadores solteros sin hijos que para aquellos casados con hijos.

Como se ha visto, a partir de cierto nivel de ingresos los asalariados deben destinar una parte de sus ingresos al pago del Impuesto a las Ganancias. Los diferentes cambios legales ocurridos desde 1998 hasta la fecha y el insuficiente ajuste en los montos a deducir han implicado un importante aumento en la presión tributaria que soportan. A continuación se procede a explicar tanto el caso de una persona soltera como el caso de alguien casado con dos hijos.

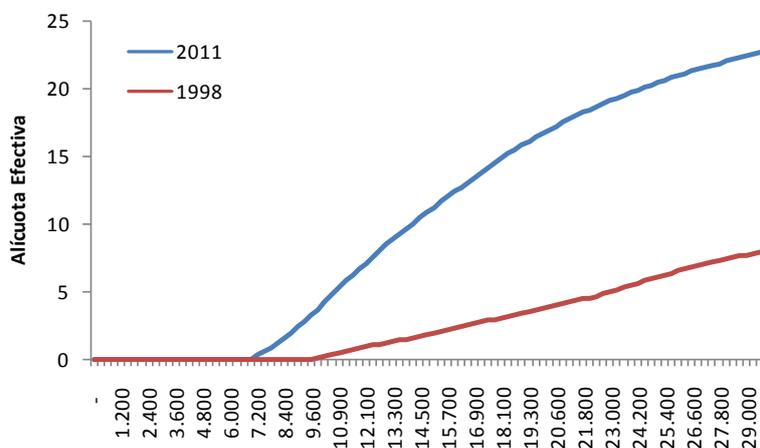
Si un trabajador soltero gana en 2011 \$12.000 mensuales soporta por el Impuesto a las Ganancias una presión tributaria de 6,9% de sus ingresos brutos (a esto hay que detraerle además el 17% en concepto de aportes personales del trabajador). Para determinar en cuanto se incrementó su presión tributaria con respecto a 1998 se deber primero determinar cuál debería haber sido su ingreso en dicho año, equivalente en términos de poder adquisitivo. Como se muestra en el cuadro siguiente, dicho ingreso debería haber sido de \$2.588, y de acuerdo a la legislación vigente en 1998, apenas debía destinar un 0,9% de sus ingresos al impuesto a las Ganancias. En consecuencia, la suba en la presión tributaria de un trabajador soltero que hoy gana \$12.000 ha sido de 6,0 puntos porcentuales (suba de 667%). Además, de verse afectadas personas que antes no lo eran, también se aprecia sobres sus ingresos que la suba en la presión tributaria es creciente con respecto al nivel de ingreso considerado.

Aumento en la Presión Tributaria en los Trabajadores Solteros

Año 2011		Año 1998		Diferencia de Alicuotas (en pp.)
Ingreso Mensual	Alicuota Efectiva de Ganancias	Ingreso Mensual Equivalente al de 2011	Alicuota Efectiva de Ganancias	
5.000	-	1.078	-	-
6.000	-	1.294	-	-
7.000	0,0	1.509	-	0,0
8.000	1,0	1.725	-	1,0
9.000	2,3	1.941	-	2,3
10.000	3,7	2.156	0,1	3,6
12.000	6,9	2.588	0,9	6,0
15.000	11,1	3.235	1,9	9,1
20.000	16,7	4.313	3,8	12,9
25.000	20,4	5.391	6,0	14,4
30.000	22,8	6.469	8,0	14,8

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Aumento en la Presión Tributaria sobre los Trabajadores Solteros



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

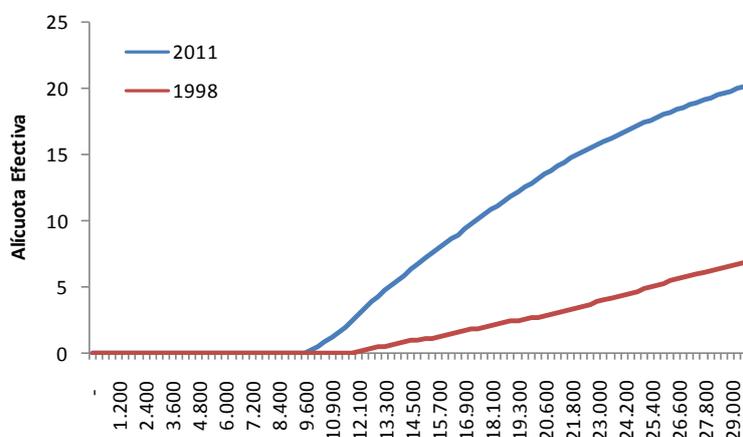
Ahora se repite el cálculo para el caso de un trabajador casado con dos hijos. Si en 2011 percibe ingresos mensuales por \$12.000 soporta por el Impuesto a las Ganancias una presión tributaria de 2,7% de sus ingresos brutos (a esto hay que detraerle el 17% en concepto de aportes personales). El ingreso equivalente en términos de poder adquisitivo correspondiente al año 1998 es de \$2.588, y de acuerdo a la legislación vigente en dicho año, apenas debía destinar un 0,1% de sus ingresos al impuesto a las Ganancias. En consecuencia, la suba en la presión tributaria de un trabajador casado con dos hijos que hoy gana \$12.000 ha sido de 2,6 puntos porcentuales. De igual modo como sucede con el caso de trabajadores solteros, existen personas alcanzadas por el impuesto que antes no lo eran y la suba en la presión tributaria producida ha sido creciente con respecto al nivel de ingreso considerado.

Aumento en la Presión Tributaria en los Trabajadores Casados con dos Hijos

Año 2011		Año 1998		Diferencia de Alícuotas (en pp.)
Ingreso Mensual	Alícuota Efectiva de Ganancias	Ingreso Mensual Equivalente al de 2011	Alícuota Efectiva de Ganancias	
5.000	-	1.078	-	-
6.000	-	1.294	-	-
7.000	-	1.509	-	-
8.000	-	1.725	-	-
9.000	-	1.941	-	-
10.000	0,3	2.156	-	0,3
12.000	2,7	2.588	0,1	2,6
15.000	6,9	3.235	1,0	5,9
20.000	12,8	4.313	2,7	10,2
25.000	17,3	5.391	4,8	12,5
30.000	20,2	6.469	7,0	13,3

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

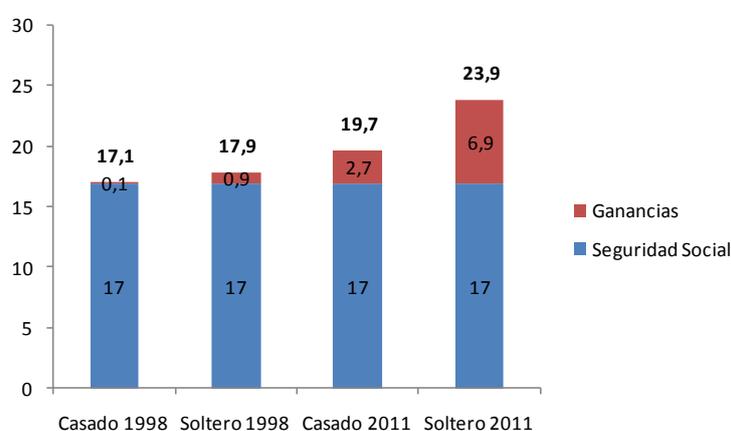
Aumento en la Presión Tributaria en los Trabajadores Casados con dos Hijos



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Para resumir estos resultados, en el siguiente gráfico se expone la suba en la presión tributaria que ha ocurrido sobre los ingresos brutos de los trabajadores (no se incluyen las contribuciones realizadas por el empleador). Además de la discusión sobre si estos valores son elevados o no, teniendo en cuenta el problema de la elevada informalidad presente en nuestro país, debe quedar en claro que gran parte de la variación en la presión tributaria por concepto del Impuesto a las Ganancias no ha sido el resultado de un debate parlamentario, como debe ser el caso de los cambios en materia impositiva, sino producto de no considerar los efectos de la inflación en materia tributaria, gravando así ganancias ficticias, en empresas pero también en personas.

Aumento en la Presión Tributaria sobre el Salario Bruto de los Trabajadores Ingreso mensual de \$12.000 a precios de 2011



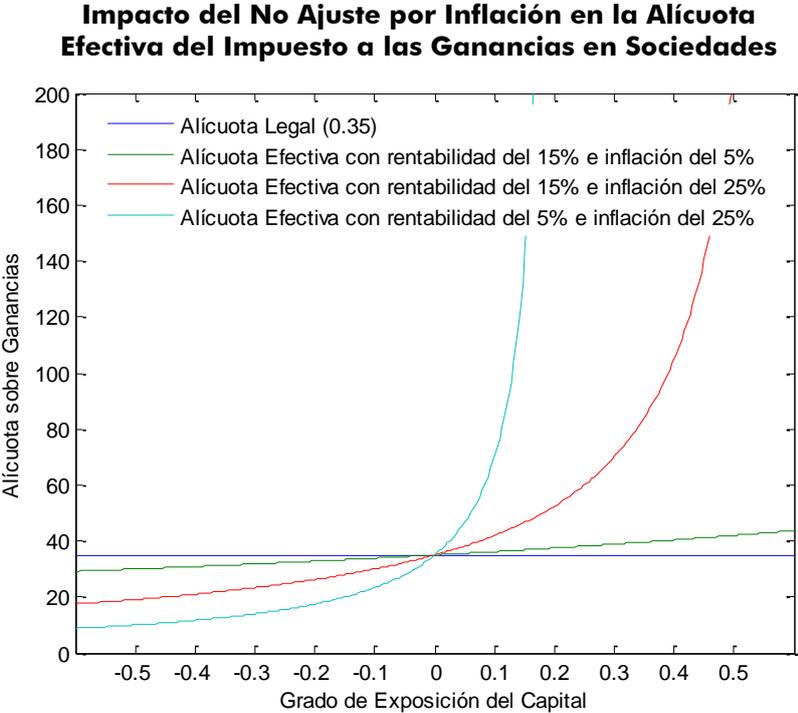
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Ganancias de Sociedades

En un contexto inflacionario en donde no se permiten los ajustes necesarios para que la contabilidad de las empresas refleje sus beneficios reales, el impuesto a las ganancias puede estar aplicándose sobre ganancias inexistentes, o sea constituyéndose en un impuesto sobre el capital. Los ajustes necesarios señalados se basan en distinguir las partidas monetarias de las no monetarias. Las primeras son las que no sufren ajuste alguno, por cuanto se encuentran registradas a valor corriente y no deben sufrir reexpresión (efectivo, cuentas por cobrar o por pagar). En cambio, las no monetarias son aquellas que, por mantener su valor económico, son susceptibles de adquirir un mayor valor nominal como consecuencia de la pérdida de poder adquisitivo de la moneda (inventarios, compras, ventas, gastos). Las partidas del Pasivo son en su mayoría de naturaleza monetaria en cuanto se denominan a moneda nominal y se esperan liquidar a

su costo histórico. Por su parte, las partidas del patrimonio son de naturaleza no monetaria ya que representan el valor acumulado de la empresa en toda su historia.

Se deduce que la inflación no afecta a todas las empresas por igual sino que depende de su estructura patrimonial. Un concepto útil para cuantificar esta distorsión en la medición de los beneficios reales es el *grado de exposición del capital*, que se define como la diferencia entre el porcentaje del activo no expuesto a la inflación y el porcentaje que representa el pasivo del activo. El siguiente gráfico simula tres escenarios de rentabilidad real e inflación. Mientras mayor sea el capital expuesto mayor será la ganancia contable. Relacionando el pago efectivo correspondiente al impuesto a las ganancias (usando una alícuota legal del 35%) con el pago que debería realizarse bajo una correcta valuación, se obtiene la alícuota implícita que se está aplicando sobre las ganancias reales de una empresa.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Por ejemplo, si el grado de exposición del capital en una empresa es del 20%, su rentabilidad nominal es del 15% y la inflación es del 25%, la alícuota efectiva sobre ganancias será del 52,5% (contra el 35% legal). Resulta claro que a mayor inflación, menor rentabilidad y mayor grado de exposición al capital, mayor será la alícuota efectiva que soporta una empresa, pudiendo ser incluso superior al 100%.

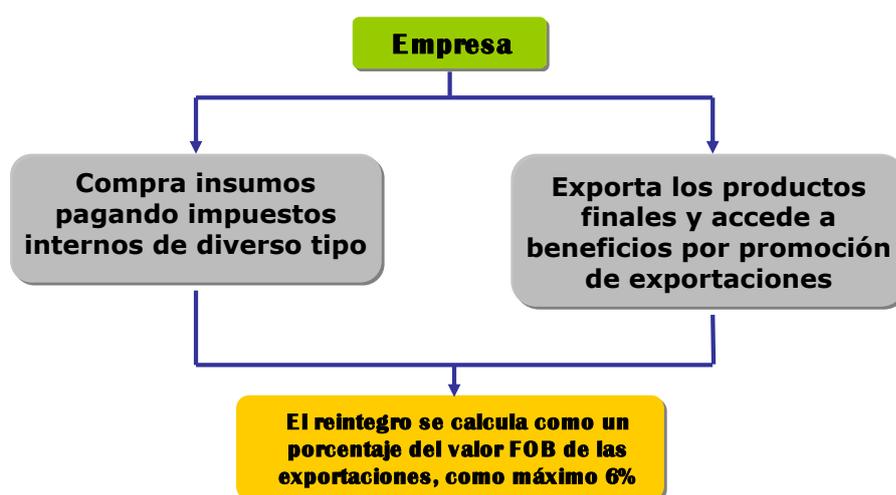
5.1.5. Sesgo Anti-Exportador y desventajas para productores locales de bienes de capital

En el comercio internacional el criterio de tributación aplicado a las exportaciones es el de gravarlas en destino. Por lo tanto, las exportaciones argentinas no deberían tributar el IVA ni otros impuestos que inciden sobre los productos. En la práctica esto se resuelve mediante las devoluciones de IVA y los reintegros a las exportaciones. Pero si los montos y las condiciones en que se otorgan no son las adecuadas (demoras, por ej.) se esta penalizando a la actividad exportadora.

Además, existen sistemas de incentivos para la adquisición de bienes de capital (objetivo saludable) que por su instrumentación práctica terminan colocando en desventaja a los productores locales de bienes de capital.

Reintegros Insuficientes

Como se explicó en la sección anterior del trabajo, los Reintegros a la Exportación ya no cubren los impuestos acumulados en los costos, especialmente desde la introducción del IDCB y el aumento en. Por una parte los impuestos internos a los que respondía el reintegro se incrementaron (IIBB en algunas provincias), y se crearon nuevos, como el impuesto al cheque. Además, al existir una importante demora en el cobro de los mismos, termina generando un costo implícito para las empresas, además de complicar su gestión financiera, disminuyendo su competitividad.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Devolución IVA-Exportación

Dado que la exportación está exenta de IVA, como en todo el mundo, la empresa que se dedica exclusivamente a exportar o exporta un % importante de su producción muy

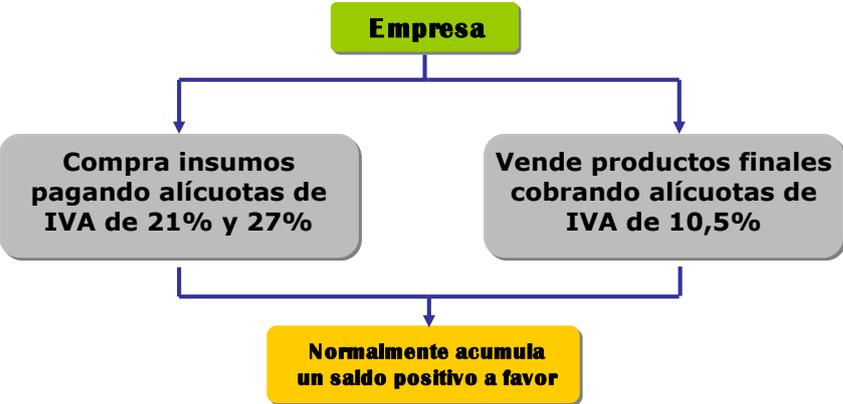
probablemente tendrá saldos a favor. Ocasionalmente, si la empresa también dirige su producción al mercado interno, puede compensar los saldos. Este tipo de devolución también registra importantes demoras, produciendo altos costos financieros a las empresas involucradas.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Devolución IVA-Técnico

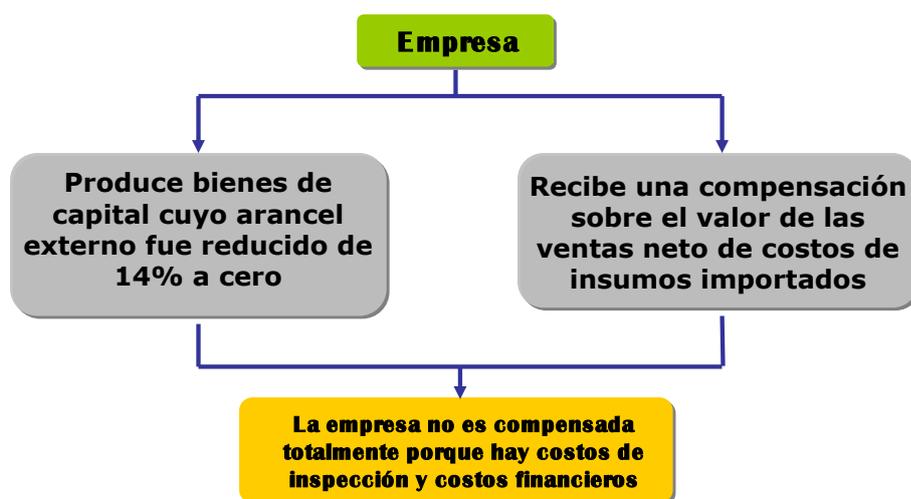
La devolución del IVA Técnico nace con la reducción de alícuota aplicada a los Bienes de Capital (año 2001). Uno de sus problemas es la alta burocratización que presenta el mecanismo (debe pasar por Secretaría de Industria). Además, no se reconocen todos los créditos fiscales para el trámite de devolución, originando el problema del “saldo del saldo” (Gastos de fabricación vs. Gastos de comercialización). Aquí también se producen importantes demoras y por ende costos financieros, además de complicaciones en términos de disponibilidad de capital de trabajo.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Bono Dec. 379-2001 – Bs. Capital

Se instrumentó para compensar a productores locales tras llevar a cero los aranceles a la importación para bienes de capital extranjeros, con el fin de alentar la inversión. Existen problemas con su instrumentación: forma de calcular el monto del bono (por dentro o por fuera) y costo de inspección del 1,5% del valor del bono (0,2% de las ventas). Un problema adicional, más importante, tiene que ver con las importantes demoras existentes para poder efectivizar el bono, generando complicaciones y costos financieros a los productores locales de bienes de capital.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Simulación de impacto combinado de los 4 regímenes sobre una empresa productora de bienes de capital que exporta

Se considera el caso de una empresa metalmecánica no automotriz que exporta 8,4% de sus ventas (estableciendo su estructura productiva en base a la MIP). Esta empresa participa de los cuatro regímenes: 1) Exporta y por lo tanto le devuelven créditos fiscales de IVA, 2) Recibe reintegros a la exportación, 3) Vende un Bien de Capital con alícuota reducida de IVA, acumulando Saldos Técnicos y 4) Recibe el Bono para Fabricantes de Bienes de Capital (produce un bien cuyo arancel extrazona es cero).

Para contar con una real dimensión de los problemas ocasionados por los regímenes mencionados, se estimó el costo que representa para una empresa típica hipotética la existencia de demoras de 6 meses¹¹ en la efectivización de los pagos correspondientes a los

¹¹ Período de demora considerado típico por empresarios del sector.

4 regímenes enumerados. Como resultado se tiene que los recursos inmovilizados pueden resultar equivalentes a 5 veces la nómina salarial de un mes de dicha empresa típica.

5.2. Impuestos Provinciales

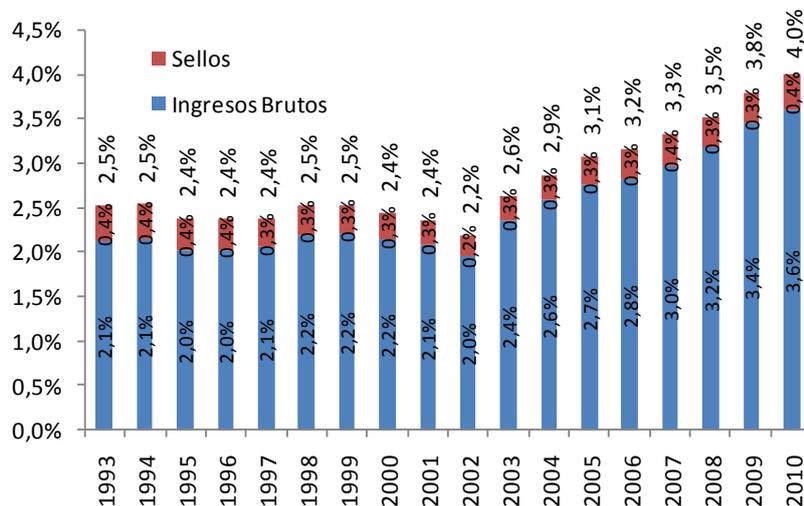
Los principales impuestos que se aplican en las provincias argentinas son el impuesto a los Ingresos Brutos, Sellos, Inmobiliario y a los Automotores. Los mayores cuestionamientos por sus efectos distorsivos se hallan asociados a los dos primeros, cuya eliminación se intenta desde el Pacto Fiscal de 1993.

El impuesto a los Ingresos Brutos es un tributo muy criticado en la literatura por los siguientes motivos: i) Altera los precios relativos de los bienes y servicios finales y consecuentemente la elección de los consumidores; ii) Incentiva la integración vertical en los procesos de producción de bienes, atentando artificialmente contra la descentralización y especialización de la producción; iii) Discrimina contra los bienes de capital, en la medida que su venta esté gravada; iv) Atenta contra la competitividad al aumentar el precio de los bienes de exportación, dado el impuesto pagado en los eslabones anteriores del proceso productivo; v) Penaliza relativamente a la producción nacional, en la medida que los bienes importados hayan gozado de una imposición neutral en su país de origen. Este impuesto ha sido reemplazado en la mayor parte de los países en que se aplicaba y entre las opciones para su sustitución se encuentran un impuesto sobre las ventas finales y un IVA provincial.

El impuesto a los Sellos comparte en gran medida los problemas señalados para Ingresos Brutos y también se pretendió su eliminación a través de Pactos Fiscales. La literatura cuestiona la existencia de este gravamen que alcanza la instrumentación de operaciones debido a que vulneran el principio de la capacidad contributiva, al ser imprecisa la relación entre el tributo y la capacidad individual de pago. Además, este impuesto resulta no neutral, dada la cantidad de exenciones y las altas posibilidades de evasión y elusión que presenta. También desincentiva las exportaciones, al no identificarse exactamente los impuestos pagados en operaciones anteriores a la venta al exterior; conduce a localizaciones artificiales, en especial cuando en la actividad existen montos importantes establecidos en contratos sujetos al impuesto y, lo que es más importante, suele gravar directamente las decisiones de inversión, lo cual atenta contra el crecimiento económico. Sin embargo, los rendimientos elevados sumados a los reducidos costos administrativos son las razones que se señalan para su justificación.

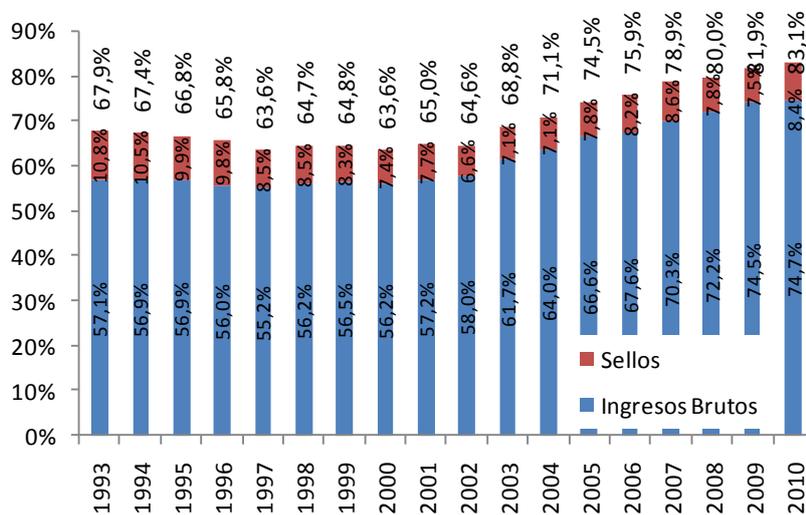
En el año 1993 el 67,9% de los ingresos tributarios provinciales correspondían a Ingresos Brutos (57,1%) y Sellos (10,8%). Hasta 2003 estas participaciones no tuvieron cambios significativos, pero a partir de ese momento empiezan a ganar participación de manera sostenida, llegando a representar el 83,1% en 2010.

Recursos Tributarios Provinciales Distorsivos En % del PIB



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

Recursos Tributarios Provinciales Distorsivos En % del Total Provincial



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

En 2010 el impuesto a los Ingresos Brutos recaudó un 3,6% del PIB (en 1993 representaba el 2,1%). Por su parte, el impuesto de Sellos muestra un comportamiento en forma de V, con su valor mínimo en el año 2002. Entre el valor mínimo y el año 2010, su importancia en términos del producto prácticamente se duplicó pasando del 0,22% al 0,41%, en el último año como consecuencia de subas en las tasas aplicadas en varias

provincias. Resulta claro que a pesar de los esfuerzos de racionalización tributaria iniciados con el Pacto Fiscal de 1993, estos impuestos todavía gozan de muy buena salud.

Recursos Tributarios Provinciales En % del PIB

	2000	2010	Diferencia
Ingresos Brutos	2,2%	3,6%	1,4%
Inmobiliario	0,6%	0,4%	-0,3%
Sellos	0,3%	0,4%	0,1%
Automotores	0,3%	0,3%	0,0%
Otros impuestos	0,5%	0,2%	-0,3%
Total	3,8%	4,8%	1,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

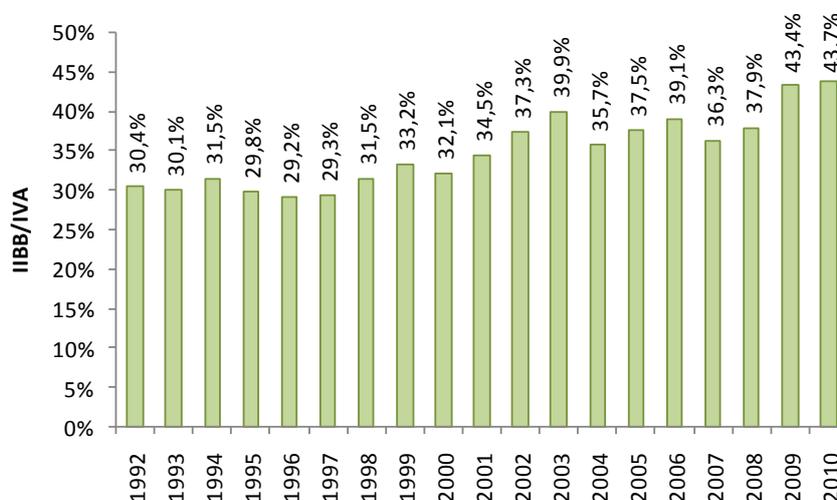
Recursos Tributarios Provinciales En % del Total Provincial

	2000	2010	Diferencia
Ingresos Brutos	56,2%	74,7%	18,5%
Inmobiliario	16,6%	7,7%	-9,0%
Sellos	7,4%	8,4%	1,0%
Automotores	7,7%	5,6%	-2,1%
Otros impuestos	12,0%	3,7%	-8,3%
Total	100,0%	100,0%	0,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

Si se realiza una comparación entre la recaudación de Ingresos Brutos y el IVA, se observa que en el año 2010 el ratio IIBB/IVA alcanzó su valor máximo, al representar el primero el 43,7% del valor recaudado por el segundo. Entre 1993 y 2003, el ratio mostró una tendencia creciente, cae durante los siguientes cinco años y en 2009 y 2010 su importancia dio un salto positivo, superando el 40%.

Recaudación de Ingresos Brutos en términos del IVA



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

5.3. Tributos Municipales

Uno de los principales problemas tributarios en Argentina es la superposición de impuestos sobre similares bases imponibles, en los tres niveles de gobierno. Si se realiza una comparación con otros países como Brasil, Chile, Estados Unidos, México, Perú, España y Corea (IERAL, 2010), se puede notar que Argentina presenta excesiva superposición en Inmuebles y Automotores, así como en Ventas Generales. Este último es el caso más problemático al ser aplicado por los tres niveles de gobierno, grava sobre múltiples etapas productivas, que en dos casos (provincias y municipios) se aplica en forma acumulativa y en cascada. Se puede notar que sólo Argentina grava a las actividades económicas en los tres niveles de gobierno, y que resulta excepcional que los Municipios apliquen un impuesto a las ventas generales, multietápico y acumulativo.

En los gobiernos locales de Argentina existe en los últimos años, asimismo, una tendencia a gravar cada vez más a contribuyentes de extraña jurisdicción en la contribución por comercio e industria, lo que se ha denominado impuesto a la “valija” en la provincia de Córdoba. Esta tendencia va en contra de los aspectos de eficiencia económica que recomiendan no gravar en municipios las transacciones interjurisdiccionales. Un problema similar al anterior se suele producir con las Tasas de Abasto y de Publicidad y Propaganda.

También hay que añadir los costos que implican las sanciones y los procesos de negociación, que surgen por la falta de inmediatez en la comunicación de cambios legales y la existencia de una gran diversidad de normas procesales, dada la existencia de más de dos mil gobiernos locales en Argentina.

6. Propuesta de Reforma Tributaria Gradual

Como se evaluó en secciones anteriores, la reducción de la presión tributaria legal resulta impostergable desde el punto de vista de la competitividad de la economía argentina, pero se debe llevar a cabo en forma prudente y ordenada para no desfinanciar al Estado y poner en duda su capacidad de pago. Para eso se requieren medidas ponderadas, aplicadas en forma gradual, que a la vez que disminuyen la presión tributaria reduzcan la velocidad de crecimiento del gasto público, y bajen además los niveles existentes de incumplimiento y evasión.

La revisión realizada en este trabajo de las características que presenta el sistema tributario argentino permite identificar problemas que conducen al planteo de reformas. A continuación se formulan primero algunas consideraciones sobre el alcance y posibilidades de modificación en los tributos, para luego proceder a enunciar los cambios propuestos para los tres niveles de gobierno.

6.1. Consideraciones Preliminares

Las reformas pueden ser de dos tipos. Por un lado se puede plantear una revisión integral del sistema tributario lo cual puede ser ideal desde el punto de vista conceptual pero la experiencia muestra las dificultades que esta estrategia presenta. Mucho más factible resulta aplicar reformas parciales con el fin de corregir problemas claramente identificados. Además, esta segunda alternativa se puede implementar de manera gradual, sin poner en riesgo a las finanzas públicas.

En cuanto a las premisas básicas para diseñar una reforma tributaria pro competitividad y crecimiento se consideraron los siguientes objetivos y restricciones:

- La reforma debe incentivar el empleo, la inversión, la innovación y las exportaciones.
- Debe priorizar la competitividad de la producción nacional.
- Debe apuntar a una mayor equidad.
- Debe promover el desarrollo regional equilibrado.
- Debe inducir la formalización de actividades, bajando la carga tributaria especialmente para el contribuyente que cumple sus obligaciones.
- Debe resultar fiscalmente sustentable en el tiempo.

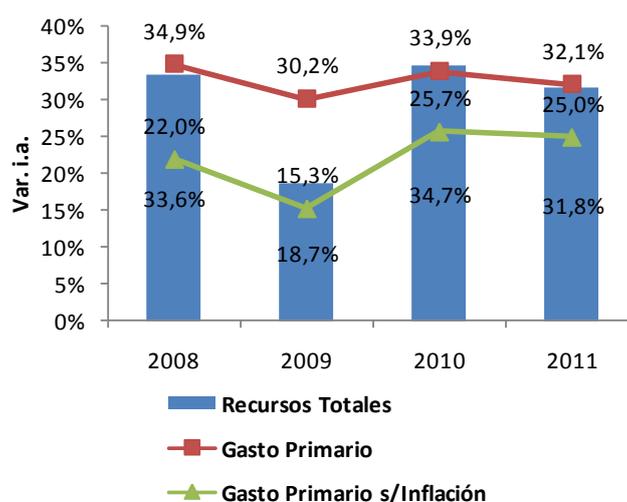
Una posibilidad que no es considerada en este trabajo es la de transferir ciertos impuestos al ámbito provincial para aumentar el grado de correspondencia fiscal. Esta posibilidad es de interés pero debe contemplarse en el marco de una reforma del régimen federal, que se tratará en un próximo informe.

La existencia de una elevada informalidad es otra restricción a tener en cuenta (casi 35% de los asalariados son informales, la evasión en IVA es próxima al 20% y en ganancias cercana al 50%). En estos casos puede justificarse el empleo de impuestos distorsivos pero de fácil recaudación, pudiéndose emplear a cuenta de otros impuestos tradicionales menos distorsivos. Especialmente si aquellos ya están creados y existe la necesidad o conveniencia de eliminarlos o bajar su carga, como es el caso del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios y los Derechos a la Exportación (ya se ha señalado que se anunciaron en su momento como transitorios y son altamente distorsivos e inconvenientes a largo plazo).

La viabilidad fiscal de las reformas debe darse en un marco de gradualismo y minimización del costo fiscal, acompañado con una moderación en el ritmo de crecimiento del gasto. La simulación de escenarios macro fiscales para evaluar la implementación de las reformas propuestas será incluido en un próximo informe, en donde se abordará la cuestión fiscal de manera integral.

A modo de ejemplo, se muestra a continuación el ahorro fiscal que el gobierno nacional hubiese generado si en los últimos cuatro años el gasto público hubiese crecido al ritmo de la inflación, y no a tasas superiores a ella, como en realidad ocurrió. El siguiente gráfico muestra la tasa de crecimiento observada de los Ingreso Totales y el Gasto Primario, valores siempre superiores a la tasa de inflación (IPC Buenos Aires City). En el cuadro siguiente se aprecia que si entre 2008 y 2011 el Gasto Primario hubiese crecido como la inflación, el ahorro fiscal acumulado al presente sería de \$124.019 millones, un 6,9% del PIB.

Crecimiento de Ingresos y Gastos



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Ahorro Fiscal Actual y bajo criterio de que el Gasto Primario se ajuste por inflación En millones de pesos

Nivel	2007	2008	2009	2010	2011
Recursos Totales	164.074	219.134	260.214	350.489	461.944
Gasto Primario	138.355	186.606	242.929	325.374	429.819
Resultado Primario	25.719	32.529	17.286	25.115	32.126
En % del PIB	3,2%	3,1%	1,5%	1,7%	1,8%
Gasto Primario s/Inflación	138.355	168.788	194.588	244.639	305.799
Resultado Primario	25.719	50.347	65.627	105.849	156.145
En % del PIB	3,2%	4,9%	5,7%	7,3%	8,7%
Ahorro	-	17.818	48.341	80.734	124.019
En % del PIB	0,0%	1,7%	4,2%	5,6%	6,9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Este ejercicio de simulación muestra el potencial para liberar recursos de una política más moderada en materia de gasto público. Estos recursos podrían financiar una baja en la presión tributaria y/o la creación de un fondo anticíclico, entre otras posibilidades. Hay que remarcar el aspecto dinámico de estas reformas, en donde los recursos a reasignar surgen del crecimiento económico (ajuste dinámico) y no de ajustes en los niveles de las variables fiscales (ajuste estático), lo que lo hace más factible políticamente. Esto es, la viabilidad de una propuesta como la que se explica luego deviene de plantearse como objetivo en un período no menor a 4 años, en que el gasto público crece a menores tasas que en el pasado reciente (como máximo debe aumentar como la

inflación durante al menos 4 años), de modo de generar el espacio fiscal para la reducción de impuestos¹².

6.2. Reforma Tributaria en Nación: Principales Impuestos

A continuación se formulan reformas parciales a los principales impuestos que contribuyen a la recaudación nacional (Contribuciones Patronales, Derechos de Exportación, Ganancias, IVA, IDCB).

6.2.1. Contribuciones Patronales

El objetivo es profundizar el sistema existente de Contribuciones Patronales a cuenta de IVA, que permite computar una fracción de las Contribuciones Patronales como crédito fiscal del IVA. La quita es de variada intensidad en las distintas áreas y regiones del país, y está basada en la distancia desde la Capital Federal y en la incidencia de hogares pobres. El siguiente cuadro muestra los guarismos existentes en jurisdicciones seleccionadas.

**Contribuciones Patronales computables como crédito fiscal en el IVA
Situación existente en jurisdicciones seleccionadas**

Jurisdicción	Puntos Porcentuales
CABA	0,00%
Buenos Aires - Gran Buenos Aires	0,00%
Córdoba - Gran Córdoba	1,90%
Santa Fe - Santa Fe/Santo Tomé	2,95%
Buenos Aires - Carmen de Patagones	4,00%
Mendoza - Gram Mendoza	4,00%
Tucumán - Gran Tucumán	7,60%
Sanra Cruz -Rio Gallegos	8,65%
Tierra del Fuego - Usuahia	8,65%
Chaco - Gran Resistencia	9,70%
Promedio Ponderado	1,49%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Hay que tener presente que los costos laborales insumen una fracción importante de los ingresos de las empresas formales (alícuotas elevadas en comparación internacional, como ya se demostró en sección anterior del trabajo). Anteriormente se aludió en este trabajo respecto a que existen altas tasas de informalidad en el mercado laboral,

¹² Pensada estáticamente, ninguna reforma tributaria ambiciosa como la que aquí se plantea puede ser llevada a cabo, por cuanto siempre implicaría decidir que gasto debería bajar para dar lugar a la baja tributaria. En cambio, planteada en forma dinámica dentro de un plan de aplicación gradual en varios años sí existe la posibilidad de aumentar la competitividad de la economía vía reducciones de impuestos.

especialmente en las regiones más rezagadas económica y socialmente de Argentina. También se demostró que el problema de la informalidad es mayor en empresas con menor cantidad de trabajadores. Por ende, la reforma planteada debe apuntar a aliviar los problemas antes enumerados.

Dado que las regiones más rezagadas del país cuentan con una menor relación capital / trabajo, para atraer inversiones deberían mostrar salarios más bajos que las regiones más avanzadas, en función de sus productividades relativas. No obstante, ello no suele observarse debido a restricciones institucionales, que pueden resumirse en dos factores: 1) Competencia que significan los estados provinciales y municipales en los mercados laborales, que en las regiones más rezagadas suelen recibir mayores transferencias desde el poder central (medidas por habitante); 2) Negociaciones salariales centralizadas en la mayoría de los sindicatos, cuyos convenios colectivos no suelen hacer diferencias por provincias o tamaños de empresas.

Así las cosas, la reducción de Contribuciones Patronales según distancia a Buenos Aires y niveles de pobreza (que es lo que significa la posibilidad de su utilización como pago a cuenta de IVA) puede ser visualizada como una solución de “segundo mejor”, dado que una distorsión introducida por una medida institucional ayuda a compensar la/s generada/s por otra/s¹³.

Por otra parte, este sistema de deducciones según ubicación geográfica debería suplir a otras políticas de promoción regional, que en el pasado se han caracterizado por contemplar reducciones de carga en IVA y Ganancias. La propuesta de IERAL en cambio apunta a promover el empleo privado en las regiones del país, entre otros hechos porque resulta más fácil de controlar que los beneficios que se otorgan al capital.

En cuanto al Gasto tributario implicado por esta medida en 2010, el siguiente cuadro muestra que representan \$ 3.536 millones, un 0,25% del PIB. Considerando una alícuota agregada del 23%, esta medida equivale a 1,40 puntos porcentuales (promedio ponderado de los valores del cuadro anterior).

¹³ No resulta tan así en el caso de las provincias patagónicas.

Gasto Tributario por Reducción Contribuciones Patronales por zona geográfica – Año 2010

Importe (mill. de pesos)	3.536,00
En % del Impuesto	6,47%
En % de la Rec. Total	0,86%
En % del PIB	0,25%
En pp de alícuota	1,40

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Lo que se propone con las Contribuciones Patronales apunta en tres direcciones. Por un lado, ampliar los beneficios actuales de la deducción a cuenta de IVA, resultando 1,5 veces el esquema actualmente existente (que debiera además recalcularse en función de la nueva medición de NBI que surja del Censo 2010). Así, por ejemplo, el Gran Córdoba pasaría de 1,9 a 2,85 puntos porcentuales de deducción, y en el caso del Gran Resistencia se pasaría de 9,7 a 14,55 puntos porcentuales.

En segundo término, se propone permitir 2 puntos porcentuales de deducción de contribuciones patronales a cuenta de IVA en cualquier ubicación geográfica (un punto en 2012 y otro adicional en 2014), inclusive en el Gran Buenos Aires, por cuanto los impuestos al trabajo son muy altos en Argentina (ver sección de comparación internacional de carga tributaria), y se necesitan crear mayores incentivos para la generación de empleos.

En tercer lugar, se propone diferenciar las deducciones de contribuciones por tamaño de empresas: 4 puntos porcentuales adicionales para Micro Empresas, 2 puntos para Pequeñas y 1 punto extra para Empresas Medianas, según las clasificaciones oficiales existentes al respecto (difieren según sector de actividad económica).

Así las cosas, una Micro Empresa ubicada en el Gran Buenos Aires contaría con 6 puntos porcentuales (pp) de contribuciones patronales a cuenta de IVA, 4 pp en el caso de una empresa Pequeña, 3 pp en una Mediana y 2 pp en una Empresa Grande.

En el Gran Resistencia, en cambio, la deducción permitida sería de 20,55 puntos porcentuales de contribuciones patronales a cuenta de IVA para una Micro Empresa, 18,55 pp en el caso de una Empresa Pequeña, 17,55 pp en una Mediana y 16,55 pp en una grande.

En el Gran Córdoba la deducción permitida sería de 8,85 puntos porcentuales en una Micro Empresa, 6,85 pp en una Empresa Pequeña, 5,85 pp en una Mediana y 4,85 pp en una Grande.

Resumiendo, la reforma propuesta incentiva la generación de empleo en todo el país, pero especialmente en las zonas más pobres¹⁴ y alejadas del Gran Buenos Aires, con mayores beneficios para empresas con menor cantidad de trabajadores, que es donde suele concentrarse la mayor informalidad laboral.

6.2.2. Ganancias

En cuanto al impuesto a las Ganancias que recae sobre Personas, se deben incorporar actualizaciones automáticas y periódicas por inflación (en base al IPC) en mínimo no imponible, deducciones y tramos de escala del impuesto, incluyendo inicialmente el componente no actualizado en períodos anteriores (ver diagnóstico realizado en secciones anteriores del trabajo).

Con respecto al impuesto que recae sobre las sociedades también se debe permitir el ajuste por inflación, como funcionó en momentos previos a la convertibilidad. También deberían incorporarse incentivos especiales para la inversión, como la presencia de alícuotas reducidas para las utilidades reinvertidas.

6.2.3. IVA

En secciones anteriores se ha podido verificar que la alícuota general del IVA en Argentina está entre las más altas a nivel internacional. Por ende, aquí se plantea la necesidad de bajarla, pero dirigida a consumidores de menores recursos. Para minimizar el costo fiscal y maximizar el impacto redistributivo de la medida, se propone ampliar las reducciones de alícuotas existentes en compras con Tarjetas de Débito pero sólo en el caso de titulares de tarjetas entregadas a beneficiarios de planes sociales u otros casos de familias de bajos ingresos, como una porción de los jubilados, por ejemplo.^{15 16} Una ventaja de la medida es que subsidiaría la demanda en lugar de desalentar la oferta, como suele suceder con políticas restrictivas e inestables sobre la producción de alimentos.

El actual bajo costo fiscal de este mecanismo de devolución brinda margen para ampliarlo. El siguiente cuadro muestra el Gasto Tributario implicado por esta medida, que

¹⁴ Donde la informalidad laboral suele ser mayor, de acuerdo al diagnóstico realizado en secciones anteriores del trabajo.

¹⁵ Esto incluye brindar incentivos para que los pequeños comercios adopten mecanismos de pago electrónico.

¹⁶ En Uruguay se anunció recientemente un sistema basado en tarjetas de débito que acumulan los ingresos de las prestaciones en concepto de Asignaciones Familiares y permiten la deducción completa del IVA. Se implementarán además incentivos tributarios para facilitar el acceso de los comercios a los sistemas de pago electrónico.

en el año 2010 se estimó en un valor de \$1.252,90 millones, cifra que representa un 0,09% del PIB. Tomando como referencia una alícuota del 21%, el actual sistema de devolución representa una reducción de 0,22 puntos porcentuales.

Gasto Tributario por Devolución parcial IVA incluido en compras con tarjetas de débito y crédito – Año 2010

Importe (mill. de pesos)	1.252,90
En % del Impuesto	1,08%
En % de la Rec. Total	0,31%
En % del PIB	0,09%
En pp de alícuota	0,22

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

6.2.4. Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (IDCB)

En la actualidad, una porción del Impuesto a los Débitos y Créditos se puede emplear como pago a cuenta de otros impuestos. La legislación establece que los sujetos pasivos del Impuesto a las Ganancias, Ganancia Mínima Presunta y de la Contribución Especial sobre el Capital de las Cooperativas podrán computar contra el impuesto resultante de la declaración jurada o sus anticipos, el importe del Impuesto sobre los Créditos y Débitos, en los porcentajes del 34% ó 17%, según corresponda la tasa del 6‰ ó 12‰, originados en las sumas acreditadas en las cuentas bancarias o en los importes ingresados por cuenta propia o, en su caso, liquidados y percibidos por el agente de percepción del gravamen.

El siguiente cuadro muestra el gasto tributario potencial del beneficio antes aludido si todos los que lo tributan hicieran uso del pago a cuenta permitido. Serían \$4.570 millones. No obstante, la cifra realmente utilizada resulta menor, dado que de acuerdo a AFIP el cómputo como pago a cuenta de parte de lo pagado en el IDCB alcanzó a \$ 1.953,4 millones en 2010 (equivale a 7,3% de lo recaudado por el impuesto). Se aprecia que lo que se emplea es una fracción del porcentaje teórico, dado que no todas las operaciones las efectúan empresas formales que hacen uso de esta posibilidad.

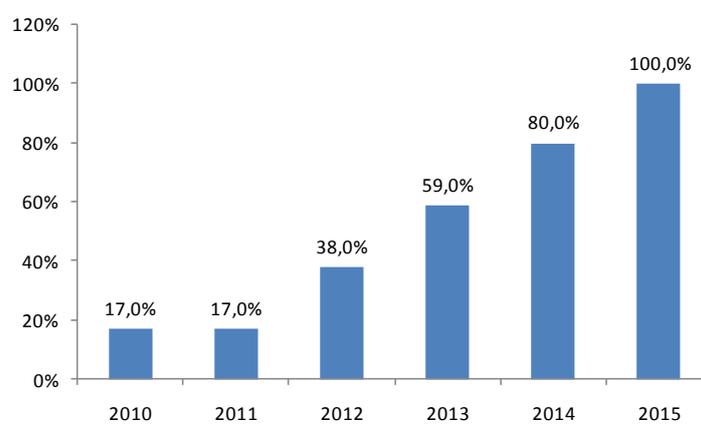
Gasto Tributario Potencial por pago a cuenta del Impuesto sobre los Créditos y Débitos– Año 2010

Importe (mill. de pesos)	4.570,40
En % del Impuesto	17,00%
En % de la Rec. Total	1,12%
En % del PIB	0,32%
En pp de alícuota	0,20

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Dados los numerosos efectos distorsivos de este impuesto señalados previamente en este informe, es aconsejable eliminarlo a mediano plazo. No obstante, aquí se plantea una medida con menor costo fiscal, pero que beneficia a actividades más formales. Se plantea una reducción gradual para atenuar su impacto fiscal (representó en 2010 el 6,6% de la recaudación nacional), aplicada estableciendo mayores porcentajes de pago a cuenta de Ganancias cada año, hasta llegar al 100% del IDCB en 2015. El siguiente gráfico muestra un esquema de reducción en 4 años.

**Impuesto a los Débitos y Créditos
Porcentaje aplicable como pago a cuenta de Ganancias**

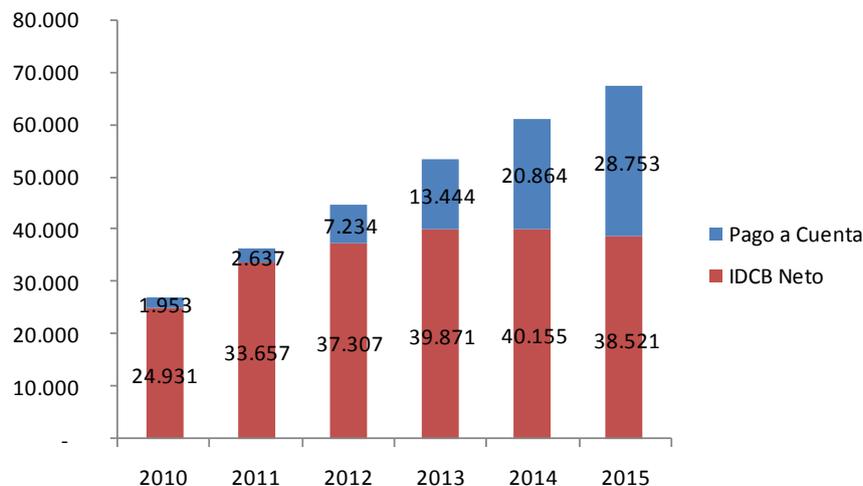


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Para evaluar el posible impacto fiscal de esta medida se realiza el siguiente ejercicio. Se supone que en los próximos años la economía seguirá creciendo entre un 4 y 5% y la inflación será decreciente (18% en 2012 y llegando a un 5% en 2015). Considerando la secuencia de pago a cuenta previamente formulada y bajo el supuesto de que sólo un 43% del costo fiscal potencial se transforma en costo fiscal efectivo (situación visualizada actualmente), se obtiene la secuencia de recaudación bruta y neta que se refleja en los siguientes gráficos. Actualmente el impuesto aporta en términos netos un 1,78% del PIB y lo haría un 1,10% en 2015, reflejando una caída de 0,68 puntos porcentuales en ese lapso. Puede verificarse que con el tipo de reforma gradual propuesta no caería la recaudación en términos nominales, salvo en el año 2015.

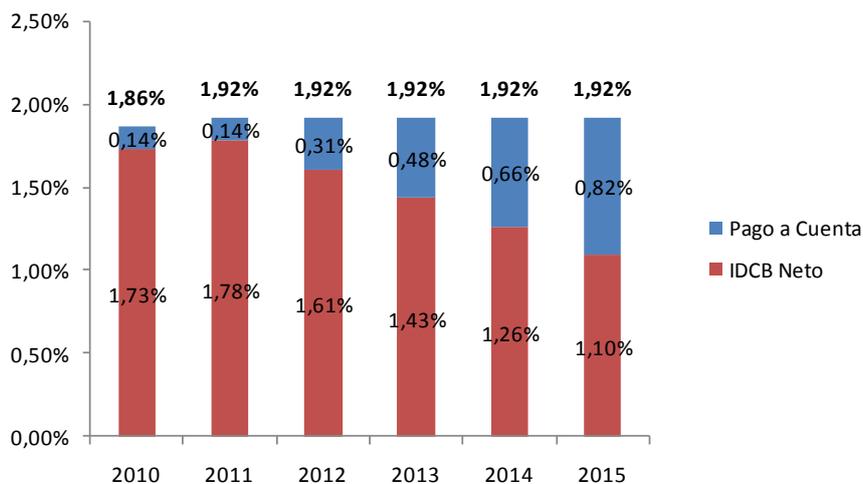
No obstante, dado que el IDCB se coparticipa sólo un 30% con las provincias (éstas reciben un 15,0% del total recaudado por el impuesto), a diferencia del impuesto a las Ganancias, que en términos netos llega un 46,1% al conjunto de provincias, ante el cambio propuesto se requiere coparticipar el IDCB a provincias en un porcentaje similar al impuesto a las Ganancias.

**Impuesto a los Débitos y Créditos
Efectos Fiscales de un mayor Pago a Cuenta
En Millones de Pesos**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Impuesto a los Débitos y Créditos
Efectos Fiscales de un mayor Pago a Cuenta
En % del PIB**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Otra posibilidad para ampliar el alcance de la medida es que el IDCB se pueda aplicar del mismo modo con respecto a las Contribuciones Patronales, medida que beneficia a empresas formales que son trabajo intensivas. En este caso, el costo fiscal neto de la medida seguramente se ampliaría.

6.2.5. Derechos de Exportación (DE)

El objetivo a largo plazo es que sólo subsistan retenciones bajas en algunos bienes primarios, cuando esto permita incentivar su industrialización interna. El período de tiempo en el cual se debería llegar a tal situación dependerá del nivel de precios internacionales y de costos relativos en cada tipo de producción primaria alcanzada por las Retenciones. No obstante, para el corto plazo se plantea la necesidad de avanzar en varios frentes con respecto al gravamen: 1) Reducción de alícuotas o eliminación del tributo en algunos casos; 2) Constitución de mecanismos que permitan al productor recuperar una porción de lo implícitamente pagado en concepto de DE (pago a cuenta de Ganancias, beneficios para la compra de Bienes de Capital y otras inversiones); y 3) Constitución de un Fondo de Financiamiento para incentivar el Agregado de Valor a la Producción Primaria.

Reducción de Retenciones

Se plantea la necesidad de una rápida eliminación en la mayoría de los Bienes Industriales con alícuota del 5%, en Producciones Regionales y en algunos cultivos de menor rentabilidad relativa. En algunos casos, cuando el DE se utiliza para incentivar el agregado de valor a ciertas materias primas, y se hallan gravados tanto éstas como el bien transformado, la reducción de alícuotas se debe realizar en forma ponderada entre ambos, para mantener el incentivo a agregar valor a la producción primaria. Atendiendo a las necesidades fiscales de los próximos años, la reducción de DE para productos primarios de mayor rentabilidad se plantea en forma gradual, auscultando tanto la situación fiscal como de precios internacionales y costos internos en las respectivas producciones involucradas. Tal proceso permitiría llegar a una alícuota baja a largo plazo (alrededor del 5% para productos primarios), como modo de incentivar la industrialización de materias primas.

A su vez, parte del impuesto implícitamente pagado por el productor podría ser recuperado del siguiente modo:

- Permitir que un % de los DE sean recuperables cuando se compran Bienes de Capital (maquinaria agrícola nacional y otros) o cuando el productor realiza o participa en inversiones que permiten transformar las materias primas en productos con mayor valor agregado, cuando tales inversiones no se hallen ubicadas en los grandes aglomerados urbanos.

- Permitir que un % de los DE se puedan utilizar como pago a cuenta del impuesto a las Ganancias, mecanismo que se describe con mayor detalle a continuación.

Derechos a la Exportación a cuenta del Impuesto a las Ganancias

Se puede considerar que el DE actúa como un impuesto adicional a las Ganancias (dado que se suele justificar en supuestas ganancias extraordinarias obtenidas). Por lo tanto, aquí se plantea que se tome una porción de los DE como pago a cuenta del verdadero impuesto a las ganancias. Para no alterar en demasía la relación Nación Provincias, dicho pago a cuenta debería ser coparticipado según las reglas del impuesto a las Ganancias.

La implementación de un mecanismo de pago a cuenta tendría un primer problema inicial a solucionar: Los DE son pagados *de jure* por los exportadores, pero pagados *de facto* por los productores agropecuarios, dado que éstos enfrentan demandas muy elásticas y por ende terminan absorbiendo en sus precios las retenciones a las exportaciones. Inclusive, en presencia de DE sus precios se reducen aún si su venta no termina en el mercado externo, sino en el interno.

Una forma de solucionar este problema es la siguiente. Tomando como ejemplo a un agricultor que sólo produce soja, se le permite tomar 10 pp de los 35pp de los DE como pago a cuenta de Ganancias. Cuando éste liquide su impuesto a las ganancias, se le permitirá tomar como pago a cuenta del mismo un monto determinado de la siguiente forma:

$$\text{Pago a Cuenta} = 0,1 * \text{Venta de Soja del período} / (1 - 0,35)$$

Esto viene de suponer que:

$$\text{Precio de Soja al productor} = \text{Precio antes de DE} * (1 - 0,35)$$

En el caso más general (para cualquier tipo de producción agropecuaria que pague retenciones) el cálculo sería:

$$\text{Pago a Cuenta por producto "i"} = \text{Puntos porcentuales de la alícuota de DE que se toma como pago a cuenta} * \text{Ventas del período} / (1 - \text{alícuota de DE de ese producto})$$

Esto supondría que el productor, al liquidar el impuesto a las ganancias debería detallar sus ventas, y conformar el pago a cuenta por DE pagados implícitamente en función del tipo de producto que comercializa, dado que estos tienen diferentes alícuotas

de retenciones y por ende tendrían diferentes porcentajes a tomar como pago a cuenta de ganancias, dependiendo del producto.

Un segundo problema a solucionar es que en los hechos no se exporta la totalidad de la producción agropecuaria. Para solucionar, se deberían aplicar coeficientes que representen el % exportado del producto en el año anterior para toda la economía, definidos previamente por la AFIP. De modo que:

*Pago a Cuenta por producto "i" = Puntos porcentuales de la alícuota de DE que se toma como pago a cuenta * Ventas del período * Coeficiente de la producción que se exporta a nivel país / (1 - alícuota de DE de ese producto)*

Un tercer problema a considerar es que el productor puede que no tenga ganancias en el ejercicio o que después de computar al pago a cuenta le quede un saldo a favor. En ese caso, el saldo a favor debería poder utilizarse para pagar otros impuestos e inclusive en última instancia recuperarse el dinero en efectivo por parte del fisco, a través de mecanismos ágiles.

Con un esquema tal, para un productor que opera en la formalidad su carga tributaria caería en el monto del pago a cuenta, pero no ocurriría lo mismo con quien realiza ventas totales o parciales en la informalidad. Esto actuaría como acicate para la formalización de operaciones, y permitiría que el costo fiscal para el Estado no sea el mismo que reducir directamente la tasa de los DE por el equivalente al pago a cuenta. También mejoraría la equidad existente entre los productores agropecuarios (formales e informales).

Una ventaja apreciable de este esquema es que podría en los hechos segmentar entre productores, dado que la tributación del impuesto a las ganancias, al ser en muchos casos un impuesto personal, permite considerar la realidad de cada productor, mientras que los DE gravan su ingreso sin considerar las condiciones particulares (tamaño, economías de escala, distancia a puertos, etc.) que pueda existir entre los diferentes productores. Inclusive, podría aplicarse un tope al monto que pueda permitirse tomar a cuenta de ganancias, de modo que el esquema resulte proporcionalmente más beneficioso para productores pequeños, segmentando en forma automática.

En resumen, el sistema propuesto tiene una serie de ventajas:

- Baja la presión tributaria sobre el agro con menor costo fiscal para el fisco (incentiva la formalización de operaciones).

- El costo fiscal se verifica con un retraso en el tiempo, pues se aplican primero las retenciones y una parte de ellas se recuperan recién cuando se liquida el impuesto a las ganancias (constituye un costo financiero para el productor).
- Permite segmentar automáticamente vía impuesto a las ganancias entre productores, evitando engorrosas regulaciones y especificaciones que podrían apuntar a ese fin con mecanismos alternativos.

Constitución de un Fondo de Financiamiento

Los DE son por naturaleza un recurso extraordinario, y como tal, no permanente. Ello como consecuencia de que se justifica en períodos de precios extraordinarios para las materias primas, lo cual suele ocurrir por períodos no permanentes de tiempo. Es importante remarcar que por razones de sustentabilidad fiscal, los ingresos de naturaleza extraordinaria no deberían destinarse a financiar gastos corrientes (gastos permanentes), dado que siempre debe existir la posibilidad de retirar los DE cuando se extinguen las condiciones extraordinarias (y con ello reducir el gasto, si se parte de una situación de equilibrio).

Por ende, considerando su naturaleza extraordinaria, resultaría importante destinar un porcentaje de lo recaudado por DE (5 a 10 pp) para constituir un Fondo de Financiamiento para el desarrollo agroindustrial del país.

El objetivo es financiar inversiones que aumenten el valor agregado del sector (mayor integración en cadenas de valor, compra de maquinaria agrícola, etc.) así como brindar mayor estabilidad financiera. Se deben disponer de criterios para distribuir los recursos disponibles tanto regionalmente como por actividad productiva, para evitar la concentración en sectores con mayor capacidad actual para formular proyectos. Por esta razón, una parte de los recursos de fondo deben destinarse a la capacitación y creación de herramientas para nivelar el acceso. Otra cuestión importante a considerar es que estos beneficios deben diseñarse generando incentivos para una mayor formalización del sector.

Resulta pertinente aclarar que existen otras políticas de desarrollo como lo son la inclusión socio-económica de los pequeños productores y las inversiones en infraestructura pública en desarrollo vial y energía, pero ya son abordadas mediante otros instrumentos.

6.3. Política Tributaria para incentivar mayores Inversiones, Innovaciones y Exportaciones

Adicionalmente se propone aumentar y mejorar los incentivos existentes para la inversión, la innovación y las exportaciones. También debe evaluarse la posibilidad de introducir mecanismos indexatorios de un modo más general y predecible.

6.3.1. Incentivos a la Inversión

Como se planteó en una sección anterior del trabajo, existen una serie de regímenes pensados para incentivar la compra de bienes de capital, pero cuya instrumentación pone en desventaja a los productores locales de dichos bienes. En consecuencia, se plantean las siguientes reformas referidos a la compra de bienes de capital:

- **Alícuota reducida de IVA para Bs. Capital:** El sistema actual genera saldos a favor de los productores locales, que deviene en inmovilización de recursos por largos períodos. Es posible mantener un efecto similar pero volviendo la alícuota del IVA al 21%, y en cambio otorgando beneficios impositivos a los compradores de Bienes de Capital, calibrados de tal manera que el precio neto pagado por éstos resulte similar que con el sistema actual (por ejemplo, que un determinado importe del precio del Bien de Capital se pueda tomar a cuenta del Impuesto a las Ganancias del comprador).
- **Bono del 14% para Productores Locales de Bienes de Capital:** Aquí también el problema son los recursos inmovilizados por demoras en la efectivización de los mismos. Se propone volver los aranceles de importación de Bienes de Capital al 14% (con lo cual se debería eliminar mencionado Bono por el 14% del precio para productores internos del Bien de Capital) y en cambio otorgar beneficios impositivos a los compradores de bienes de capital (depreciación acelerada del bien adquirido, que un % del precio del Bien de Capital se pueda tomar a cuenta del impuesto a las Ganancias del Comprador, etc.). Si existiera mayor nivel de informalidad entre los compradores que entre los vendedores de bienes de capital, la medida anunciada ayudaría además a formalizar la economía.
- **Creación de incentivos fiscales especiales para las Innovaciones Tecnológicas:** Toda inversión realizada en materia de innovación tecnológica contará con períodos más cortos para su amortización a los efectos del cómputo

del impuesto a las ganancias. Se prevén también un sistema de créditos fiscales similar al existente para promover la capacitación de los recursos humanos.

6.3.2. Incentivos para la Exportación

Se pretenden dos líneas de acción: 1) Solucionar los problemas existentes en ciertos impuestos, con respecto a las actividades de exportación; 2) Otorgar beneficios impositivos adicionales a los exportadores. Concretamente:

- Resolver demoras en devolución de saldos técnicos de IVA.
- Ampliar los usos que se puedan dar al monto adeudado por el Estado en concepto de Crédito Fiscal IVA y Reintegros.
- Adecuar cuantía de reintegros a la nueva realidad, para compensar impuestos indirectos incluidos en costos que no se recuperan al exportar (Ver sección anterior en que se cuantificaba el problema para una empresa industrial representativa, demostrando que los reintegros no compensan los costos impositivos indirectos contenidos en los costos de producción).
- Las empresas industriales que aumenten en determinados % sus exportaciones anuales con relación a un año base, podrán convertir en un bono de crédito fiscal intransferible hasta un determinado % de las contribuciones patronales que hayan efectivamente pagado sobre la nómina salarial total de la empresa. Los beneficiarios podrán utilizar dichos bonos para la cancelación de tributos nacionales.

6.3.3. Indexación del Sistema Tributario

La inflación constituye una fuente de incertidumbre con respecto al rendimiento del sistema tributario. Una forma de solucionarla es a través de la indexación del sistema tributario. Como experiencia se puede mencionar el caso de Chile en donde el sistema está íntegramente indexado a una unidad de cuenta que se corrige día a día según la inflación medida por el IPC del mes anterior. Si la economía se desenvuelve en un contexto de baja inflación puede no ser aconsejable esta medida. En caso contrario, permite disponer de una legislación de carácter más permanente.

6.4. Pautas para la Reforma Tributaria en Provincias

Se han mencionado los problemas que caracterizan a IIBB y Sellos a nivel provincial. Entre los reemplazantes potenciales se han propuesto en el pasado dos alternativas principales: un impuesto a las ventas minoristas o finales (IVM) o alguna alternativa de IVA provincial. Un nuevo diseño debiera armonizar las bases imponibles entre las distintas jurisdicciones, a los efectos de disminuir los costos de cumplimiento de los contribuyentes y aumentar la capacidad de monitoreo por parte del fisco.

Una alternativa más viable a corto plazo consiste en una redefinición del IIBB en un impuesto que no grave a los sectores productores de bienes. Para ello se debería:

- Eliminar IIBB en las etapas iniciales e intermedias de producción. En general se deberían fijar alícuotas cero para bienes transables y en particular para la industria.
- Tender a unificar y armonizar los regímenes de retención y percepción.
- Aplicación “por fuera” del impuesto (detallado en la factura de venta).

El impuesto inmobiliario debido a su forma de cálculo sufre atrasos en medio de un proceso inflacionario y de cambios en los precios relativos, aumentando su grado de inequidad. En el caso de los inmuebles rurales, una correcta evaluación debe considerar todos los impuestos que recaen (legal y económicamente) sobre la base tributaria considerada (en particular retenciones y tasas especiales sobre el sector rural), aunque en dicho contexto las provincias deben hacer uso de gravar los inmuebles rurales a sus valores venales.

6.5. Pautas para la Reforma Tributaria en Municipios

Los cambios propuestos en los sistemas impositivos municipales se focalizan en aquellas contribuciones que, aunque presentadas como tasas, cumplen el papel de verdaderos impuestos, pero que además resultan fuertemente distorsivos en la asignación de recursos. Se propone:

- Generar incentivos para que los tributos en municipios tengan una estructura similar y estable.
- Tender a unificar y armonizar los regímenes de retención y percepción.
- Tender a la adopción de reglas procesales uniformes

También resulta necesario que se establezcan acuerdos entre Provincias y Municipios para racionalizar gravámenes sobre contribuyentes de otras jurisdicciones. Se deben evitar las tasas o impuestos sobre transacciones interregionales (caso del impuesto sobre contribuyentes de extraña jurisdicción en la CIS, Tasas de Publicidad y Propaganda, Tasas de Abasto, etc.). Los acuerdos podrían surgir de alguna de las tres vías siguientes, dada la autonomía tributaria que detentan los gobiernos locales en Argentina:

- **Armonización vía normas legales:** Podrían incluirse mecanismos efectivos de armonización tributaria con los municipios en la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, Leyes Provinciales de Coparticipación a Municipios y otras normas legales, con el objeto de encaminar los sistemas tributarios municipales hacia una situación de mayor neutralidad respecto a la asignación de recursos.
- **Armonización vía convenios:** Mediante acuerdos o pactos entre jurisdicciones podrían acordarse criterios para que los municipios cumplan ciertos requisitos en sus sistemas tributarios.
- **Armonización vía incentivos:** Otra posibilidad resulta de condicionar la ayuda financiera a municipios a las características de sus sistemas tributarios. Por ejemplo, el gobierno nacional podría condicionar la asignación de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) a los gobiernos locales a que se hubiesen eliminado las distorsiones tributarias antes citadas. Algo similar pueden hacer los gobiernos provinciales.

6.6. Simulación de los Efectos de la Reforma sobre la Utilidad de una empresa Industrial

Para ilustrar los posibles efectos de algunas de las propuestas efectuadas previamente se realiza el siguiente ejercicio de simulación. Se considera la situación de una industria representativa del sector que destina parte de lo producido al mercado interno y parte se exporta. Los impuestos se establecen suponiendo que la empresa se sitúa en la ciudad de Quilmes (Buenos Aires). Los valores son tomados del trabajo previamente aludido en este documento (IERAL, 2010). Una modificación que se realiza a los fines ilustrativos de este ejercicio se refiere al no ajuste por inflación en las ganancias societarias. Se considera que por este motivo la alícuota efectiva que soporta la empresa es del 40% (en vez del 35%).

El siguiente cuadro muestra los datos y resultados del ejercicio. Actualmente, una empresa industrial que opera en la formalidad debe destinar el equivalente al 18,5% de sus ventas al pago de impuestos. Esto representa 2,95 veces su ganancia neta (luego del pago del impuesto a las ganancias). Los impuestos indirectos no afectan directamente la rentabilidad ya que se supone son trasladados al precio de venta (aunque en un contexto de competencia desleal con empresas evasoras la rentabilidad se vería afectada).

Efectos de la Reforma Tributaria sobre una Empresa Industrial

	Situación Actual		Reforma	Situación Nueva		Impacto (var %)
	En % del Precio de Venta	En % de la Ganancia Neta		En % del Precio de Venta	En % de la Ganancia Neta	
IVA	5,5%	87,4%		5,5%	59,2%	0,0%
Ventas	1,9%	30,1%		1,9%	20,4%	0,0%
IDCB	0,9%	13,7%	PC 100%	0,0%	0,0%	-100,0%
IBB	0,7%	11,3%	Eliminación	0,0%	0,0%	-100,0%
TSH	0,3%	5,2%		0,3%	3,5%	0,0%
Importación	0,6%	9,3%		0,6%	6,3%	0,0%
Exportación	1,9%	31,0%	PC 100%	0,0%	0,0%	-100,0%
Ap. Trabajador	1,8%	29,2%		1,8%	19,8%	0,0%
Ap. Empleador	2,6%	42,1%	Rebaja 4 pp	2,3%	25,0%	-12,2%
Ganancias	4,1%	66,0%	Ajuste x Inflación	5,0%	53,8%	20,4%
Total Impuestos Pagados	18,5%	295,1%		17,4%	188,1%	-5,9%
Ganancia Neta	6,3%	100,0%		9,2%	100,0%	47,6%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Se considera las siguientes reformas. Un pago a cuenta completo en el IDCB y en retenciones (la empresa es formal y puede aprovechar este beneficio), a nivel provincial se elimina IIBB para la actividad industrial. Se rebajan en 3 puntos porcentuales las Contribuciones Patronales (caso de empresa mediana) y se permite el ajuste por inflación en la determinación de la ganancia imponible. Estos recursos liberados puede destinarlos a incrementar sus utilidades, bajar el precio de venta de los bienes elaborados o un mix de ambas posibilidades, dependiendo de las condiciones de mercado imperantes y de la necesidad de disponer de recursos para proyectos de inversión. A los fines expositivos se mantiene el precio de venta final. En este caso se observa que la empresa debe pagar un 6,3% menos de impuestos, lo que equivale a un aumento del 48,7% en su ganancia neta, lo que evidentemente aumenta sus posibilidades de competir en el mundo.

6.7. Consideraciones finales

A continuación se expone una tabla resumen con los objetivos a los que apunta cada uno de los instrumentos tributarios propuestos, aún sin considerar los efectos indirectos (por ejemplo, las medidas que mejoran la competitividad empresaria también

coadyuvan, a mediano plazo, a la generación de empleo, y así ocurre con muchas otras situaciones con efectos cruzados).

Las reformas deben implementarse gradualmente, en un lapso no inferior a 4 años, para garantizar la sustentabilidad fiscal de los cambios propuestos (sobre cuya viabilidad fiscal se tratará en documento posterior del IERAL, en que a las proyecciones fiscales se integrarán a los vencimientos por deudas y otras restricciones existentes).

Debe aclararse, sin embargo, que lo más urgente resulta aplicar los mecanismos de pagos a cuenta propuestos (Contribuciones patronales, IDCB, Retenciones), por cuanto mejorarían los niveles de competitividad con un costo fiscal acotado, dado que resultarían en un incentivo para la formalización de operaciones. También resulta necesario aplicar en el corto plazo la eliminación de los Derechos de Exportación para la mayoría de los bienes industriales y algunas producciones regionales, cuyos niveles de competitividad ya no justifican tal exacción.

Instrumentos tributarios y objetivos perseguidos en términos de políticas

Políticas / Objetivos	Generación Empleo	Competitividad	Promoción Exportación	Formalización Económica	Equidad	Desarrollo Regional	Inversión	Innovación
Contribuciones Patronales	X	X		X		X		
Ganancias Personas					X			
Ganancias Sociedades		X					X	
IVA								
Alícuota general para familias bajos ingresos					X			
Alícuota reducida de IVA para Bs. Capital							X	X
IDCB a cuenta de Ganancias		X		X				
Derechos de Exportación								
Reducción de Retenciones		X	X			X		
DE a cuenta del Impuesto a las Ganancias		X	X	X		X		
DE para compras de Bienes de Capital		X	X	X		X	X	
Contitución de un Fondo de Financiamiento	X	X				X	X	X
Beneficios para compra Bs Capital e Innovación		X					X	X
Bono del 14% en Bienes de Capital				X			X	

Bibliografía

- Alm, James (1996). "What is an Optimal Tax System?" *National Tax Journal*, XLIX (1): 117- 134.
- Arias Minaya L.A., (2009). "La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. El caso de Perú". CEPAL
- CEPAL (2006) *Tributación en América Latina: En busca de una nueva agenda de reformas*.
- CEPAL (2011) *CEPALSTAT, Databases and Statistical Publications*.
- Cetrángolo O., Gómez Sabaini J.C., (2009). "La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos". CEPAL.
- González D., (2009). "La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina". CEPAL.
- Gopffarth, D (2001): "The effect of tax harmonisation on effective tax rates in the European Union"
- IERAL (2004). *La verdadera presión tributaria en Argentina*.
- IERAL (2005) *¿Cuál es el verdadero costo de los impuestos? Una revisión de aspectos conceptuales y metodológicos. Documentos de Discusión N° 1. Serie: Competitividad Fiscal*.
- IERAL (2010) *El Peso de los Impuestos en Argentina y sus efectos sobre la competitividad empresarial*.
- KPMG (2009) *KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2009*.
- KPMG (2009) *KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2009*.
- Martner R., (2007). "La política fiscal en tiempos de bonanza". CEPAL.
- Ministerio de Trabajo (2006). *La Informalidad Laboral en el Gran Buenos Aires: Una nueva mirada. Resultados del Módulo de Informalidad de la EPH*.
- OECD (2009). "Revenue Statistics 1965-2008".
- OECD (2010) *OECD Tax Database*.
- OECD (2011) *Consumption Tax Trends 2010. VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*.
- Schneider, F (2006). "Shadow Economies and Corruption all over the World: What do we really know?," CESifo Working Paper Series CESifo Working Paper.

Anexo

Algunos de los impuestos considerados en el análisis de Presión Tributaria Legal

Impuestos a las ventas o al consumo

País	Impuesto	Sigla / Abrev.	Alícuota general	Tipo de impuesto	Observaciones
Argentina	Impuesto al Valor Agregado	IVA	21%	IVA	Existen alícuotas diferenciadas
	Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios	IDCB	1,2%*	Acumulativo	Grava las transacciones a través de cuentas corrientes
	Ingresos Brutos	IIBB (Pcia.)	1,5%**	Acumulativo	Existen alícuotas diferenciadas
	Ingresos Brutos	IIBB (CABA)	1,4%**	Acumulativo	Existen alícuotas diferenciadas
	Tasa por inspección de seguridad e higiene (Quilmes)	TSH	0,5%**	Acumulativo	Existen alícuotas diferenciadas
Chile	Impuesto a las Ventas y Servicios	IVA	19%	IVA	Existen diversos bienes exentos
México	Impuesto al Valor Agregado	IVA	16%	IVA	Existen diversos bienes exentos
	Impuesto Empresarial de Tasa Única	IETU	17,50%	Complementario de Imp. Ganancias	Se calcula sobre la base de las ventas
Brasil	Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios	ICMS	18%	IVA	Existen alícuotas diferenciadas
	Impuesto sobre los Servicios	ISS	2-5%	Acumulativo	Grava Servicios
	Impuesto a los Productos Industrializados	IPI	5%*	IVA	Las alícuotas se establecen para cada bien gravado
	Contribución Social para el Financiamiento de la Seguridad Social	COFINS	7,60%	IVA	Existen pocas alícuotas diferenciales
	Programa de Integración Social	PIS	1,65%	IVA	Existen pocas alícuotas diferenciales
Perú	Impuesto General a las Ventas	IGV	19%	IVA	Tasa uniforme
USA	Impuesto a las Ventas	Sales Taxes	8,875%	Sobre Ventas Finales	Las compras intermedias no lo pagan
España	Impuesto sobre el Valor Añadido	IVA	18%	IVA	Existen alícuotas diferenciadas
Corea	Impuesto al Valor Agregado	IVA	10%	IVA	Existen diversos bienes exentos
	Impuesto a las Adquisiciones	Aquisition Tax	2%	Acumulativo	Grava solo algunos bienes

* Corresponde al promedio de alícuotas (promedio simple).

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea (2010).

Impuestos a las ganancias

País	Impuesto	Alícuotas
Argentina	Impuesto a las Ganancias	35,0%
Brasil	Impuesto a la Renta, Contribución Social sobre el Beneficio Neto	34,0%
Chile	Impuesto a la Renta	17%*
Perú	Impuesto a la Renta	30,0%
México	Impuesto a la Renta	28,0%
Estados Unidos	Corporate Income Tax (Federal+Estadual)	39,6%
España	Impuesto sobre Sociedades	30,0%
Corea	Corporation Tax	24,2%

* Ganancias distribuidas están gravadas por impuesto a la renta de las personas, con alícuota máxima de 40%.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea (2010).

