

Presión tributaria efectiva

*Errores habituales de medición*¹

por Agustín A. Monteverde, para Foro Republicano

El indicador habitualmente utilizado para medir la presión tributaria relaciona los datos de la recaudación efectiva total (nacional, provincial y municipal) con el producto bruto interno. No considera la recaudación esperada de acuerdo a la legislación vigente en materia impositiva, que se reflejaría en la carga tributaria a nivel agregado.

La presión tributaria, que se calcula a partir de la relación recaudación / PBI indica el porcentaje promedio de impuesto que abona cada habitante.

A contramano de la percepción ciudadana, con frecuencia se afirma en foros y artículos profesionales que el nivel de presión fiscal en la Argentina es reducido. Se señala, incluso, cierta correspondencia con el nivel de desarrollo: “Existe evidencia empírica de que la presión tributaria aumenta con el grado de desarrollo de un país ... Turquía, Polonia e Irlanda, que podrían considerarse como países de desarrollo intermedio, tienen casi el doble de presión tributaria que la Argentina. En nuestro caso esto se explica en parte por la alta evasión impositiva”².

Es falaz mostrar como deseable el incremento de presión, atribuyéndolo a un mayor nivel de desarrollo económico. Los estudios comparativos en materia de presión tributaria carecen en general de rigor metodológico pues relacionan datos de PBI y de recaudación surgidos de procedimientos de recopilación y medición heterogéneos entre los diferentes países. Y mucho menos está probado algún vínculo causal entre presión y desarrollo económico.

Postular como origen del aumento de la presión el alto nivel de evasión es, como mínimo, tan solo una parte –engañosa– de la verdad. Creemos que, en todo caso, el problema es circular.

Nos basamos para ello en el ampliamente difundido modelo de la curva de Laffer. Arthur Laffer postuló que la recaudación es función de la alícuota (para el caso, del nivel de presión) dando lugar a una curva cóncava respecto a la abscisa (alícuota o presión). Inicialmente, a mayor presión hay un crecimiento de la recaudación, hasta alcanzar un máximo, a partir del cual el aumento de presión genera caídas en la recaudación por evasión.

La forma exacta de la campana depende de las preferencias particulares del individuo o sociedad bajo estudio.

De esta forma, vemos que el problema de la evasión y –consiguientemente– la eficacia en la recaudación están directamente ligadas al nivel de presión fiscal, aunque éste no es la única variable explicativa.

Distintos trabajos profesionales e informes de la AFIP aseveran que la presión tributaria en la Argentina es reducida o como mucho moderada, ubicándola en un rango de entre 20 % y 25 % según el año en consideración. Esas mediciones resultan de

¹ Esta y otras cuestiones sobre diseño de un sistema tributario eficaz fueron extensamente tratadas en Monteverde, Agustín A. *Principios para la reformulación del sistema tributario argentino. Mitos y realidades sobre la presión fiscal y la economía informal*. Fundación Atlas, Buenos Aires, 2004.

² De Simone, C. *La estructura tributaria en la Argentina: una comparación internacional*. www.cambiocultural.com.ar/investigacion/impuestos.htm, Buenos Aires, 2002.

comparar la recaudación efectiva total –aunque sin computar generalmente los aportes previsionales y de seguridad social– con el PBI a precios de mercado del año bajo análisis.

La utilización de esa metodología implica gruesos errores de estimación por diversas razones que pasaremos a exponer.

Es impropio utilizar el PBI a precios de mercado. Esto significa, en primer lugar, distribuir el peso de la recaudación en un producto “inflado” precisamente por el mismo componente impositivo. No se puede repartir el peso de los impuestos sobre los mismo impuestos.

Tampoco resulta lógico distribuir el peso de los impuestos sobre una base que, ya neta de impuestos, aun incluye las amortizaciones de capital y las actividades inmobiliarias con bienes propios o servicio imputado de vivienda.

Otro elemento que contamina la medición es la economía informal. Las cuentas nacionales ajustan los valores registrados por un coeficiente de subregistro de forma de incorporar actividades subdeclaradas o subcaptadas (ver anexo A), que por pertenecer al circuito informal no han sido captadas por los relevamientos o que han sido declaradas parcialmente.

Queda claro que no puede distribuirse el peso de los impuestos entre aquellas actividades que escapan precisamente de la tributación. Toda estimación de la magnitud de la economía informal es, por cierto, obvio imprecisa. La base metodológica de 1993 asume que la actividad registrada representa solo 72 % del PBI total. O sea, para estimar el PBI expande 38,9 % el valor agregado bruto (ver cuadro 1). Muchas estimaciones privadas consideran un circuito informal aun mayor³.

De lo anterior se colige que la variable sobre la cual medir la presión fiscal debiera ser la renta o ingreso nacional neto (de los conceptos referidos) sujeto a impuestos (es decir, sin considerar las actividades no registradas pero sí estimadas en el PBI).

³ Fundación Norte y Sur. *Argentina: Visión de País y Diagnóstico* Buenos Aires, 2002.

CUADRO 1 AJUSTES POR SUBREGISTRO POR FUENTE DE INFORMACION

Variable: valor agregado bruto

Unidad: Porcentajes

Período: Año 1993

SECTOR / VARIABLE	VAB		
	Registrado	Estimado	Total
SIN COBERTURA CNE94	20.4	10.7	31.1
Con ajuste	9.2	10.7	19.9
A - AGRICULTURA ,GANADERIA,CAZA Y SILVICULTURA.	3.7	1.2	5.0
B - PESCA	0.2	-	0.2
F - CONSTRUCCION PRIVADA	1.7	3.5	5.2
I - TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO	0.9	3.0	3.9
K - ACT. INMOBILIARIAS CON BS. PROPIOS Y ARRENDADOS	2.7	1.4	4.1
P - SERVICIO DOMESTICO	-	1.6	1.6
	-	-	-
Sin ajuste	11.2	-	11.2
F - CONSTRUCCION PUBLICA	0.5	-	0.5
L - ADMINISTRACION PUBLICA Y DEFENSA	6.1	-	6.1
M - ENSEÑANZA PUBLICA	3.0	-	3.0
N - SALUD PUBLICA	1.3	-	1.3
O - SANEAMIENTO MUNICIPIOS	0.2	-	0.2
Q - ORGANOS EXTRATERRITORIALES	0.0	-	0.0
	-	-	-
CON COBERTURA CNE94	38.7	17.3	56.0
Con ajuste	30.6	17.3	47.9
C - RESTO DE MINAS Y CANTERAS	0.1	0.0	0.1
D - INDUSTRIA MANUFACTURERA	14.3	4.0	18.2
E - AGUA CORRIENTE Y CLOACAS	0.3	0.0	0.3
G - COMERCIO Y REPARACIONES	8.2	6.1	14.3
H - RESTAURANTES Y HOTELES	0.7	1.6	2.3
I - ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS DEL TRANSPORTE	0.5	0.5	0.9
J - ACTIVIDADES AUXILIARES DE LA INTERMEDIACION FINANCIERA	0.3	0.5	0.8
K - RESTO DE ACTIVIDADES INMOBILIARIAS Y EMPRESARIALES	2.1	1.8	3.9
M - ENSEÑANZA PRIVADA	0.8	0.4	1.2
N - SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	1.6	0.6	2.2
O - SS. COMUNITARIOS, SOCIALES Y PERSONALES	1.7	1.9	3.6
	-	-	-
Sin ajuste	8.1	-	8.1
C - EXTRACCION DE PETROLEO CRUDO Y GAS NATURAL	1.4	-	1.4
E - SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD Y GAS	1.6	-	1.6
I - CORREOS Y TELECOMUNICACIONES	2.0	-	2.0
J - INTERMEDIACION MONETARIA	3.1	-	3.1
	-	-	-
TOTAL POR SECTOR	59.1	28.0	87.1
K - ACTIVIDADES INMOBILIARIAS CON BIENES PROPIOS	6.4	-	6.4
IMPUESTOS ESPECIFICOS	-	-	-
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	6.9	-	6.9
IMPUESTOS A LA IMPORTACION	1.0	-	1.0
Servicios Financieros Medidos Indirectamente	-1.4	-	-1.4
PIB PRECIOS DE MERCADO	72.0	28.0	100.0

Pero también es habitualmente incorrecto el importe de recaudación que se computa.

Si la presión fiscal es resultante de la totalidad de los impuestos pagados por los contribuyentes, deben computarse todos los impuestos nacionales, provinciales y municipales. Muchos tributos municipales, sea por falta de información o por el carácter de tasa o contribución que revisten, no son considerados por la mayoría de los trabajos sobre presión fiscal o se los toma sólo en forma parcial en otras ocasiones.

Otros ítems que es común que se escabullan del cómputo son los aportes y contribuciones a la Seguridad Social. Dada su naturaleza, los tributos previsionales y de la seguridad social se deben incluir también dentro de la recaudación tributaria, como también los aportes a las cajas provinciales de previsión y a las obras sociales de origen nacional y provincial.

El estudio preparado por J. Santiere, J. Gómez Sabaini y D. Rossignolo para la Secretaría de Programación Económica y Regional⁴, si bien no extrae del PBI el componente informal⁵, elude la mayoría de los errores de cómputo antes referidos al determinar el impacto de los impuestos en la distribución del ingreso para el año 1997. Fruto de un análisis más profundo y comprensivo de la entera gama de impuestos recaudados por las diferentes jurisdicciones, los números que arroja son sensiblemente más elevados que los sugeridos por otros estudios de menor alcance.

Es así que la presión tributaria convencional para ese año⁶, sobre el PBI sin correcciones de ningún tipo, es de 24.59%, compuesta en un 19.68% por los tributos nacionales, un 3.68% por los provinciales, y un 1.23% por los municipales (ver cuadro 2).

Pero al corregir el PBI a precios de mercado de \$ 292860 MM conforme a algunas de las consideraciones efectuadas más arriba (impuestos indirectos, amortizaciones del capital fijo, impuestos directos, servicio de la vivienda imputado, etc.) y llevarlo así a un Ingreso Nacional Neto de \$ 169891 MM, el estudio encargado por la Secretaría de Programación Económica y Regional informa una presión efectiva (o “presión tributaria promedio”) de un notable –e inconstitucional⁷– 42,39 %.

Debe tenerse en cuenta que a esta cifra aún cabría corregirla por el componente informal incorporado en ella. Si tomamos el porcentaje incluido en la base metodológica 1993 de la Dirección de Cuentas Nacionales (28 %), la mencionada presión efectiva debiera expandirse con un coeficiente de 38,9 %, arribando a un exorbitante 58,9 %.

Una aproximación a la presión fiscal efectiva en 2007.

El PBI a precios de mercado en 2007 sumó \$ 812456 MM. Si a ese número le descontamos los impuestos a los productos (el IVA, el impuesto a los ingresos brutos,

⁴ Santiere, J., Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. 2000. *Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en la Argentina en 1997*. Estudio preparado para la Secretaría de Programación Económica y Regional Buenos Aires.

⁵ El estudio incorpora un ajuste por subdeclaración pero con un sentido inverso al que aquí proponemos: lo aplica a los resultados de la Encuesta Nacional de Gastos de Hogares, elevándolos hasta arribar a los números de las cuentas nacionales.

⁶ Siguiendo la misma metodología, el estudio efectuado por la Dirección de Gastos Sociales Consolidados elevó la magnitud de la presión tributaria para el año 1998 a 25 %. Ver DGSC, *El Impacto Distributivo del Gasto Social*.

⁷ La Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “ Horvath, Pablo c/Fisco Nacional” del 4 de mayo de 1995 consideró que el límite máximo de la presión fiscal es del 33 % sobre la capacidad del contribuyente, “tope más allá del cual estaría comprometida la garantía del artículo 17 de la Constitución Nacional”.

impuestos específicos y los impuestos al comercio exterior), arribamos a un valor agregado bruto a precios básicos de \$ 670756 MM.

La inversión interna bruta fija fue ese año de \$ 196622 MM. Como no contamos con la cifra de las amortizaciones de capital correspondientes, asumiremos que las mismas equivalieron a tan sólo la mitad de la IBIF, lo que significa una presunción extremadamente conservadora. Restando los resultantes \$ 98311 MM, arribamos a un ingreso nacional neto disponible de \$ 572445 MM.

Pero ese ingreso neto corresponde al total de la economía, lo que incluye la porción formal que no paga impuestos –sobre los que, como es obvio y ya dijimos, no corresponde distribuir el peso de la carga tributaria. Asumiendo que la actividad registrada representa 72 % del PBI total, según el supuesto adoptado por la base metodológica de 1993, que el consenso de los analistas considera hoy bastante menor, el ingreso neto del sector formal sería de \$ 412160 MM. Es decir, el ingreso neto disponible del sector formal de la economía equivale al 50,7 % del PBI total a precios de mercado.

La recaudación tributaria del gobierno federal en 2007, incluyendo los recursos provenientes del sistema de capitalización, sumó \$ 208222 MM.

Hasta aquí la presión tributaria federal equivale al 50,52 % del PBI.

Si asumimos que la presión fiscal de las provincias y municipios no ha variado desde 1997 (año del estudio arriba mencionado) y hoy –aunque aquí también hay consenso sobre un incremento en los últimos años–, la carga provincial y la municipal equivalieron al 3,68 % y al 1,23 % del PBI total a precios de mercado. Es decir, sumarían unos \$ 29898 MM y \$ 9993 MM, equivalentes a 7,25 % y 2,42 %, respectivamente.

De esta forma, la presión efectiva del consolidado nacional –adoptando supuestos en extremo conservadores– es 60,2 %, según surge de sumar el 50,52 % correspondiente a la Nación, el 7,25 % correspondiente a las provincias y el 2,42 % correspondiente a los municipios.

En este cálculo no hemos deducido del PBI el servicio imputado de vivienda ni los impuestos directos, lo que hubiera resultado en un índice de presión efectiva aún mayor.

Cuadro 2 -Recaudación y Presión Tributaria Consolidadas – año 1997

CONCEPTO	Recaudación valores corrientes	En porcentaje del PBI	En porcentaje del total recaudación	En porcentaje del total por concepto
INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL	8514.54	2.91%	11.82%	100.00%
Ganancias Personas Físicas	2598.47	0.89%	3.61%	30.52%
Ganancias Sociedades y Beneficiarios del Exterior	5735.31	1.96%	7.96%	67.36%
Premios juegos de azar y concursos deportivos	106.32	0.04%	0.15%	1.25%
Otros sobre ingresos, beneficios y ganancias de capital	68.98	0.02%	0.10%	0.81%
Cuasitributarios (incluye Ahorro Oblig. y Contrib. Solidaria)	5.46	0.00%	0.01%	0.06%
APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	19258.91	6.58%	26.74%	100.00%
Aportes y contribuciones previsionales	6438.88	2.20%	8.94%	33.43%
Aportes y contribuciones al ANSSAL	334.26	0.11%	0.46%	1.74%
Aportes y contribuciones al PAMI	1868.07	0.64%	2.59%	9.70%
Regímenes de facilidades de pago	407.62	0.14%	0.57%	2.12%
Otros sobre salario, mano de obra y seguridad social	2013.48	0.69%	2.80%	10.45%
Obras Sociales Nacionales	3422.08	1.17%	4.75%	17.77%
Obras Sociales Provinciales	1387.34	0.47%	1.93%	7.20%
Cajas Provinciales no transferidas	3387.18	1.16%	4.70%	17.59%
PATRIMONIOS	4826.00	1.65%	6.70%	100.00%
Capitales y Activos	45.35	0.02%	0.06%	0.94%
Bienes Personales y Patrimonio Neto	488.69	0.17%	0.68%	10.13%
Otros sobre el patrimonio	20.88	0.01%	0.03%	0.45%
Inmobiliario Provincial	1811.78	0.62%	2.52%	37.54%
Automotores Provincial	909.07	0.31%	1.26%	18.84%
Automotores Municipal	136.41	0.05%	0.19%	2.83%
Inmobiliario Urbano Municipal (incluye ABL)	1413.83	0.48%	1.96%	29.30%
INTERNOS SOBRE BIENES, SERVICIOS Y TRANSACCIONES	37183.00	12.75%	51.84%	100.00%
Iva bruto	20473.87	6.99%	28.43%	55.06%
Internos unificados	1901.10	0.65%	2.64%	5.11%
Combustibles líquidos	3927.08	1.34%	5.45%	10.56%
Consumo de energía eléctrica	164.77	0.06%	0.23%	0.44%
Sellos	46.89	0.02%	0.07%	0.13%
Otros internos sobre bienes, servicios y transacciones	544.71	0.19%	0.76%	1.46%
Regularizaciones tributarias	18.72	0.01%	0.03%	0.05%
Ingresos Brutos	6009.07	2.05%	8.34%	16.16%
Otros internos provinciales	1118.71	0.38%	1.55%	3.01%
Sellos Provincial	925.25	0.32%	1.28%	2.49%
Inspección, Seguridad e Higiene	808.85	0.28%	1.12%	2.18%
Otros municipales	1243.98	0.42%	1.73%	3.35%
COMERCIO EXTERIOR Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	2892.50	0.99%	4.02%	100.00%
Derechos de importación	2435.11	0.83%	3.38%	84.19%
Estadística de importación	391.91	0.13%	0.54%	13.55%
Derechos de exportación	6.47	0.00%	0.01%	0.22%
Otros sobre comercio y transacciones internacionales	59.01	0.02%	0.08%	2.04%
DEDUCCIONES	659.50	0.22%	0.91%	100.00%
Reintegros a la exportación	593.19	0.20%	0.82%	90.77%
Otros Reintegros	60.31	0.02%	0.08%	9.23%
TOTAL RECAUDACION TRIBUTARIA NETA	72021.46	24.59%	100.00%	100.00%
PIB pm Valores corrientes (millones de \$ corrientes.)		292860		

Fuente: J. Santiere, J. Gómez Sabaini y D. Rossignolo con datos del M. de Economía, AFIP, ANSeS y Oficina Nacional de Presupuesto.

Cuando semejante carga tributaria cae sobre quienes contribuyen con el 72 % de la riqueza nacional, no llama la atención el altísimo nivel de evasión existente –representado para 1993 por ese 28 % de valor agregado por actividades no registradas o “en negro”.

Con un fárrago tributario como el nuestro y una presión fiscal de tal magnitud, en la que el estado se lleva más de la mitad de la riqueza generada por el contribuyente promedio, los alicientes para la evasión o la elusión son altísimos y los riesgos de ser detectado –especialmente en ciertas actividades– resultan mínimos. Un nivel alto de presión fiscal efectiva constituye un castigo al ciudadano que cumple y a la vez representa el tamaño de la recompensa que el estado otorga a los que evaden.

Queda por efectuar un último comentario. Es común en la bibliografía diferenciar entre presión tributaria formal o nominal (la carga tributaria que surge de las normas impositivas) y la real (que surge de la efectiva recaudación de los impuestos), siempre menor a la anterior.

Limitarse a considerar esta última es un serio error a la hora de considerar el problema de la evasión: el concepto de presión fiscal relevante cuando se analiza el incentivo para evadir es el de la carga o presión tributaria nominal. La presión denominada –engañosamente– “real” es solo la contracara de la evasión resultante del nivel de presión “formal” –que por cierto a los ojos del ciudadano es, en cambio, la real.

Cabría incluso recargar esta presión nominal –aunque, repetimos, muy real– con lo complejo, costoso y difícil que resulte interpretar y cumplir con las normas de un sistema tributario determinado. Dada la complejidad de nuestro régimen y la discrecionalidad de nuestra administración tributaria, hay aquí un nuevo multiplicador de presión, un nuevo estímulo a la evasión.