



El mayor tamaño del Estado impulsó a niveles récord la presión tributaria en Argentina.

Una visión retrospectiva de los últimos 13 años, incluido 2012.

Por Nadin Argañaraz

Informe Económico N° 193

16 de Diciembre de 2012

El mayor tamaño del Estado impulsó a niveles récord la presión tributaria en Argentina.

Una visión retrospectiva de los últimos 13 años, incluido 2012.

Claves

- En los últimos años, el *tamaño del Estado (nacional, provincial y municipal)* evidenció un significativo crecimiento, del orden del 60% entre el 2002 y 2011. Al cierre del 2012, es posible estimar que ascendería al 42% del PIB, lo que implicaría profundizar la fuerte expansión de la última década.
- El principal factor explicativo del crecimiento del tamaño del Estado entre los años 2000 y 2012 vendría dado por el concepto Transferencias Corrientes al Sector Privado, que le aportaría la cuarta parte del aumento. Con una participación del 22% y 20%, seguirían el Gasto en Personal y el Gasto en Seguridad Social. En efecto, las erogaciones de carácter corriente serían fundamentalmente las que impulsaron al tamaño del Estado.
- Durante los últimos años, la contracara del gasto público ha sido la *presión fiscal*. De este modo, la *presión tributaria efectiva* (recaudación en porcentaje del PIB) alcanzó en el 2011 un 35% del PIB, un 54% más alta que la del año 2000.
- El significativo aumento de la presión fiscal refleja que el objetivo de suficiencia (recaudar recursos para el financiamiento del gobierno) es el primordial que ha tenido el esquema tributario de Argentina en los últimos años, por sobre los objetivos de eficiencia y equidad.
- Se espera que a fines del 2012 la presión fiscal alcance un nuevo máximo histórico, en torno al 37%. Al computar el impuesto inflacionario, dicho valor podría ascender al 39%, aproximadamente.
- La presión tributaria está siendo impulsada principalmente por impuestos que presentan una alta dosis de distorsión sobre la economía. En efecto, un 60% del incremento de la presión tributaria durante los últimos 12 años (9,6 puntos del producto, sin considerar la Seguridad Social), sería explicado por los Derechos de Exportación, Impuesto al Cheque e Impuesto a los Ingresos Brutos.
- El esquema tributario argentino se ha desplazado en los últimos años hacia uno más distorsivo. Ello queda puesto de manifiesto al observar que la recaudación conjunta de Derechos de Exportación, impuesto al Cheque, impuesto a los Ingresos Brutos e impuesto a los Sellos más que duplicó su peso dentro de la recaudación consolidada (Nación y provincias), entre los años 2000 y 2011.
- La recaudación provincial se apoya sustancialmente en impuestos a las transacciones, lo que la convierte en altamente procíclica. Es por ello que ante la contracción de los recursos propios, e incentivados por la merma en el envío de fondos federales, los gobiernos provinciales responden con nuevas subas de las alícuotas impositivas.
- En los distintos niveles de gobierno se va perfilando un cierre de 2012 caracterizado por una presión fiscal consolidada elevada y en ascenso. Será primordial, entonces, tomar la decisión de avanzar en

algún momento hacia un sistema con mayor eficiencia, transparencia y equidad, tanto por el lado de los ingresos como del gasto público.

I. Introducción:

La *presión tributaria* que ejerce el Estado argentino, en todos sus niveles de gobierno, viene evidenciando un crecimiento sostenido desde hace ya más de una década. Esto permite inferir que durante los últimos años, el objetivo de suficiencia (recaudar recursos para el financiamiento del gobierno), se ha priorizado por sobre los restantes pilares de todo sistema tributario, a saber, eficiencia y equidad.

Frente a este escenario, el presente análisis aborda algunos aspectos que caracterizan esta temática, tales como la evolución de la presión tributaria efectiva en los últimos años, su nivel proyectado para fines de 2012, y la causa de su fuerte expansión. Los mismos cobran gran relevancia en el actual contexto de aumentos tributarios generalizados. Principalmente, a nivel provincial se han registrado significativos incrementos de impuestos durante el corriente año.

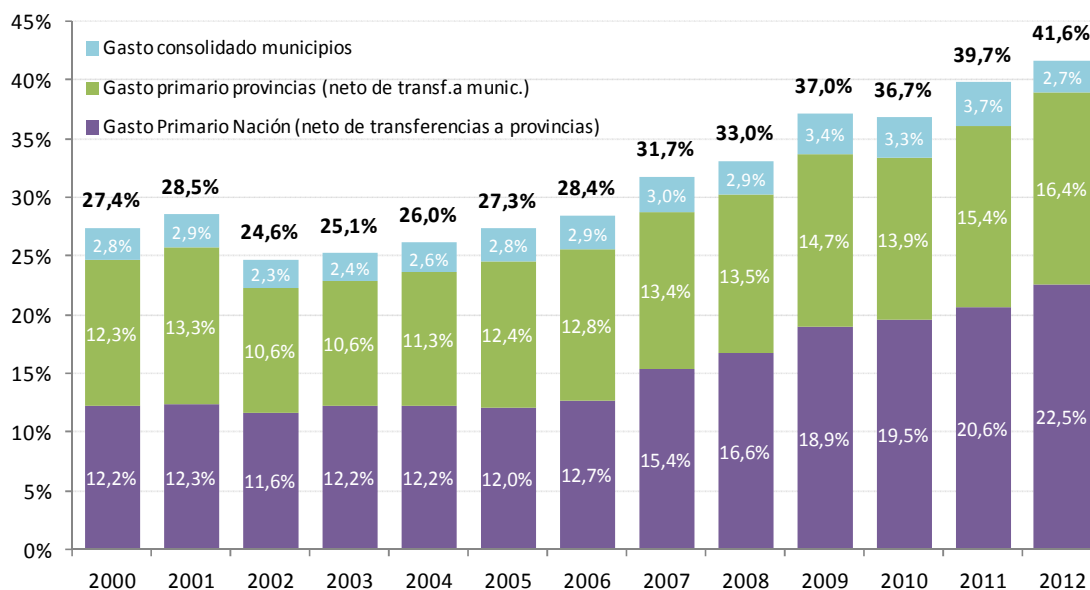
II. Crecimiento del Gasto público: la causa básica de la creciente presión tributaria

Analizar la presión tributaria de un país requiere necesariamente de un estudio complementario sobre la performance del gasto público. Éste constituye la principal causa de aumento de la presión tributaria, dado el condicionamiento que impone la necesidad de reunir recursos para su financiamiento.

El gasto público consolidado incluye las erogaciones estatales de los tres niveles de gobierno: Nación, provincias y municipios. En los últimos años, las estadísticas fiscales marcan un crecimiento significativo del gasto público argentino. En concreto, en el año 2001 se alcanzó un valor máximo, altamente difícil de financiar, hasta que la devaluación del peso y la caída de las posibilidades de financiamiento, condujeron al Estado a reducir hasta el 25% su tamaño en la economía en el 2002. No obstante, a partir de dicho año el gasto público consolidado retomó su senda ascendente, llegando a representar **en el 2011 un 40% del PIB, lo que implicó un aumento del orden del 60%**.

Gráfico Nº1. Evolución del tamaño del Estado

Gasto público consolidado en porcentaje del PIB.



Fuente: IARAF en base a MECON, DNCFP y estimaciones propias.

La creciente preponderancia que adquirió el gasto público consolidado dentro del producto de la economía en los últimos años, implica hacia delante una restricción de política económica. Por un lado, impone la necesidad de reunir cada vez más recursos, lo que dificulta la posibilidad de sostener el financiamiento del gasto sin generar condiciones negativas para la estabilidad y los niveles de actividad económica. Por otro lado, dificulta una reforma tributaria, dado que la misma siempre tiene asociado un costo fiscal inicial.

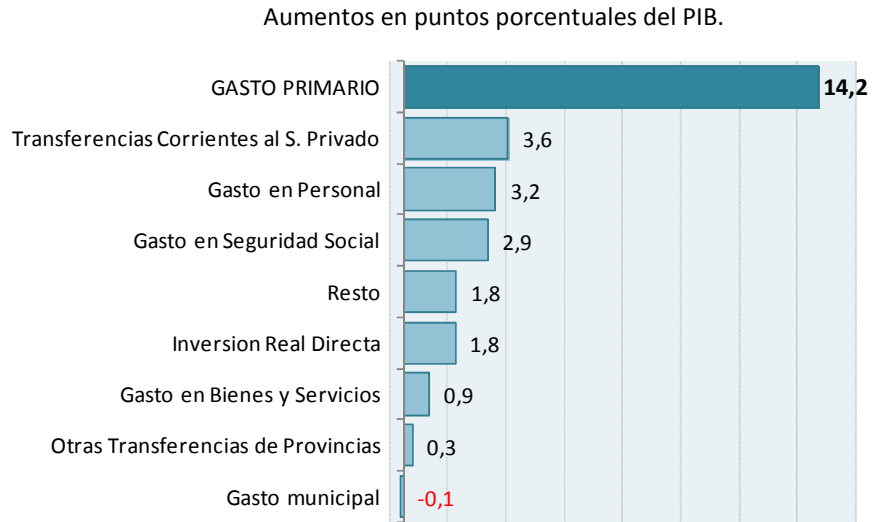
En función del ritmo de crecimiento que viene registrando el gasto nacional en lo que va del 2012 (28%), y suponiendo un aumento anual del gasto provincial y municipal en torno al 26%, es posible estimar que **el tamaño del Estado cerraría el 2012 cerca del 42% del PIB**. Dicho valor, que superaría los máximos registrados con anterioridad, implica profundizar la fuerte expansión de la última década.

Es de gran relevancia analizar los factores que explicarían tan importante crecimiento del tamaño del Estado (en el 2012 aumentaría 14 puntos porcentuales respecto al 2000).

El principal factor explicativo de este crecimiento en el gasto público sería el concepto *Transferencias Corrientes al Sector Privado* (que incluyen los subsidios a las empresas). Éstas aumentarían 3,6 puntos del PIB, y de este modo explicarían un 25% del crecimiento del tamaño del Estado. Con una participación del 22% y 20% en dicho crecimiento, seguirían el *Gasto en Personal* y el *Gasto en Seguridad Social*, cuyos aumentos ascenderían a 3,2 y 2,9 puntos del PIB, respectivamente. En conjunto, estas partidas explicarían más de la mitad del crecimiento en la importancia relativa del

gasto público dentro de la economía en los últimos 12 años. De esto se deriva que las erogaciones de carácter corriente serían fundamentalmente las que impulsan al tamaño del Estado.

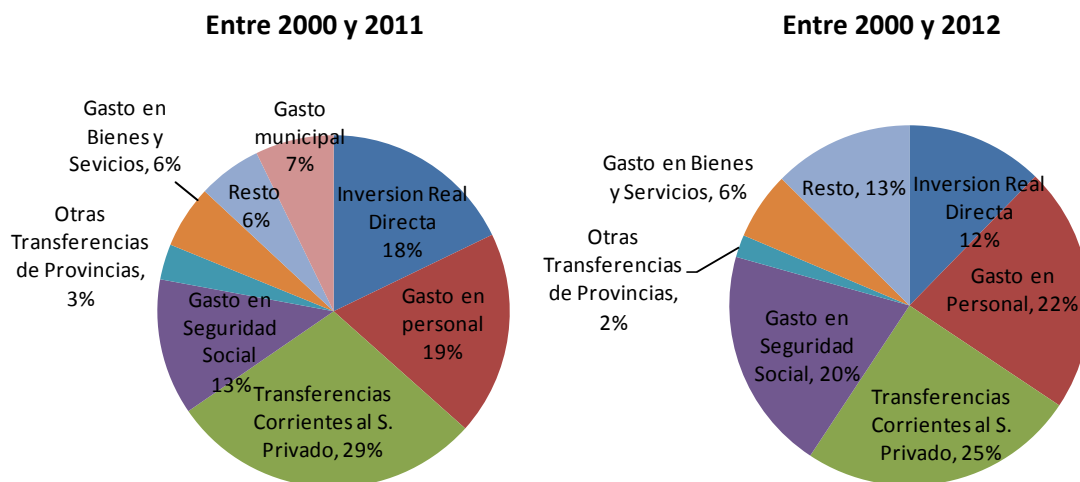
Gráfico Nº2. Factores explicativos del crecimiento del gasto público entre 2000 y 2012.



Nota: Otras Transferencias de Provincias incluye Transferencias Corrientes al Sector Externo y Transferencias de Capital.

Fuente: IARAF en base a MECON, y DNCFP y estimaciones propias

Gráfico Nº3. Contribución de cada componente del gasto al crecimiento del tamaño del Estado.



Fuente: IARAF en base a MECON, y DNCFP y estimaciones propias

Al considerar el crecimiento de los diferentes componentes del gasto entre los años 2000 y 2011 se aprecia que el Gasto en Subsidios y Gasto en Personal lideraron el ranking de contribución al aumento del gasto público consolidado, con una participación asociada del 29% y 19%, respectivamente. Por su parte, la *Inversión Real Directa* también registró un significativo aporte del 18%. El hecho que esta partida de gasto reduzca su importancia relativa como factor explicativo del crecimiento del Estado en un solo año, obedece a que en lo que va del 2012, el gasto de capital se empleó como variable de ajuste, ante la deteriorada salud de las cuentas públicas. Esto queda de manifiesto al observar que a nivel nacional las erogaciones de capital crecieron hasta octubre un 9%, mientras que en igual periodo del 2011 su ritmo de crecimiento interanual era 3 veces más alto (+27%). A nivel provincial, pasaron de aumentar un 46% el año pasado a retroceder un 7% en lo que va del 2012, aproximadamente.

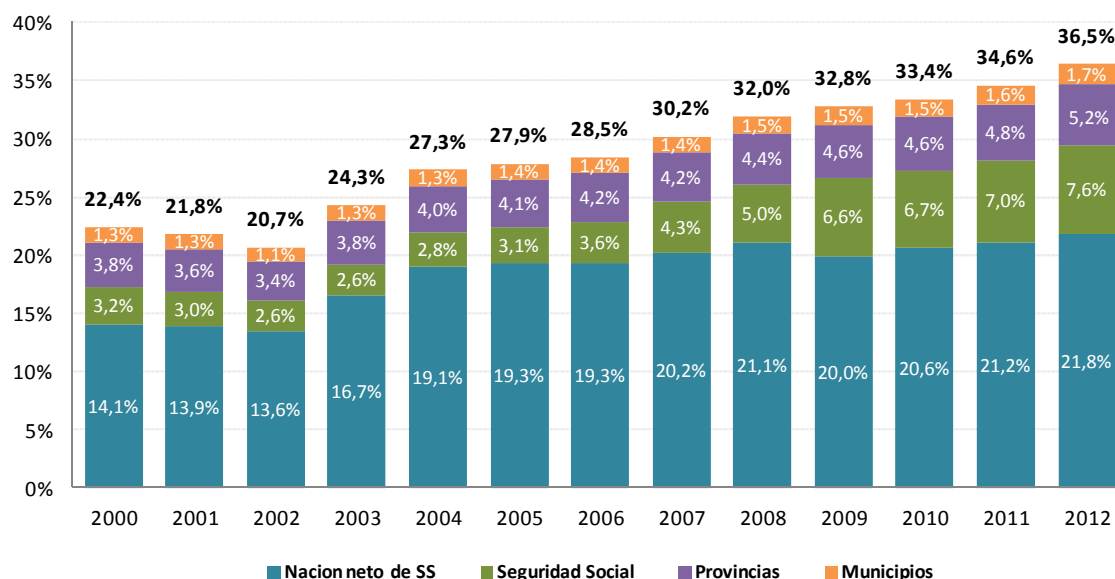
III. Evolución de la presión tributaria efectiva

El creciente tamaño del Estado requiere ser financiado por algún medio. En efecto, en la década del 80 se recurrió al impuesto inflacionario, lo que condujo a una hiperinflación, en tanto que en la década del 90 se optó por un hiperendeudamiento, con el consecuente default y canje de deuda. Durante los últimos años, la contracara del gasto público ha sido la presión fiscal, tanto efectiva como legal¹. La imposibilidad de endeudamiento hizo que la presión tributaria debiera crecer a igual o mayor velocidad que el gasto. De hecho, **entre los años 2000 y 2011, la carga tributaria efectiva creció un 54%, al pasar del 22,4% al 34,6% del PIB**. Sin considerar la Seguridad Social, dicho crecimiento aún se mantuvo elevado, en torno al 50%. Estas significativas cifras reflejan que el objetivo de suficiencia (recaudar recursos para el financiamiento del gobierno) es el primordial que ha tenido el esquema tributario de Argentina en los últimos años, por sobre los objetivos de eficiencia y equidad.

¹ La *presión tributaria efectiva* resulta de comparar el total de los ingresos efectivamente recaudados por el gobierno con el producto bruto generado por la economía (Recaudación/ PBI). Puesto que dicha medición no tiene en cuenta la evasión impositiva, la *presión tributaria legal* cuantifica, en cambio, lo que verdaderamente debe pagar un contribuyente, en función de la normativa tributaria.

Gráfico N°4. Evolución de la presión tributaria.

Recaudación en porcentaje del PIB.



Fuente: IARAF en base a MECON, DNCFP y estimaciones propias.

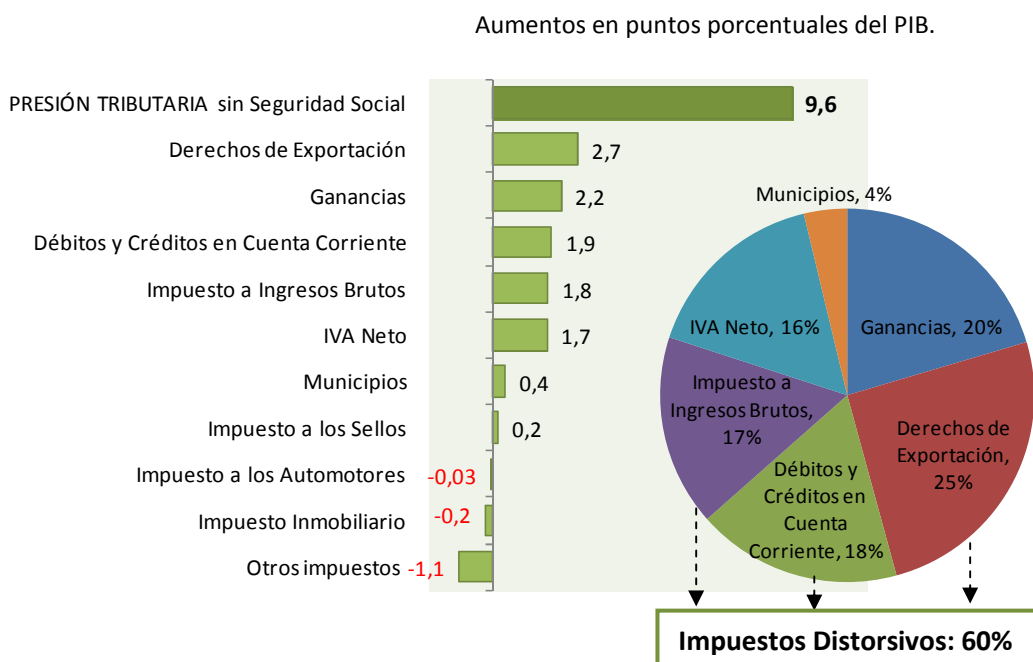
Para el corriente año se espera que la presión fiscal finalice en niveles superiores, e incluso alcance un nuevo máximo histórico, al ubicarse en torno al 37% del PIB. En comparación con el año 2000 la cifra implicaría un crecimiento de la recaudación en términos del PIB del 63%. Más aún, si se computan los ingresos provenientes del impuesto inflacionario, la recaudación de los tres niveles de gobierno podría incluso representar alrededor de un 39% del PIB. Cabe aclarar que la inflación puede ser asimilada a un impuesto que grava los saldos de dinero, y de este modo genera una redistribución de recursos a favor del Gobierno Nacional, y en detrimento de los tenedores de dinero, ante la constante pérdida de su poder adquisitivo.

Las cifras anteriores deberían interpretarse como una señal de alerta al momento de efectuar nuevas subas impositivas. Esto es así dado que una presión tributaria cada vez más elevada tiende a incentivar mayores niveles de evasión e informalidad, y en consecuencia, puede terminar afectando a la propia recaudación.

Al analizar los recursos que explican el incremento de la presión tributaria durante los últimos 12 años (que sería de 9,6 puntos del producto, sin considerar la Seguridad Social), se aprecia que el aumento más alto (2,7 puntos porcentuales) se originaría en la recaudación de *Derechos de Exportación*, lo que equivale a un cuarto de la mayor recaudación en porcentaje del PIB. Con una participación del 20%, le seguiría *Ganancias*, con un incremento de su recaudación de 2,2 puntos del PIB. Este aumento estaría en parte explicado por la no actualización de los mínimos no imponibles en el caso de las personas físicas, y la imposibilidad de ajustes por inflación en el caso de las sociedades.

Por su parte, el *Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente* (que entró en escena en el 2001) y el *Impuesto a los Ingresos Brutos* contribuirían con un 35% al crecimiento de la presión tributaria.

Gráfico Nº5. Factores explicativos del crecimiento de la presión tributaria entre 2000 y 2012.

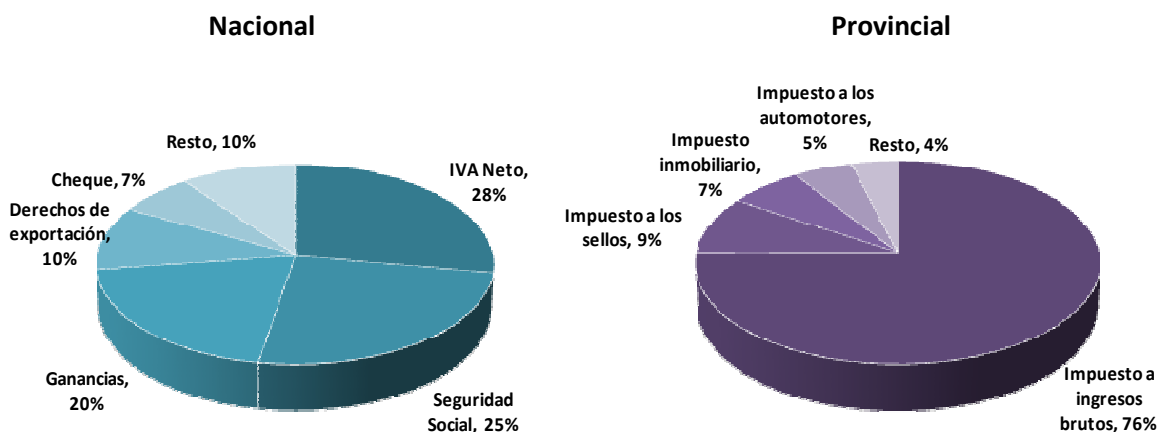


Fuente: IARAF en base a MECON, DNCFP y estimaciones propias.

De lo anterior es posible inferir que **la presión tributaria está siendo impulsada principalmente por impuestos que presentan una alta dosis de distorsión sobre la economía.** Prueba de ello es la estructura de la recaudación impositiva de Argentina. A nivel nacional, el IVA, quizás el impuesto más neutral dentro del actual esquema tributario, perdió importancia relativa a favor del impuesto al Cheque y los Derechos de Exportación. Estos dos últimos tributos se consolidaron hasta convertirse en importantes fuentes de ingresos tributarios. En efecto, en el 2011 participaron con un 7% y 10%, respectivamente, de la recaudación nacional, en tanto que el IVA lo hizo en un 28% (en el 2000 su participación era del 38%).

A nivel provincial, el impuesto a los Ingresos Brutos pasó de representar un 56% de la recaudación en el 2000 a un 76% en el 2011. Esto cobra gran relevancia si se considera que se trata de uno de los impuestos más distorsivos dentro de la economía. A ello hay que adicionarle que el impuesto a los Sellos, también distorsivo, es el segundo más importante dentro de la recaudación provincial, con una participación del 9% en el 2011.

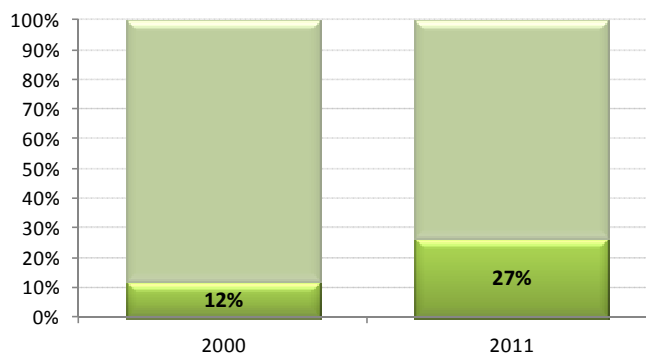
Gráfico Nº6: Estructura de la Recaudación Tributaria. Año 2011.



Fuente: IARAF en base a MECON, DNCFP y estimaciones propias.

En suma, **el esquema tributario argentino se ha desplazado en los últimos años hacia uno más distorsivo**, en el sentido de la asignación de recursos. En efecto, la recaudación de Derechos de Exportación, impuesto al Cheque, impuesto a los Ingresos Brutos e impuesto a los Sellos representó en el 2011 un 27% de la recaudación de Nación y provincias.

Gráfico Nº7: Peso en la recaudación de impuestos considerados más distorsivos. Años 2000 y 2011.



Fuente: IARAF en base a MECON, DNCFP y estimaciones propias.

De este modo, **los impuestos más distorsivos adquirieron mayor importancia como fuente de ingresos que hace 11 años atrás**, lo que sin dudas perjudica al funcionamiento de la economía.

Finalmente, el hecho que la recaudación provincial se apoye sustancialmente en impuestos a las transacciones (impuesto a los Ingresos Brutos y a los Sellos), la convierte en altamente dependiente del ciclo económico (procíclica). Es por ello que **la desaceleración económica impacta de manera directa sobre las provincias, a través de la caída de sus recursos propios**. Ante este

escenario de deterioro fiscal, agravado por la merma en la tasa de crecimiento de los envíos de fondos desde la Nación, los gobiernos provinciales responden con subas de las alícuotas tributarias. Esta situación es una de las consecuencias directas de la ausencia en Argentina de un federalismo fiscal ordenado, pendiente de modificación desde diciembre de 1996, según lo estableció la reforma constitucional de 1994.

En definitiva, **en los distintos niveles de gobierno se va perfilando un cierre de 2012 caracterizado por una presión fiscal consolidada elevada y en ascenso.** Frente a este escenario, es clave plantear la necesidad de revisar los objetivos por los que se rige actualmente el sistema tributario. En otros términos, se debería intentar avanzar hacia un esquema en el cual los objetivos de equidad y eficiencia también jueguen un rol importante. Asimismo, la discusión fiscal no debería centrarse sólo en los ingresos, sino que se necesita avanzar hacia una mayor eficiencia, transparencia y equidad por el lado del gasto público, principal factor explicativo del aumento en la presión tributaria.