

El ABC del sistema tributario argentino

Walter Agosto

La situación fiscal de nuestro país en los últimos años podría resumirse en tres cuestiones centrales: gasto público en niveles récords, presión tributaria alta con impuestos de baja calidad, y severo desequilibrio fiscal, lo cual ha requerido alternativamente de financiamiento inflacionario vía emisión monetaria y/o endeudamiento. Argentina tiene indicadores de gasto público y presión tributaria similares a los de los países desarrollados, pero su provisión de bienes públicos difiere notablemente en cantidad y calidad a la de esas naciones. Entre 1998 y 2016, la presión tributaria consolidada pasó de ser 21% del PIB a representar 34% del producto, un valor equivalente al promedio de los países de la OCDE.

El sistema tributario argentino se caracteriza por su complejidad, ineficiencia, falta de equidad y elevados niveles de evasión. Para sentar las bases de una reforma integral que se sostenga a largo plazo, deben contemplarse todos esos aspectos.

La Ley N° 27.260, conocida como de Reparación a jubilados y blanqueo de capitales, creó en mayo de 2016 la Comisión Especial para la Reforma Tributaria, que analiza y evalúa las propuestas del Poder Ejecutivo nacional. De acuerdo con

la norma, la reforma debe observar principios de progresividad, equidad, simplificación, certidumbre y coordinación federal.

La iniciativa está en la agenda de prioridades del Gobierno y se percibe un cierto grado de consenso respecto de la necesidad de reformar el sistema actual, aunque no parece ocurrir lo mismo con relación a cómo hacerlo.

Recientemente, el Poder Ejecutivo ha hecho saber su intención de encarar un proceso de reforma que, en caso de prosperar, dará lugar a la primera propuesta integral que llegue a consideración del Congreso en décadas.

En este contexto, se inicia un debate con relación al diagnóstico y las alternativas de rediseño de la estructura tributaria. Desde CIPPEC, consideramos oportuno en esta instancia avanzar en una detallada caracterización del sistema tributario vigente. Este documento indaga acerca de: la composición del sistema tributario; el nivel y la evolución de la carga tributaria; y las principales diferencias y semejanzas de la estructura tributaria local con respecto a las de los países de la región y la OCDE.

RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC 

Centro de Implementación
de Políticas Públicas para
la Equidad y el Crecimiento

Cuando el Estado define sus impuestos, está decidiendo de qué manera van a extraerse los recursos necesarios de las empresas y familias del país, para luego transformarse en consumo e inversión colectivos. El dinero recaudado por medio de los impuestos es el vehículo a través del cual se transfieren recursos de los bienes privados a los bienes públicos.

¿Hay directrices para definir un sistema tributario justo y eficiente?

Existen dos grandes principios para organizar el sistema tributario. Uno es el principio del beneficio, según el cual los individuos pagan impuestos proporcionales a los beneficios que reciben de los programas públicos. Es decir, los impuestos deben estar relacionados con la utilización efectiva de bienes públicos. El otro es el principio de la capacidad de pago, que establece que el monto de impuestos que paga el contribuyente debe estar relacionado con su renta o su riqueza. A mayor riqueza, mayor capacidad contributiva y por tanto, mayores impuestos. Independientemente de que los gobiernos apliquen uno u otro, también suelen introducirse criterios de justicia y equidad. En este sentido, cabe destacar el principio de equidad horizontal, según el cual los contribuyentes que son esencialmente iguales deben pagar los mismos impuestos. Más controversial resulta el principio de equidad vertical, que refiere al trato fiscal que deben tener las personas con diferentes niveles de rentas.

¿Cuáles serían los requisitos de una adecuada estructura tributaria?

Los impuestos deben contribuir a la consecución de los objetivos de la política fiscal. Para esto, es necesario que un sistema tributario cumpla cinco requisitos:

- Neutralidad: el diseño de los impuestos debe minimizar la interferencia en las señales e información que generan los mercados para evitar asignaciones sub-óptimas que reduzcan el bienestar social.
- Suficiencia: debe proveer un nivel de recaudación que permita cumplir los objetivos del gobierno.
- Equidad: la distribución de la carga tributaria debe ser equitativa entre los distintos sectores de la población, teniendo en cuenta la capacidad de pago.
- Simplicidad: el sistema tributario debe ser simple y de fácil acceso para el contribuyente, para minimizar la evasión y elusión.
- Crecimiento y estabilidad de precios: la estructura tributaria debe brindar la posibilidad de suavizar los ciclos económicos, evitando las presiones inflacionarias y tendencias recesivas que aumenten el desempleo.

¹ En presencia de fallas de mercado, la intervención pública — incluyendo el uso de impuestos— puede dar lugar a mejoras con respecto al resultado sin intervención.

Si el sistema es simple, neutral y estable, mayores serán las posibilidades de alcanzar los objetivos. La falta de simplicidad y neutralidad invita a la evasión fiscal, mientras que la falta de estabilidad dificulta la elaboración de planes a largo plazo.

No obstante, la consecución simultánea de estos principios puede generar tensiones entre los objetivos de eficiencia y equidad, puesto que no todos pueden cumplirse en el nivel óptimo. Los sistemas tributarios son la resultante de un proceso histórico con marchas y contramarchas, donde no siempre es posible garantizar el enfoque integral que requieren los postulados teóricos. Este complejo proceso de articulación y generación de consensos políticos y sociales constituye el desafío más importante que deberán sortear el Poder Ejecutivo y el Congreso en los próximos meses.

Los principios constitucionales

La Constitución Nacional establece ciertos principios que deben observar los tributos:

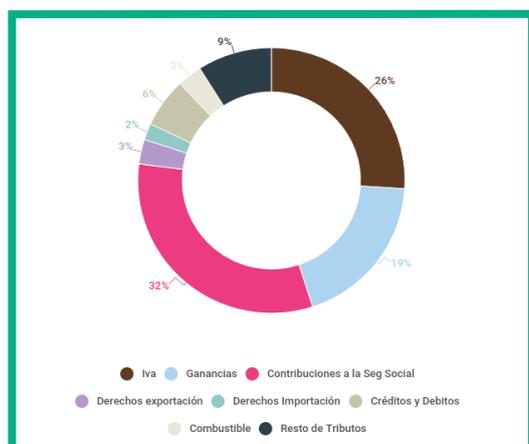
- **Legalidad:** Todo tributo debe estar creado por una ley.
- **Igualdad:** Igualdad entre personas con similar capacidad contributiva.
- **Generalidad:** Los tributos deben abarcar las distintas formas de exteriorizar la capacidad contributiva. Deben alcanzar íntegramente a las distintas personas y a los diferentes bienes.
- **No confiscatoriedad:** deben garantizar la propiedad privada.
- **Proporcionalidad:** en correspondencia con la capacidad contributiva.
- **Equidad:** También llamado principio de justicia. Sintetiza a todos los demás principios tributarios.

Características del sistema tributario

El sistema tributario argentino se caracteriza por la preeminencia de los impuestos indirectos, con un esquema similar al de otros países latinoamericanos. En 2016 la recaudación total representó 34% del PIB (sin considerar el blanqueo hubiera representado 33% del PIB). Los principales rubros de recaudación fueron las contribuciones a las seguridad social, el IVA y el Impuesto a las Ganancias, que representaron, respectivamente, 31,9%, 25,9% y 19,5% del total recaudado. Por su parte, el impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios aportó el 5,8 % y los Derechos de Exportación e Importación el 3,1% y 2,4% de la recaudación, respectivamente, mientras que el impuesto a los combustibles y GNC representó el 3,3%. Finalmente, una decena de impuestos de menor poder recaudatorio individual aportaron 9% del total de recursos (**Gráfico 1**).

El sistema descansa en tres pilares fundamentales: IVA, Impuesto a las Ganancias y Contribuciones a la Seguridad Social. El esquema tributario refleja una mayor participación de los impuestos al consumo que de aquellos que recaen sobre los factores de la producción, que están más concentrados en las rentas del trabajo que en los ingresos de capital. En el caso de los impuestos al consumo, el sesgo se ve acentuado por la existencia en las provincias del Impuesto a los Ingresos Brutos. Por su parte, el peso del impuesto a la renta recae principalmente en las personas jurídicas, con una menor incidencia relativa de ingresos de la renta personal².

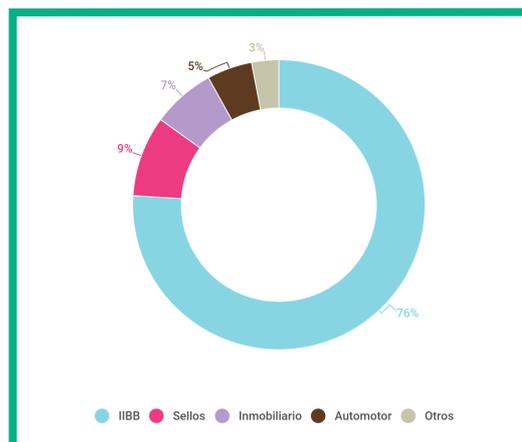
Gráfico 1.
Composición de la Recaudación Nacional en 2016



Fuente: Elaboración propia en base a Afip.

El carácter federal de nuestro país otorga potestades tributarias a las provincias. Los recursos propios de las jurisdicciones representan el 7% del PIB y constituyen el 44,8% de los recursos totales provinciales³. Desde el punto de vista de su composición, el impuesto provincial más relevante es Ingresos Brutos, que ha ganado participación en los últimos años y contribuye con el 76% de la recaudación total⁴. El segundo impuesto en importancia es el de Sellos, que aporta el 8,6% de los recursos, mientras que los impuestos directos, como Inmobiliario y Automotor, sólo representan el 6,9% y 5,4% de la recaudación respectivamente (Gráfico 2).

Gráfico 2.
Composición de la Recaudación Provincial (2015)



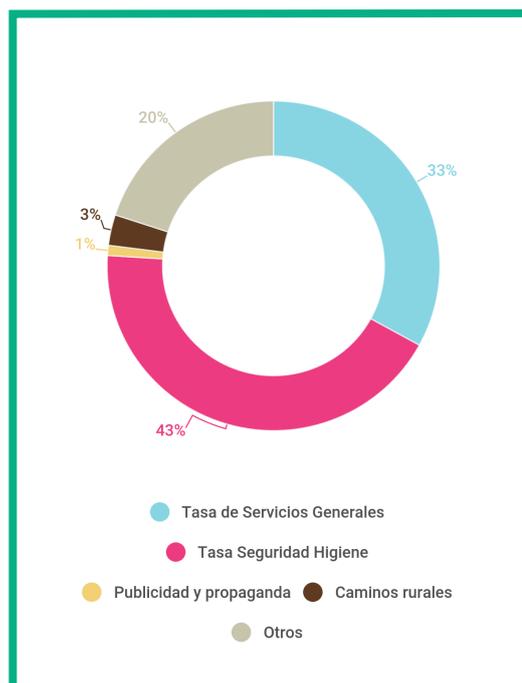
Fuente: Elaboración propia en base a DNCFP. Ministerio De Hacienda.

Por su parte, la mayoría de los municipios recauda tasas por el uso de servicios que, en algunos casos, representan verdaderos impuestos.

Según la última información disponible, aproximadamente el 81% de los recursos municipales se recauda por medio de la imposición de tasas. La Tasa General de Inmuebles y la Tasa de Seguridad e Higiene -denominada en algunos municipios Derecho de Registro e Inspección- constituyen las fuentes de recursos propios de mayor importancia para los gobiernos locales (Gráfico 3).

Régimen fiscal

Gráfico 3.
Composición de la recaudación municipal 2013



Fuente: Elaboración propia en base a López Accotto Y Macchioli (2015).

² En 2010, los impuestos provenientes de sociedades representaban el 69% de la recaudación total del Impuesto a las Ganancias, mientras que el 31% restante provenía de personas físicas (Gómez Sabaini, Jiménez, y Martner, 2017). En los últimos años, la proporción se ha incrementado por falta de actualización de los parámetros del impuesto.

³ Para 2015 la mezcla de recursos del consolidado provincial muestra que del total de los recursos corrientes, 44,8% en promedio, proviene de impuestos provinciales y contribuciones a la seguridad social.

⁴ El IIBB pasó de representar 56,21% al 75,71% del total de la recaudación provincial entre 1998 y 2015.

Los tributos nacionales vigentes en nuestro país son 28 en total. Como se observa en el **(Anexo 1)**, pueden agruparse en seis categorías⁵: sobre los ingresos, beneficios y ganancias de capital; aportes y contribuciones a la seguridad social; sobre la propiedad; internos sobre bienes y servicios; y sobre el comercio y las transacciones internacionales.

El Impuesto a las Ganancias de las personas recae sobre los ingresos del trabajo y del capital (excepto los intereses bancarios y provenientes de títulos públicos que están exentos). Los ingresos del trabajo en relación de dependencia también están alcanzados por las Contribuciones Patronales y los Aportes Personales destinados al sistema de seguridad social.

En el caso de las empresas, el Impuesto a las Ganancias presenta una alícuota del 35%, en tanto que los activos se gravan con un impuesto del 1%, que puede aplicarse como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias; mientras que los activos de las personas están alcanzados con el Impuesto a los Bienes Personales con una alícuota de 1,25%⁶.

La tributación sobre el consumo se basa en el IVA con una alícuota general de 21%. Ciertos alimentos y consumos básicos se gravan a una tasa reducida del 10,5%. Algunos servicios públicos se gravan con una tasa del 27%, mientras que ciertos servicios financieros se encuentran exentos.

También gravan el consumo impuestos especiales sobre ciertos bienes que generan externalidades negativas, como cigarrillos, bebidas alcohólicas y combustibles.

El Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios tiene una alícuota general de 0,6%. El 34% de esa tasa puede computarse como pago a cuenta contra el Impuesto a las Ganancias y Ganancia Mínima Presunta y hasta 100% en algunos casos de pymes.

En materia de comercio exterior, las importaciones son gravadas con el régimen arancelario vigente en el Mercosur y las exportaciones, con derechos diferenciales según el tipo de bien⁷.

La recaudación de impuestos nacionales se distribuye entre la nación y el conjunto de las

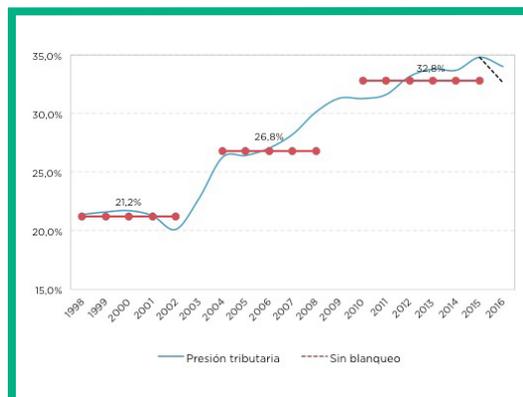
provincias en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 23.548, de Coparticipación Federal y sus modificatorias⁸.

Se excluyen de esta distribución las Contribuciones de la Seguridad Social y los Derechos de Exportación -excepto una parte de los correspondientes a la soja y sus derivados⁹ - e Importación.

Presión tributaria creciente

Entre 1998 y 2016 la presión tributaria total —nación, provincias y municipios— pasó de 21,4% a 34% del PIB, involucrando un incremento de 12,6 puntos porcentuales (p.p). Durante el periodo 1998-2002, permaneció estable en torno al 21% —alcanzando un mínimo de 20% en 2002— y trepó a su máximo histórico en 2015, cuando llegó a representar el 34,8% del PIB. En 2016 la presión tributaria registró una caída de 0,8 p.p., aunque esa reducción se acrecienta si se excluye del análisis el efecto del sinceramiento fiscal, en cuyo caso la presión tributaria del año pasado fue del 33% del PIB

Gráfico 4. Evolución de la presión tributaria (1998-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a DNIAF y DNECFP.

En términos generales, se observa un aumento sostenido de la presión tributaria en el período de análisis. Múltiples factores han contribuido a este comportamiento. La creación y suba de impuestos en la crisis de la Convertibilidad —Débitos y Créditos Bancarios, y Derechos de Exportación—; la recuperación de la actividad económica y el empleo; la suba de los precios internacionales de las materias primas; la nacionalización de los fondos de pensión; y la falta de actualización de los parámetros del Impuesto a las Ganancias son los principales factores que impulsaron el crecimiento de la recaudación. La

8 La Constitución de 1994 dispuso en sus disposiciones transitorias que una nueva ley de coparticipación debía ser sancionada antes de fines de 1996. Transcurridos más de veinte años. Continúa vigente la ley de coparticipación 23.548/88.

9 No obstante, por decreto 206/2009 09 se crea el Fondo Federal Solidario el que se integra con el 30% de los Derechos de Exportación de soja y derivados, cuyo objetivo es financiar en provincias y municipios obras de infraestructura básica social.

Profusión de impuestos

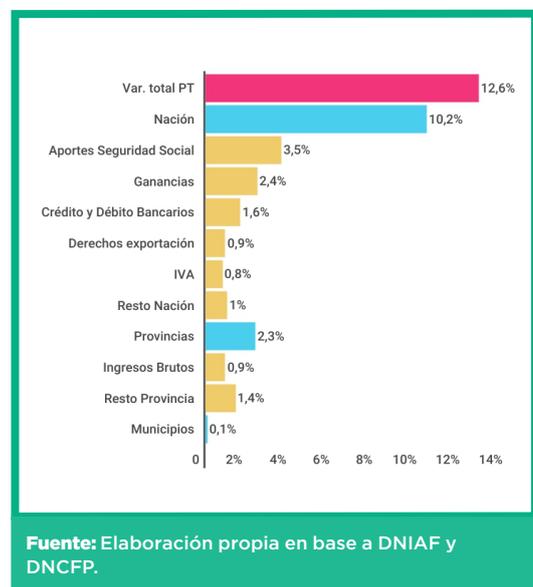
5 De acuerdo a la clasificación de la OCDE.

6 La ley 27264/16 dispuso en el caso del Impuesto a los Bienes Personales un aumento de los mínimos no imponibles para los periodos fiscales 2.016 a 2.018 (\$ 800.000, \$ 950.000 y \$ 1.050.000 respectivamente), estableciendo un sendero de alícuotas decrecientes de 0,75%, 0,50% y 0,25% para 2016/18 respectivamente, desde el 1,25 % de alícuota vigente. Asimismo, se dispone la derogación del impuesto a la ganancia mínima presunta a partir del 1/1/2019.

7 En el caso de las exportaciones de soja y derivados estos son del 27-30%, en tanto que las exportaciones industriales oscilan entre 5 y 10%. Por su parte, los hidrocarburos presentan un régimen particular donde el derecho de exportación se calcula en función del precio internacional y un precio de referencia (actualmente U\$S 69 el barril). Cabe consignar que en el caso de los derechos de exportación de la soja, el PE dictó el decreto 1343/16 por el cual se establece un cronograma de reducción gradual de 0,5% mensual entre enero 2018 y diciembre 2020, oportunidad en que quedará fijado en 18%. Además, la norma estableció un reembolso de 5% a los productores exportadores de soja de las provincias incluidas en el Plan Belgrado.

evolución de la presión tributaria registró tres escalones en su tendencia creciente: partió de un 21,7% promedio en el periodo 1998/2002, se incrementó a 27,1% en 2004/08 y posteriormente, a 33% en 2010/16 (Gráfico 4).

Gráfico 5. Determinantes del incremento de la presión tributaria en % del PIB (1998-2016)



Las contribuciones a la seguridad social constituyen el rubro de mayor aporte al aumento global de la presión tributaria a lo largo del periodo, con un incremento de 3,5% del producto. Este comportamiento está asociado, por un lado, al incremento del empleo registrado a partir de la recuperación económica iniciada a mediados de 2002 y, especialmente, al incremento de los aportes personales que —reforma previsional de 2009 mediante— dejaron de ser derivados a las AFJPs y pasaron a integrar el sistema estatal de reparto.

El Impuesto a las Ganancias está en segundo lugar, con un aumento de 2,4%. Este puesto se debe a la imposibilidad de ajustar por inflación los parámetros del impuesto y a la falta de actualización del mínimo no imponible y las escalas de ganancias personales.

La introducción del impuesto a los débitos y créditos bancarios y el incremento de los Derechos de Exportación, como respuesta a la emergencia de la crisis de la Convertibilidad, tuvo un efecto perdurable, que provocó un incremento en la recaudación de 1,6 y 0,9 p.p., respectivamente. El aumento en la tributación de Ingresos Brutos e IVA, finalmente, significó una expansión similar, del orden de 0,8/0,9 p.p. (Gráfico 5).

Desde el punto de vista jurisdiccional, de los 12,6 puntos porcentuales (p.p.) del producto que se incrementó la carga tributaria global 10,2 p.p. se explicaron por el incremento de la presión tributaria nacional, y 2,3 p.p. respondieron a cambios en la presión provincial, mientras que la carga tributaria municipal permanece prácticamente constante, con un incremento de 0,1 p.p.

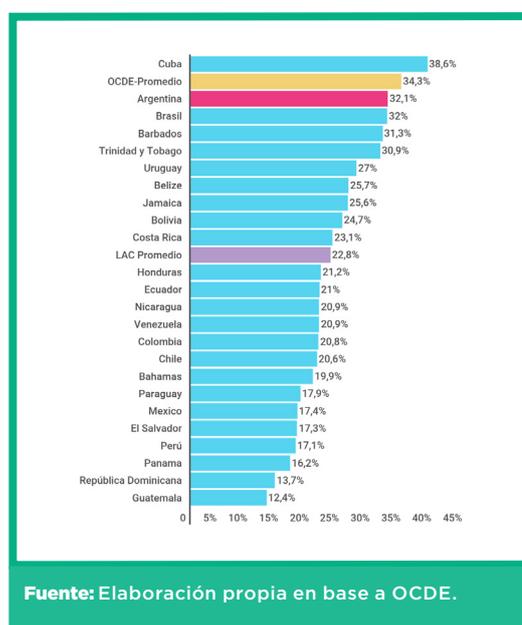
El sistema tributario en la región y en el mundo: un análisis comparado

La recaudación tributaria en la región equivale en promedio al 23% del PIB. Sin embargo, existe una amplia brecha entre los países con mayor y menor presión tributaria. Como se observa en el gráfico 6, Cuba, Argentina y Brasil son los de mayor presión tributaria —38,6% y 32% en cada caso—, en tanto que República Dominicana y Guatemala son los de menor registro, con recaudaciones que sólo alcanzan 13,7% y 12,4% del producto.

La estructura impositiva de la región muestra que el impuesto sobre las rentas y utilidades representó en 2015 el 27,2% del total recaudado. El impuesto sobre la renta de las empresas alcanzó 17,3% del total, mientras que el impuesto sobre la renta de las personas solo 9,9%. En tanto, la participación de las contribuciones a la seguridad social rondó el 17%, aunque con mayor incidencia en los países con regímenes públicos; mientras los impuestos que gravan los bienes y servicios representan prácticamente la mitad del total de los recursos.

Presión tributaria récord

Gráfico 6. Presión Tributaria en América Latina - 2015 (% del PIB)

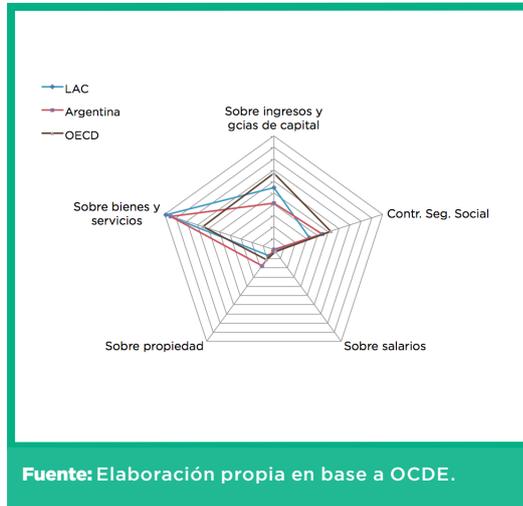


En síntesis, los países de América Latina presentan una mayor participación relativa de los impuestos indirectos en detrimento de los directos. En el caso de nuestro país, se observa también una fuerte presencia de impuestos que recaen sobre el consumo. Dentro de estos, el IVA representa más del 28% de la recaudación total. El sesgo de la tributación sobre el consumo se profundiza con la participación creciente del Impuesto a los Ingresos Brutos en el orden provincial¹⁰.

¹⁰ Se trata de un impuesto altamente distorsivo que incide en todas las etapas del proceso productivo. En 2015 representó 4,1% del PBI.

Las contribuciones a la seguridad social, que ascienden al 22.2% del total de la recaudación, resultan superiores a las de la región. En tanto, el Impuesto a las Ganancias aporta el 20,5%, 7 p.p. menos que el promedio de la región.

Gráfico 7.
Ingresos tributarios en las principales partidas, 2015 (% de la recaudación total)



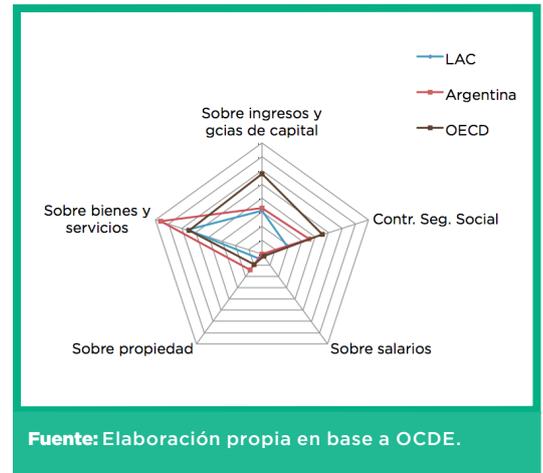
De este modo, si bien con diferencias, la estructura tributaria argentina presenta características que se asemejan más a los países de la región que a los desarrollados. Existen algunas semejanzas entre el esquema argentino y el de los países de la región (**Gráfico 8**). Los impuestos sobre bienes y servicios explican casi el 50% de la recaudación en nuestro país, al igual que en los países latinoamericanos.

No obstante, desde el punto de vista cuantitativo, la presión tributaria argentina se aproxima a la de países avanzados, aunque en términos cualitativos las diferencias son notorias.

En los países de la OCDE los impuestos al consumo exhiben una menor incidencia en la recaudación total (32,6 %), presentando una estructura más equilibrada, donde lo recaudado a través del Impuesto a las Ganancias (33,7%) alcanza una proporción similar (**Gráfico 7**).

Impuestos indirectos

Gráfico 8.
Ingresos tributarios en las principales partidas en porcentaje del PIB, 2015



Los países de la OCDE sostienen una estructura impositiva promedio basada en tres tipos de impuestos: ganancias de personas físicas, seguridad social, e impuestos totales al consumo, que totalizan casi el 92,4% de la recaudación total. La inversión no participa con una alta contribución (ganancias de sociedades) y no existen impuestos a las exportaciones.

Otro aspecto diferenciador en nuestro país es la vigencia de impuestos extraordinarios derivados de situaciones de emergencia —luego devenidos en permanentes—, altamente distorsivos pero de fácil recaudación, como los Derechos de Exportación y el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios, que en conjunto aportan casi el 9% de la recaudación, aunque en 2010 llegaron a representar el 17% del total recaudado a nivel nacional. El gobierno actual redujo los Derechos de Exportación y atenuó el impacto del impuesto al cheque para las pymes¹¹.

Evasión y gastos tributarios

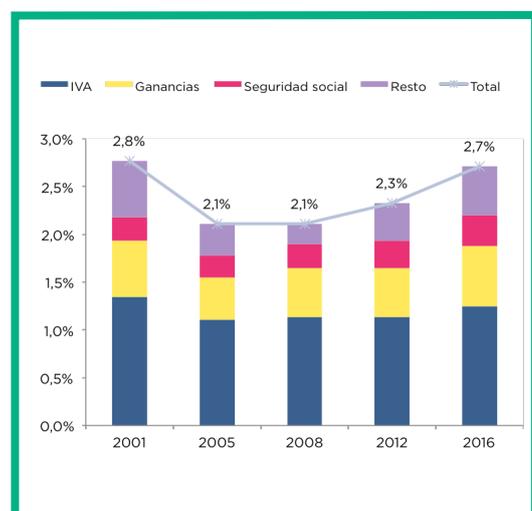
Otras características salientes de la estructura tributaria argentina son la evasión y el elevado nivel de gastos tributarios. Con respecto a la evasión, no solo se trata de un problema fiscal, sino que sus efectos nocivos se proyectan a otras dimensiones socioeconómicas como la competitividad, la inversión, las exportaciones y la equidad distributiva. La pérdida potencial de recursos que implica la evasión limita el espacio fiscal con que puede contar un estado para lograr objetivos a través de la política fiscal, como la estabilización, la provisión de bienes y servicios públicos y la redistribución del ingreso y la riqueza. (Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá, 2010).

¹¹ En diciembre de 2015 por decreto 133/15 el gobierno nacional eliminó retenciones a las exportaciones de trigo, maíz, carne y productos regionales y redujo en 5 p.p. los Derechos de Exportación de soja y sus derivados. Con posterioridad, la ley PYME permitió la compensación del impuesto a créditos y débitos bancarios en un 100% a cuenta del Impuesto a las Ganancias para las micro y pequeñas empresas y en un 50% para las industrias manufactureras consideradas medianas tramo 1.

América Latina registra niveles de evasión históricamente elevados y Argentina no escapa a esa realidad. En los países de la región, hay tasas de evasión de entre 28% y 51% para los impuestos a la renta y al valor agregado respectivamente. En Argentina la tasa de evasión del IVA fue estimada en 20% alrededor de 2007. En el caso del impuesto a la renta, la tasa de evasión conjunta alcanzaba 49,7% (Gómez Sabaini y Morán, 2016).

El gasto tributario —que constituye el conjunto de ingresos que el estado resigna en virtud de regímenes tributarios diferenciales— ronda el 3% del producto. Si bien la utilización de este tipo de instrumentos erosiona la base recaudatoria por su costo fiscal, su adecuada implementación y control pueden contribuir al desarrollo de sectores y regiones considerados estratégicos. De acuerdo con la Ley de Presupuesto Nacional vigente, los gastos tributarios ascendieron a \$218.791 millones en 2016, lo que equivale a 2,7% del PIB¹². Entre 2001 y 2016, se observa cierta estabilidad en el nivel de gasto tributario, pasando de 2,8% en 2001 a 2,1% en 2008 y volviendo a incrementarse hasta 2,7% en 2016. Para 2017 se estima un nuevo incremento que lo ubicaría en 3,23% del PIB.

Gráfico 9.
Evolución gastos tributarios como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a DNI AF y D NCFP.

Conclusiones

El régimen federal implica que tanto el gobierno nacional como los provinciales cuentan con la potestad de recaudar impuestos. El sistema tributario nacional descansa en tres fuentes de recursos fundamentales: IVA, Impuesto a las Ganancias y Contribuciones a la Seguridad Social, que en conjunto representan el 77% de la recaudación total. Con menor incidencia aparecen impuestos extraordinarios como Créditos y Débitos Bancarios y Derechos de Exportación que llegaron a representar el 17% de la recaudación en 2010, reduciendo su participación a 9% en la actualidad. El resto de la recaudación proviene de un conjunto de impuestos de menor poder recaudatorio.

Se observa un predominio de los impuestos indirectos que gravan bienes y servicios. Además del IVA y los impuestos selectivos al consumo, la importancia creciente del Impuesto a los Ingresos Brutos en las provincias —que incrementó su participación del 56% al 76% de la recaudación provincial entre 1998 y 2016— acrecienta este sesgo a la imposición indirecta. Por su parte, el Impuesto a las Ganancias aporta el 20% de los recursos. Esta importancia relativa de los impuestos indirectos con respecto al impuesto a la renta, en particular de las personas, limita la capacidad redistributiva del sistema.

La presión tributaria en Argentina es similar a la de países desarrollados, aunque con un ingreso per cápita inferior. Superando la carga tributaria promedio de América Latina —23% del PIB—, la presión tributaria consolidada en el país asciende a 34%, similar al 34,3% que, en promedio, presentan los países de la OCDE.

La presión tributaria experimentó un incremento significativo en los últimos años, no obstante lo cual no permitió financiar de manera sostenible un gasto público consolidado cuya magnitud equivale al 44% del PIB. Por otra parte, esta presión tributaria creciente repercute de manera diferenciada en los contribuyentes formales, que deben soportar una carga muy superior y de escasa legitimidad, teniendo en cuenta la cantidad y calidad de bienes públicos que suministra el Estado.

Entre 1998 y 2016, la presión tributaria global exhibe un sostenido crecimiento, con una suba de 12,6 p.p. del PIB. De ese incremento, 10,6 p.p. corresponden al aumento de la presión tributaria nacional, 2,3 p.p. a la provincial y 0,1 p.p., a la municipal. En ese periodo, la nación incrementó la carga tributaria en 65%; en tanto que las provincias y municipios lo hicieron 49% y 10%, respectivamente.

La alta evasión y la existencia de elevados gastos tributarios son también rasgos característicos de la estructura tributaria.

Si bien los datos existentes resultan insuficientes, la información disponible indica que en el

¹² Del total de gastos tributarios para 2016, el 81% corresponde a 3 impuestos: IVA, contribuciones a la seguridad social e Impuesto a las Ganancias.

Impuesto a las Ganancias el grado de evasión ronda 50% mientras que en el caso del IVA alcanza un 20%, dando indicios de que, más allá de los avances, resulta necesario mejorar la administración tributaria no sólo nacional sino también provincial.

La densa trama de exenciones vigentes, que benefician a diversas actividades o sectores, limita las bases tributarias y contribuyen a la complejidad del sistema impositivo. Los gastos tributarios alcanzan un monto del orden de 2,7% del PIB.

Nuestro sistema tributario requiere de una reforma. Se trata de sentar las bases del sistema tributario para las próximas décadas, que no de-

berían estar aisladas de un acuerdo fiscal federal mucho más amplio.

El Poder Ejecutivo está elaborando un proyecto de reforma. La Ley N° 27.260, que brinda el marco legal de esta iniciativa, enumera una serie de principios que deberían regir el nuevo sistema impositivo: progresividad, equidad, simplificación, previsibilidad y coordinación federal. El derrotero de la reforma no está exento de dificultades, augurando un intenso debate sobre el perfil del nuevo sistema, y requiriendo de liderazgo político para armonizar principios y objetivos que, aunque loables, resultan muchas veces contrapuestos.

Artana, D., Guardarucci, I., Lavigne, P., Puig, J., & Susmel, N. (2015). El Sistema Tributario Argentino: análisis y evaluación de propuestas para reformarlo. Documento de Trabajo 123, FIEL.

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.

Corbacho, A., Fretes Cibils, V., & Lora, E. (2013). Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo

Gomez Sabaini J.C., Jiménez J.P., Martner R. (eds.). (2017). Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Libros de la CEPAL, N° 142, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P., & Podestá, A. (2010). Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe. En: Evasión y equidad en América Latina. Santiago: CEPAL, 2010. p. 11-67.

Gómez-Sabaini, J. C., & Jiménez, J. P. (2011). Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina, CAF Documento de trabajo N° 2011/08.

Gómez-Sabaini, J. C., y Moran D. (2016). Evasión Tributaria en América Latina: Nuevos y Antiguos desarrollos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región, CEPAL

Hanni, M., Martner Fanta, R., & Podestá, A. (2015). El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. Revista Cepal, N° 116.

Morán, D., & Pecho, M. (2016). La tributación en América Latina en los últimos cincuenta años. Documentos- Instituto de Estudios Fiscales, N° 18, pp.1-42.

OCDE. (2016). Estadísticas Tributarias de América Latina y el Caribe 1990-2015

OCDE. (2017). Estadísticas Tributarias de América Latina y el Caribe 2017.

Rosignolo, Darío (2015). Impactos sobre la equidad de los cambios en la política tributaria: Sugerencias de reformas para mejorar los efectos redistributivos del sistema impositivo en Argentina, Papeles de Trabajo, 9 (15), pp. 224-261. 2014

Tanzi, V., & Zee, H. H. (2001). La política tributaria en los países en desarrollo. Fondo Monetario Internacional.

Categoría de Tributo	Tributos vigentes
Impuestos sobre los ingresos, beneficios y ganancias de capital	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto a las Ganancias • Gravamen de emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteos y Concursos Deportivos • Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta
Aportes y contribuciones a la Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> • Régimen de empleados en relación de dependencia • Régimen de trabajadores autónomos • Régimen para el personal de casas particulares
Impuestos sobre la propiedad	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre los Bienes Personales • Contribución especial sobre el Capital de las Cooperativas • Impuestos a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas • Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras Operatorias
Impuestos internos sobre bienes y servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto al valor agregado (IVA) • Impuestos internos (sobre bienes y servicios) • Impuestos sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural • Impuesto a la Energía Eléctrica • Impuesto Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos • Fondo Especial del Tabaco • Impuesto a las Entradas de Espectáculos Cinematográficos • Impuesto a los Videogramas Grabados • Impuesto a los Servicios de Comunicación Audiovisual • Impuesto sobre el Gas Oil y el Gas Licuado para uso Automotor • Impuesto sobre Nafta y Gas Natural destinado a GNC • Recargo al Gas Natural • Impuesto sobre el Abono de Telefonía Celular
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos de Importación • Derechos de Exportación • Tasa de Estadística • Impuesto a los Pasajes al Exterior
Otros	<ul style="list-style-type: none"> • Régimen simplificado para pequeños contribuyentes (monotributo)

Fuente: Elaboración propia en base a DNIAF, Ministerio de Hacienda

Acerca del autor

Walter Agosto: investigador principal del programa de Desarrollo Económico de CIPPEC. Magíster en Administración Pública y Contador Público Nacional, Universidad Nacional del Litoral. Posgrado en Financiamiento de Políticas Sociales, Universidad Nacional de General San Martín. Ha sido docente, investigador y Secretario de Asuntos Académicos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral y docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica de Santa Fe. En la función pública se ha desempeñado como Secretario de Hacienda de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe, Secretario de Hacienda de la Provincia de Santa Fe, Ministro de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Santa Fe, Vice Presidente del Consejo Federal de Responsabilidad. Fiscal y Diputado de la Nación. Representante de la provincia de Santa Fe en la Comisión Federal de Impuestos, Comisión Arbitral del Convenio Multilateral y Consejo Federal de Inversiones.

La opinión del autor no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Sorrentino Alejo y **Larroulet Patricio**, pasantes del Programa de Desarrollo Económico, colaboraron en la elaboración de este documento.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org. CIPPEC alienta el uso y la divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Agosto, W (Julio de 2017). El ABC del sistema tributario Argentino. **Documento de Políticas Públicas/Análisis N°188**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, **CIPPEC** aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Estado y Gobierno** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.