

LA PRESIÓN TRIBUTARIA SOBRE EL SECTOR
FORMAL DE LA ECONOMÍA

LA PRESIÓN TRIBUTARIA SOBRE EL SECTOR FORMAL DE LA ECONOMÍA



FUNDACIÓN DE
INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS
LATINOAMERICANAS

La presión tributaria sobre el sector formal de la economía - 1a ed. - Buenos Aires :
Fundación de Investigación Económicas Latinoamericanas FIEL, 2006.
400 p. ; 23x16 cm.

ISBN 987-9329-21-X

1. Ciencias Económicas-Tributación.
CDD 336.2

Impreso en la Argentina
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

© Fundación de Investigaciones
Económicas Latinoamericanas, 2006
Córdoba 637, 4º piso
Buenos Aires, Argentina
Tel.: 4314-1990/7178

ISBN-10: 987-9329-21-X
ISBN-13: 978-987-9329-21-4

Derechos reservados
Prohibida su reproducción total o parcial

Prefacio	11
Introducción y síntesis de los principales resultados <i>Daniel Artana</i>	13
Capítulo 1. El diseño óptimo de los impuestos <i>Daniel Artana y Sebastián Auguste</i>	33
1.1. Introducción	33
1.2. Impuestos y eficiencia económica	35
1.3. Otros aspectos a tener en cuenta en el diseño impositivo	51
1.4. Impuestos y crecimiento económico	55
1.5. Impuestos y distribución del ingreso	58
1.6. Simplicidad del sistema tributario y administración	63
1.7. Algunas conclusiones finales	65
Capítulo 2. Los Impuestos en la práctica internacional <i>Sebastián Auguste y Daniel Artana</i>	77
2.1. Introducción	77
2.2. Presión tributaria y desarrollo económico	78
2.3. Estructura tributaria y desarrollo económico	83
2.4. Tendencia en los países desarrollados	89
2.5. Tendencia en Latinoamérica	93
2.6. Algunas consideraciones finales	108
Capítulo 3. El diseño del sistema tributario argentino <i>Cynthia Moskovits y Nuria Susmel</i>	111
3.1. Introducción. Los problemas de diseño del sistema tributario argentino	111

3.2. Características de los principales impuestos	114
3.3. Conclusiones	178
 Capítulo 4. La presión tributaria sobre el sector de negocios en la Argentina	
<i>Sebastián Auguste y Cynthia Moskovits</i>	187
4.1. Introducción	187
4.2. Presión y estructura tributaria en la Argentina	188
4.3. La presión tributaria sobre las empresas en la Argentina	202
4.4. Percepción de las empresas	242
4.5. Conclusiones	245
 Capítulo 5. Los costos del cumplimiento tributario	
<i>Sebastián Auguste</i>	249
5.1. Introducción	249
5.2. Algunas nociones básicas sobre elementos que influyen en los costos de cumplimiento	251
5.3. Evidencia internacional	254
5.4. Evidencia para la Argentina	271
5.5. Consideraciones finales	290
 Capítulo 6. Evasión impositiva: análisis económico y evidencia en la Argentina y Latinoamérica	
<i>Walter Cont</i>	295
6.1. Introducción	295
6.2. El concepto de evasión impositiva	296
6.3. El análisis económico de la evasión impositiva	297
6.4. Evidencia empírica sobre evasión impositiva	307
6.5. Un análisis econométrico de la propensión a evadir impuestos en la Argentina y su comparación con Latinoamérica	312
6.6. Análisis para la Argentina	316
6.7. Conclusiones	323
Anexo 1	326
Anexo 2	327
 Capítulo 7. Evasión del impuesto al valor agregado en la Argentina en el año 2004	
<i>Walter Cont</i>	337
7.1. Introducción	337
7.2. Implementación del IVA	338
7.3. Productividad del IVA y evasión. Medición y evidencia internacional	340

7.4. Metodologías de estimación de evasión en el IVA	343
7.5. Cálculo de la tasa de evasión para la Argentina, 2004, en el IVA	347
7.6. Conclusiones	353
Anexo I	355
Anexo II	359
Capítulo 8. Evasión impositiva en impuestos directos personales: ganancias de las personas y Seguridad Social	
<i>Walter Cont y Nuria Susmel</i>	365
8.1. Introducción	365
8.2. El incumplimiento tributario en el sector formal.	366
8.3. El incumplimiento tributario en el sector informal	378
8.4. Una reestimación.	381
8.5. Conclusiones	386
Anexo	388

PREFACIO

La presión tributaria de la Argentina ha aumentado en forma notable en los últimos años, alcanzando niveles cercanos al 30% del PBI cuando se suman los ingresos de los tres niveles de gobierno.

Sin embargo, las empresas y familias que cumplen puntualmente con sus obligaciones tributarias enfrentan una presión todavía mayor. El objetivo principal de este trabajo ha sido aproximar este número. Los resultados de una encuesta amplia realizada a empresas sugieren que el sector formal de la economía paga impuestos que representan un tercio más que la presión tributaria promedio, es decir casi el 40% de su valor agregado.

Este nivel de tributación es similar al que existe en países que tienen un ingreso por habitante varias veces superior al de la Argentina y genera un castigo para las inversiones y el empleo en blanco, que afecta negativamente la capacidad de la economía de generar ganancias de productividad.

Este diagnóstico se confirma con las estimaciones de evasión realizadas en este estudio, que alcanzan porcentajes muy importantes. En el caso del impuesto al valor agregado (IVA), la evasión en el año 2004 habría sido del orden del 29% (medida en términos de la proporción de impuesto que se deja de cobrar), en el impuesto a las ganancias de las personas, del 50% y en las contribuciones a la seguridad social, del 54%.

Surge de estos datos la importancia de extremar los esfuerzos para reducir la informalidad de la economía y, por esta vía, contribuir a la reducción de la carga tributaria sobre el sector formal. Para que esto último sea posible es necesario, a su vez, que la política de gasto público sea en extremo prudente.

Para llevar a cabo esta investigación, FIEL convocó a un equipo de trabajo integrado por Daniel Artana, Sebastián Auguste, Guillermo Bermúdez, Walter Cont, Marcela Cristini, Cynthia Moskovits y Nuria Susmel, que contó con el apoyo de expertos tributarios para el diseño de la encuesta realizada especialmente para este trabajo. La coordinación general del estudio estuvo a cargo de Daniel Artana, economista jefe de la Fundación.

La elaboración del trabajo fue posible gracias al financiamiento especial provisto por Tinker Foundation y al aporte especial de las siguientes empresas: Asociación de Concesionarios de la República Argentina, Alto Paraná, American Express Argentina SA, Arcor, Asociación Argentina de Compañías de Seguros, Asociación de Bancos de la Argentina, Banco Galicia, Banco Patagonia SA, BBV Banco Francés, Bolsa de Cereales de Buenos Aires, Bunge Argentina SA, Cargill SACI, Carrefour Argentina SA, Central Puerto SA, Cervecería y Maltería Quilmes SA, Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina, CMS Operating SA, Coca Cola de Argentina SA, Edenor SA, EITAR SAIC, ESSO SA Petrolera Argentina, Falabella SA, IRSA, Javicho SA, JP Morgan Chase Bank NA, Loma Negra CIASA, Marby SA, Massalin Particulares SA, Mercado de Valores de Buenos Aires, Nuevo Banco Bisel SA, Organización Techint SA, Pan American Energy LLC, Petrobras Energía SA, Pirelli Neumáticos SA, Repsol-YPF SA, Roggio SA, SC Johnson & Son de Argentina SA, San Jorge Emprendimientos SA, Telecom Argentina, Telecom Italia SPA Sucursal Argentina, Telefónica de Argentina SA, Total Austral SA y Unión de AFJP.

FIEL desea agradecer el apoyo de la Administración Federal de Ingresos Públicos, que aportó información relevante para mejorar la calidad de las estimaciones. El trabajo forma parte del programa anual de investigaciones de FIEL, aprobado por su Consejo Directivo, aunque los resultados no comprometen la opinión de sus miembros, ni de las entidades fundadoras de FIEL, sus empresas y organizaciones patrocinantes.

Víctor Savanti
Vicepresidente

Juan P. Munro
Presidente

INTRODUCCIÓN Y SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS

Daniel Artana

Durante los últimos años se ha observado en la Argentina un aumento notable en la presión tributaria. Computando los ingresos tributarios del gobierno nacional y de las veinticuatro provincias se pasó de un promedio de alrededor del 17% del PBI en las décadas del setenta y del ochenta a uno del 20,3% en los noventa, y al 26,7% en el año 2005. Si se agregan además, una estimación de la recaudación municipal y, para ser homogéneo con otros países, los ingresos al sistema de capitalización previsional, la presión tributaria es del orden del 29% del PBI. En parte, este aumento en la presión tributaria ocurrió porque se redujo

PRESIÓN TRIBUTARIA (En porcentajes del PBI)

	Década 1970	Década 1980	Década 1990	2000-2005	2005
I. RECAUDACIÓN IMPUESTOS NACIONALES	14,8	14,1	17,0	19,7	23,1
Sobre los ingresos	1,6	1,2	2,3	4,3	5,5
Sobre la propiedad ¹	1,1	1,1	0,5	1,7	2,1
Contribuciones a la seguridad social ²	4,3	3,3	4,5	3,1	3,3
Sobre bienes y servicios	5,5	6,4	8,4	8,3	8,9
Sobre el comercio internacional	2,0	1,9	1,0	2,1	3,1
Otros	0,3	0,3	0,3	0,1	0,2
II. RECAUDACIÓN IMPUESTOS PROVINCIALES	2,4	2,7	3,5	3,8	3,9
III. RECAUDACIÓN BRUTA TOTAL (I+II)	17,2	16,8	20,5	23,4	27,0
IV. RECAUDACIÓN NETA TOTAL ³	17,0	16,5	20,3	23,1	26,7

Notas: 1. Incluye el impuesto a las transacciones financieras.

2. Excluye los aportes al régimen de capitalización.

3. Recaudación bruta menos devoluciones y reembolsos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de MECON.

la importancia de otras fuentes de financiamiento del gasto público como el impuesto inflacionario, y ante la necesidad de mejorar el resultado fiscal luego del *default* de la deuda pública.

El cuadro permite ver el fuerte aumento en los recursos nacionales obtenidos a partir de impuestos que gravan las ganancias (de alrededor del 1,5% del PBI en los setenta y los ochenta al 5,5% en el año 2005), de los que gravan a los bienes y servicios (de alrededor del 6% del PBI al 9% en el mismo período) y un punto adicional en los impuestos al comercio exterior por la presencia de las retenciones y, en los impuestos a la propiedad, por el impuesto al cheque. Por su parte, los ingresos provinciales pasaron de alrededor del 2,5% del PBI al 4%.

La presión tributaria es el cociente entre los ingresos tributarios que percibe el gobierno y el nivel de actividad económica. Esto es un indicador del promedio de la economía. En el caso de países con elevada informalidad, como la Argentina, ese promedio esconde realidades muy diferentes. Coexisten sectores y agentes económicos que tienen escasas posibilidades de evadir la carga de los impuestos, con otros que difícilmente sean auditados por la administración tributaria.

El objetivo central de este trabajo ha sido aproximar la carga tributaria sobre el sector formal de la economía y los costos en que incurren los contribuyentes para cumplir con el fisco. Ello lleva, en forma natural, al paso siguiente, que es analizar el problema de la evasión fiscal y a cuantificarla. Estos temas se abordan en los capítulos 4 a 8. Por su parte, los tres primeros capítulos del trabajo incluyen un resumen de los aspectos conceptuales que guían el diseño del sistema tributario en países en desarrollo y la evidencia empírica, y un análisis del sistema impositivo argentino y de los cambios ocurridos en los últimos años. Finalmente, se incluyen algunas sugerencias de política.

En el capítulo 1 se revisa la literatura sobre el diseño impositivo. El objetivo primario de un impuesto es alcanzar la recaudación necesaria para financiar las actividades del Estado. Como casi todo tributo incorpora distorsiones en la economía de mercado, generando ineficiencia económica (no se aprovechan al máximo los recursos totales de la economía), el sistema impositivo debe ser diseñado para minimizar las interferencias con el funcionamiento del mercado. Por otro lado, al sistema impositivo usualmente se le pide que contribuya a lograr una distribución más equitativa del ingreso o la riqueza. En general un sistema progresivo es deseable en términos de que reduce la desigualdad del ingreso, pero a su vez introduce distorsiones mayores en la economía de mercado, generando costos de eficiencia mayores. En este sentido, equidad y eficiencia suelen tener aspectos contradictorios, por lo que el diseño óptimo de impuestos suele ser un equilibrio complejo entre ambos conceptos.

Otros elementos deseables de todo sistema impositivo son que sea simple y fácil de controlar para el fisco, y que sea simple y fácil de cumplir para los contribuyentes. Un buen sistema impositivo debe ser tan simple y estable como sea posible. Ambos, la complejidad del sistema tributario y la inestabilidad incrementan los costos de cumplimiento.

No existe un sistema impositivo óptimo único, sino que depende de las particularidades de cada país, tales como el diseño y funcionamiento de las instituciones, el nivel de desarrollo económico, el grado de apertura y el federalismo fiscal. A su vez, pueden existir diferencias notorias entre el diseño propiamente dicho y la implementación de facto.

A pesar de ello, existen ciertos consensos a nivel profesional. Es deseable que el sistema tributario se base en un impuesto al consumo generalizado (IVA) con pocas exenciones y alícuota uniforme; con impuestos adicionales sólo para algunos consumos que procuran resolver problemas de contaminación o externalidades (bebidas alcohólicas, tabaco y combustibles); con un sistema de impuesto a las ganancias de las personas que mantiene una estructura progresiva, también con pocas exenciones y deducciones para evitar que se disipe esa progresividad y se afecte la eficiencia (aunque ha sido más difícil avanzar en este sentido); con un impuesto a las ganancias de las sociedades con tasa uniforme alineada a la tasa marginal máxima del impuesto personal, que actúa como un sistema de retención para algunos ingresos de capital. Existe menos consenso respecto de cuál debe ser la imposición sobre las ganancias de capital (aspectos de eficiencia exigirían gravarlas como si fueran ingreso ordinario, pero las dificultades de control sugieren eximir las), sobre el uso de impuestos presuntos o cedulares (aunque se les asigna un mayor papel en los países con debilidades de administración), y sobre la utilización de impuestos al trabajo, aunque se observan cada vez mayores intentos por justificar su reemplazo por impuestos al consumo, que parecen haber sido frenados por los problemas de transición de un impuesto a otro, más que por otras razones.¹

En la práctica, la acción de grupos de presión hace difícil lograr un sistema tributario “ideal”. Algunos autores argumentan que los impuestos tienen algunas características que traban los intentos de reformas para mejorarlos. Por un lado, tienen efectos en toda la economía, lo cual lleva a que existan muchos actores involucrados y los acuerdos cooperativos para reformarlos sean difíciles de alcanzar. En segundo lugar, existen problemas de incentivos porque cada actor tiene un aliciente para reducir al máximo su contribución a la recaudación, ya que, en la medida en que el resto cumpla, igual podrá disfrutar de los beneficios del gasto estatal. Por último, la eficacia del sistema tributario depende mucho de la capacidad de la agencia recaudadora, y no solamente de la habilidad de un grupo de profesionales para modificar adecuadamente la legislación. A esto se suman las influencias de los grupos de presión y el hecho de que las consecuencias de una reforma tributaria sobre cada persona son difíciles de prever o cuantificar con precisión.

A pesar de este diagnóstico algo pesimista se puede observar que en las últimas décadas los países han avanzado en mejorar la calidad de sus sistemas tributarios. Por ejemplo, el IVA ha reemplazado a los impuestos a las ventas en cascada, y la globalización ha impulsado un proceso de reducción de las alícuotas marginales (especialmente en el impuesto a las ganancias de las sociedades),

que exigió una ampliación de la base imponible para poder mantener la recaudación.

Finalmente, existen otros factores que facilitan el “éxito” de una reforma. Los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones ponen un límite a las tasas marginales, la visibilidad del sistema tributario es alta (a diferencia de otras políticas públicas, como la evaluación social de proyectos de inversión que tiene escasa cobertura periodística), no se requiere de un grupo numeroso de profesionales para mejorar las leyes tributarias, lo que facilita el proceso en los países en desarrollo que muchas veces no disponen de abundantes recursos calificados en el sector público, y los acuerdos internacionales pueden limitar la acción de grupos de presión. Además, existe bastante consenso profesional acerca de la dirección que debe tomar la reforma tributaria, a diferencia de otras políticas en las cuales hay mayor discrepancia. Esto permite abrigar cierto optimismo respecto de las posibilidades de mejorar los sistemas tributarios en la región.

En el capítulo 2 se revisa la experiencia internacional en materia impositiva. En relación con la presión tributaria se puede concluir que ésta aumenta con el nivel de desarrollo. Esto puede obedecer a factores diversos: menor profundidad financiera en los países en desarrollo, reduciendo uno de los premios por ser formal, que es el acceso al crédito; mayor ineficacia en la gestión pública, que desalienta los pagos al fisco; una menor demanda de bienes públicos en la medida en que ésta aumente más que proporcionalmente con el nivel de ingreso; un menor costo relativo de los servicios provistos por el Estado, porque su productividad crece menos que el promedio de la economía; poblaciones más jóvenes, y mayores restricciones para utilizar impuestos de fácil percepción ante la globalización financiera y la mayor integración comercial.

La Argentina en el año 2005 tenía una presión tributaria del orden del 29% del PBI, segunda en la región después de Brasil y muy superior al nivel que sugeriría su nivel de desarrollo (alrededor del 20% del PBI). Si se tiene en cuenta que la economía argentina es menos abierta al comercio que países de ingresos similares, tiene menor profundidad financiera y peores indicadores de transparencia, ello define un contexto todavía más difícil para la percepción de impuestos, sugiriendo que incluso la presión tributaria podría ser menor a la que se infiere a partir del nivel del PBI per cápita. La aparente contradicción se resuelve rápidamente cuando se observa la elevada participación de impuestos “distorsivos”, pero de fácil percepción, en el total de la recaudación.

Desde la segunda mitad de los años ochenta se ha observado un cambio en los sistemas tributarios en varios países desarrollados desde una tributación sobre la base de la capacidad de pago, progresividad y preferencia por la imposición directa, a un sistema más basado en la neutralidad, equidad horizontal y eficiencia económica, con un mayor énfasis en el fomento y la movilización del ahorro.

Los cambios más notorios han sido en cuanto a simplificación del sistema

tributario y gestión tributaria. En el impuesto a la renta se observa una reducción de las alícuotas marginales, simplificación, reducción de gastos fiscales y ampliación de la base imponible. Se ha argumentado que este cambio hacia un sistema menos progresivo pero más eficiente está basado en el hecho observado de que los impuestos no resultaron buenos instrumentos para redistribuir el ingreso. En este sentido, desde el año 2000 se observa una ligera reducción en la presión fiscal promedio de los países de la OCDE como producto de una oleada de reducciones de las tasas marginales máximas en el impuesto a las ganancias (quince países redujeron la alícuota para el impuesto a las ganancias para personas físicas, mientras que doce redujeron la alícuota máxima para el impuesto a las ganancias corporativas).

La tendencia a incrementar la participación de los impuestos al consumo en el total es generalizada, aunque con mecanismos distintos. Varios países incorporaron el IVA en los últimos treinta años, y redujeron al mismo tiempo las tasas marginales del impuesto a la renta (en particular las tasas máximas). Algunos países, como Estados Unidos, han hecho modificaciones para que el impuesto a la renta opere en la práctica más como un impuesto al consumo que un impuesto a la renta.

Este mayor énfasis en la eficiencia del sistema tributario y menor en la equidad vertical revela un cambio de opinión en el pensamiento académico debido a la baja capacidad que tiene el sistema impositivo, aun para países como Estados Unidos con un sistema estatutario altamente progresivo, para redistribuir ingresos. En este aspecto, la opinión académica parece volcarse hacia el gasto público como el mecanismo esencial para mejorar la distribución del ingreso. Sin embargo, existen algunas excepciones a esta tendencia; en el Reino Unido, por ejemplo, recientemente se agregaron más tramos al impuesto a los ingresos y se incrementó la complejidad.

Los cambios mencionados no son exclusivos de los países desarrollados, y varios países menos desarrollados se han movido en la misma dirección. Esto podría sugerir cierta tendencia a una convergencia hacia un modelo común. En particular, es notorio en el caso del impuesto a la renta corporativa, ya que se observa una convergencia de tasas máximas. Latinoamérica ha avanzado en esa dirección, pero ampliando menos las bases imponibles dado que se han retenido regímenes de desgravación que en otras partes del mundo han sido acotados o eliminados.

Históricamente la mayoría de los países latinoamericanos ha tendido a utilizar el impuesto inflacionario como vía de financiar los recurrentes déficits. La Argentina, por ejemplo, al momento de la hiperinflación en 1989, financiaba más del 30% de su gasto con el impuesto inflacionario. En los ochenta la mayoría de los países de la región tenía altas tasas de inflación reflejadas en altos ratios de impuesto inflacionario sobre PBI, pero en los noventa este ratio cayó sensiblemente, reduciéndose el nivel y la dispersión entre los países. Esta caída en el impuesto inflacionario generó necesidades recaudatorias en un sistema que

funcionaba ineficientemente. En este marco, se ha observado una tendencia, primero, a utilizar los impuestos indirectos, en especial al consumo, para intentar paliar los déficits, y más recientemente a una mayor presión sobre los ingresos y la riqueza. En este sentido, la estructura tributaria de los países latinoamericanos se ha movido recientemente más por necesidades urgentes de recaudación que por razones de eliminar distorsiones, lo que explicaría el surgimiento reciente de impuestos altamente distorsivos en varios países, como el impuesto a las transacciones financieras y los impuestos a las exportaciones.

Excepto en unos pocos países, como Panamá, el IVA se ha transformado, a lo largo de los últimos treinta años, en uno de los pilares del sistema tributario en la mayoría de los países de la región. Esta tendencia a la generalización y expansión del IVA no difiere de lo observado en otras partes del mundo. De hecho, en una muestra de dieciocho países de la región, la tasa promedio del IVA aumentó del 12% en 1975 al 15% en 2003-2004.

A pesar de este importante aumento, la tasa promedio actual de los países latinoamericanos, cuando se la compara con los países desarrollados, no es mucho mayor, aunque sí es significativamente mayor a la de los países asiáticos que tienen un PBI per cápita similar. Este incremento sostenido en el uso del IVA ha llevado a que en los países latinoamericanos este impuesto tenga la participación más importante en la recaudación. Esto refuerza la idea de que los países de la región tienen inconvenientes para obtener recursos por medio de otros impuestos.

En cuanto al impuesto a la renta, al igual que en los países desarrollados, en Latinoamérica se ha observado una caída en las tasas impositivas máximas, que en general no se vieron reflejadas en una caída relativa en la recaudación de este impuesto (en general en la región se aplican alícuotas progresivas para los individuos y proporcionales para las empresas).

Las tasas iniciales y máximas del impuesto a las ganancias de las personas son relativamente bajas en Latinoamérica. Por ejemplo, la tasa inicial promedio es cercana al 9%, mientras que en la OCDE el promedio es del 16%, y en Estados Unidos, del 15%. Por otro lado, la tasa marginal máxima promedio se encuentra en alrededor del 27%, comparado con un promedio del 41% en la OCDE y del 40% en Estados Unidos. Este diseño del impuesto lleva a que el porcentaje de la población sujeto a él sea inferior al que se espera alcanzar en otros países (una parte de la clase media queda afuera de la red del impuesto), lo que sumado a una distribución del ingreso más desigual y a un mayor porcentaje de la población que trabaja en la informalidad, explica una recaudación menor en este gravamen. Debe notarse que las numerosas exenciones también ayudan a reducir la capacidad recaudatoria al deteriorar las bases imponibles.

Algunos autores señalan que la situación en Latinoamérica no difiere de la de los países desarrollados de hace cinco décadas, donde los niveles de mínimo no imponible eran varias veces el PBI per cápita y la recaudación del impuesto a la renta de las personas era relativamente baja. Estos países lograron incre-

mentar la recaudación total del gravamen al masificar el impuesto, en general ampliando la base y reduciendo las alícuotas. Cuando se compara a los países de la región con otros países en desarrollo se observa que los países latinoamericanos no se alejan mucho del nivel que surgiría de una regresión lineal entre desarrollo y recaudación del impuesto a la renta sobre el PBI per cápita.

Surge de este análisis que la diferencia en términos de estructura tributaria entre Latinoamérica y el resto de los países se debe más a diferencias en el funcionamiento práctico que diferencias notorias en el diseño. Este funcionamiento práctico distinto puede deberse a distintos factores, como debilidad institucional, alta informalidad, estructura económica distinta, etc.

En el capítulo 3 se analizan los principales problemas del sistema tributario argentino. En el año 1998, FIEL realizó un estudio exhaustivo sobre el tema, que se actualizó en 2001. El diagnóstico realizado en aquellos estudios respecto de las falencias del sistema tributario argentino, identificó las siguientes:

- El IVA argentino había ido abandonando algunas de sus buenas características, y perdía vigencia el criterio de tasa única. Básicamente coexistían tres tasas diferenciadas (general, reducida para construcción y algunos alimentos, y la diferencial sobre el consumo de ciertos bienes y servicios), además de la tasa cero para exportaciones. A estos problemas se sumaban cuestiones de procedimiento administrativo para recaudar el impuesto: proliferación de sistemas generales y específicos de percepción y retención, así como trabas para una aplicación rápida y eficaz del tratamiento de tasa cero a las exportaciones. Los mínimos avances que ha habido en esta materia se limitan a la reducción de los plazos de devolución a los exportadores.
- El sistema mantenía un sesgo a favor de los proyectos que se financian con deuda, ya que el monto de los créditos no se encontraba alcanzado por el impuesto a las ganancias. Este sesgo discrimina en contra de las pequeñas y medianas empresas, que tienen menor acceso al financiamiento de terceros, así como de aquellas cuya actividad demanda el uso de capital humano y/o específico, pues éstos tienen mayores dificultades para ser utilizados como garantía de los préstamos.
- El impuesto a las ganancias de las personas sólo alcanzaba a los contribuyentes de altos ingresos y era sustituido para el resto con los aportes previsionales.
- La generalización del monotributo amplió la brecha entre lo que aportan los trabajadores en relación de dependencia (a través de sus pagos previsionales) y los que desarrollan actividades independientes, profundizando tratamientos diferenciales entre iguales (inequidad horizontal).
- A nivel de las provincias y municipios, su principal fuente de recaudación estaba dada por impuestos a las ventas en cascada (ingresos brutos y la tasa de seguridad e higiene), que generan conocidas distorsiones (alientan artificialmente la integración vertical, introducen un sesgo antiproducción nacio-

nal que es imperfectamente compensado con reintegros a las exportaciones y alteran los precios relativos de los bienes finales).

- Alta tributación sobre el trabajo formal, con contribuciones a la seguridad social que guardan escasa o nula relación con los servicios que se reciben a cambio, y que son relativamente elevadas para un país de desarrollo intermedio.

Desde el año 2001 en adelante se implementó una serie de nuevos tributos que se encuentran entre los más criticables por sus efectos nocivos sobre la asignación de recursos y, consecuentemente, sobre la eficiencia económica: retenciones sobre las exportaciones e impuesto sobre los débitos y créditos bancarios, entre ellos. La instrumentación de estos nuevos gravámenes, juntamente con la consolidación del monotributo (que fue ampliando su base imponible como consecuencia de las modificaciones legales que redujeron el universo del IVA), cambió en forma sustantiva la estructura de la recaudación tributaria nacional, que en 2004 se sustentaba, en algo más del 15%, en el impuesto a las transacciones financieras y en las retenciones sobre las exportaciones.

Además de estas reformas sustantivas, deben citarse las siguientes modificaciones que tornan más confuso y arbitrario el sistema tributario:

- Se volvió más engorroso el ya enmarañado sistema de regímenes de pagos a cuenta y proliferaron los regímenes de retenciones y percepciones, tanto en IVA como en ganancias y otros impuestos de menor producido recaudatorio.
- Se modificaron en forma caprichosa las tasas efectivas del impuesto a las ganancias por la imposibilidad de realizar ajustes por inflación o por fijarse nominalmente deducciones y mínimos no imponibles en un contexto de aumento generalizado de precios.
- Se implementó una serie de tratamientos impositivos diferenciales, ya sea sectoriales (industria del *software*, por ejemplo) o para la producción de determinados bienes (de capital, informática y telecomunicaciones) o de acuerdo con el tamaño de la empresa.
- Se realizaron modificaciones que implicaron suba y baja de alícuotas de un mismo impuesto en un corto período (es el caso de los impuestos internos sobre algunas bebidas alcohólicas, sobre vehículos y motores, etc.); se elevaron alícuotas y se amplió la base imponible en el impuesto sobre los combustibles, en tanto que parte de los recursos que acrecen al fisco pasaron a ser destinados a fondos fiduciarios con destinos específicos y de muy difícil contralor.
- Se pusieron en vigencia impuestos y regímenes especiales transitorios o que se convirtieron rápidamente en tales (impuesto sobre las altas rentas en 2000, impuesto sobre los intereses pagados, factor de convergencia, planes de competitividad), que aumentaron la inestabilidad del sistema, introdujeron tratamientos especiales, opacaron la simplicidad del régimen y la posibilidad de realizar una planificación de mediano/largo plazo por parte de las empresas.

La situación actual, entonces, muestra un sistema tributario relativamente más complejo que en los noventa, con impuestos que claramente afectan la eficiencia económica y que tampoco ayudan a la consecución de una distribución más equitativa del ingreso, y que se suman a los problemas ya vigentes en aquella década.

En el capítulo 4 se describe la encuesta realizada especialmente para este trabajo con el objeto de aproximar la presión tributaria que enfrenta el sector formal de la economía. Las respuestas alcanzaron a unas doscientas unidades de negocios, con un valor de ventas total de 69.000 millones de pesos en el año 2004, estimándose un valor agregado, para la muestra, de 35.300 millones de pesos.² Esta cifra representa el 8,6% del PBI, a precios de productor.³

En una encuesta de este tipo no puede lograrse una cobertura de todos los sectores de la economía. Este diferente alcance sectorial plantea ciertos problemas a la hora de extraer conclusiones generales. Esto es así puesto que el nivel de imposición varía de acuerdo con el sector de actividad, en tanto también difiere la situación de formalidad/informalidad de cada uno de ellos. En el primer caso, ello se debe a posibles tratamientos impositivos diferenciales; así por ejemplo, las retenciones sobre las exportaciones afectan particularmente a algunos sectores y recaen con menor fuerza sobre otros; los impuestos selectivos sobre el consumo son, por definición, específicos a determinados sectores; las alícuotas diferentes en el caso del IVA son fuente de otra importante discrepancia.

En cuanto al grado de formalidad, ésta se ve afectada por la magnitud del control a que puede estar sometida cada actividad, siendo claramente más significativa en aquellos sectores sujetos a regulación (empresas proveedoras de servicios públicos, sector financiero y de seguros), a los que se suman aquellos con alto grado de concentración. Además, la encuesta tiene un sesgo hacia empresas grandes, que tienden a ser más capital intensivas que el resto.

Para poder estimar, entonces, la presión tributaria sobre el sector de negocios comparable con la encuesta, se deben excluir de la recaudación y del valor agregado globales, aquellos sectores de actividad no captados —o captados deficientemente— por la encuesta. Luego de esta depuración, se llegó a un 77,3% del valor agregado de la economía —medido a precios de productor— en el año 2004. Además, se eliminaron de la recaudación —y, consecuentemente, del nivel de actividad—, los ingresos generados por personas físicas y por monotributistas. Hay varios ejemplos de impuestos por deducir en el primer caso: la recaudación del impuesto a las ganancias de personas o del impuesto sobre los bienes personales son los más evidentes, pero también las personas generan recursos al fisco a través de sus pagos previsionales como autónomos o por sus movimientos bancarios alcanzados por el impuesto sobre las transacciones financieras.

Luego se utilizó información sobre la presión tributaria por sector relevada por la AFIP para el IVA, para corregir las diferencias observadas a nivel sectorial. Aun luego de estas correcciones se observó una heterogeneidad importante dentro de cada sector, que se origina en diferencias asociadas con el tamaño de

las firmas y con los subsectores. Esto último es particularmente importante para el sector manufacturero, donde existen subsectores con características muy distintas. El tamaño, por ejemplo, importa para cuestiones como impuestos relacionados con las exportaciones, ya que en general dentro de un mismo sector de actividad económica son las empresas más grandes las que tienden a exportar en mayor proporción. Las diferencias dentro del sector manufacturero son importantes, por ejemplo, porque ciertas actividades tributan impuestos a consumos especiales, o tienen un tratamiento impositivo diferencial. Desafortunadamente, no existe información de valor agregado lo suficientemente desagregado como para realizar una ponderación con una apertura mayor.⁴

En definitiva, las empresas que respondieron a la encuesta no son equivalentes al promedio que surge del universo. Para poder comparar ambas es necesario expandir los resultados de la encuesta en una forma que refleje las particularidades de las empresas que la respondieron.

En este trabajo se consideran dos formas de expandir la muestra. Una es simplemente armando ponderadores por tamaño. Se contó con la distribución de empresas que presentaron declaraciones juradas del impuesto a las ganancias en 2004. De esta forma se elaboraron cincuenta rangos de acuerdo con las ventas totales de la empresa. Se computó cuántas empresas caían en cada rango de acuerdo con las declaraciones y cuántas caían de acuerdo con la muestra. Así, a cada empresa de la muestra se le asignó un ponderador calculado como el ratio de cantidad de empresas en la base AFIP sobre cantidad de empresas en la muestra dentro del rango al que pertenece la empresa. Si el tamaño de la empresa es lo más relevante para explicar la heterogeneidad en la presión observada, esta forma de expandir la muestra corrige el sesgo.

Una segunda forma de ponderar es armar lo mismo pero por sector de actividad. Se consideró cada sector de actividad, y, en el caso de manufacturas, se abrió el sector en dos dígitos, se armaron rangos de ventas dentro de cada sector, y se computó cuánto representaba cada empresa en la muestra de las empresas de su sector de actividad y su rango de ventas.

En definitiva, la forma de ponderar más apropiada depende de cuál es la variable que mejor explica la heterogeneidad observada. Si la heterogeneidad se debe solamente al sector de actividad económica, reponderando por sector es suficiente para tener un buen estimador de la presión para todas las empresas de la Argentina. Si la heterogeneidad se puede explicar exclusivamente con el tamaño de la empresa, el ponderador por ventas es el más apropiado. Si en cambio, ventas y sector de actividad importan, el ponderador de tamaño por sector de actividad puede ser más apropiado, pero teniendo en cuenta que la aproximación por tamaño no es muy buena.

El cuadro siguiente muestra el resumen de esta tarea de ajustes para poder comparar en forma relativamente homogénea.

La presión tributaria bruta de los impuestos recaudados por la AFIP y las Direcciones Provinciales de Rentas comparable con la encuesta de FIEL fue del

PRESIÓN TRIBUTARIA. RESULTADOS DE LA ENCUESTA

	Datos de recaudación	Datos de la encuesta FIEL
	Sector de negocios (I)	Presión agregada población expandida (IV)
IMPUESTOS NACIONALES	26,6%	33,6%
Sobre los ingresos del trabajo	3,8%	6,9%
Patronales	2,3%	4,4%
Personales	1,5%	2,5%
Sobre las utilidades y los ingresos del capital	4,9%	6,7%
Ganancias personas jurídicas - impuesto determinado	4,9%	6,7%
Sobre las transacciones	12,9%	15,1%
IVA total bruto	7,9%	9,7%
IVA DGI	4,8%	6,6%
Selectivos al consumo	3,2%	3,3%
Débitos	1,8%	2,1%
Sobre el comercio exterior	4,5%	4,5%
Aranceles de importación	1,0%	1,0%
Derechos de exportación	3,4%	3,4%
Otros impuestos nacionales	0,5%	0,5%
IMPUESTOS PROVINCIALES	3,1%	4,2%
Sobre la propiedad	0,3%	0,7%
Inmobiliario	0,1%	0,3%
Sellos	0,2%	0,4%
Sobre las transacciones	2,6%	3,4%
Ingresos brutos	2,6%	3,4%
Otros provinciales	0,1%	0,1%
IMPUESTOS MUNICIPALES	na	1,2%
Reintegro de impuestos por exportaciones	0,5%	0,5%
Carga tributaria total		
Nacional y provincial bruta	29,7%	37,8%
Nacional y provincial neta	29,1%	37,3%
Nacional, provincial y municipal neta	na	38,5%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de AFIP, MECON y encuesta FIEL.

29,7% del PBI (el 29,1% neta de reembolsos). El sector formal de la economía tendría una presión bastante superior, una bruta del 37,8% del PBI (37,3% neta) y del 38,5% (neta), si se incluyen los impuestos municipales que aparecen en la encuesta, pero de los cuales se carece de datos para la población.

Las principales diferencias se originan en los siguientes impuestos:

- En los impuestos al trabajo, la presión tributaria sobre el sector formal es del 6,9% del valor agregado comparado con el 3,8% para el promedio. Ello es consistente con una elevada informalidad en el mercado de trabajo.
- En el impuesto a las ganancias de las empresas, el sector formal enfrenta una presión tributaria del 6,7% de su valor agregado, comparado con un 4,9% para el promedio. Ello sugiere que la evasión en este impuesto también es importante.
- En los impuestos sobre las transacciones, la diferencia entre el 12,5% registrado y el 15,1% que ingresa el sector formal, se explica casi en su totalidad por el IVA.
- En los impuestos provinciales no se cuenta con la misma desagregación de la información disponible para el caso de la AFIP y por ello se optó por hacer una estimación conservadora que arroja una presión tributaria del 4,2% para el sector formal comparada con el 3,1% para el universo.

Estas cifras son consistentes con una diferencia en la tributación efectiva enorme entre el sector formal relevado en la encuesta de FIEL y el “informal” (que incluye también casos de formalidad parcial). Para poder llegar a un promedio del 29,7% del PBI de presión tributaria bruta, si el sector formal tiene una del 37,8%, el sector “informal” enfrenta una del orden de la mitad del sector formal.

Finalmente, debe destacarse que la estimación realizada en este trabajo permite aproximar la brecha entre el precio bruto pagado por el consumidor de una empresa formal y el retorno neto que perciben los trabajadores y capitalistas que hicieron posible la producción de ese bien. Esa brecha sería el doble en el sector formal que la que existe en el resto de la economía, creando distorsiones importantes en la asignación de recursos y en la equidad perseguida por el sistema tributario.

En el capítulo 5 se analizan la teoría y la evidencia empírica sobre los costos que enfrentan los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias. No incluyen el monto tributado en sí, sino que corresponde al tiempo destinado a llenar formularios, entender (y a veces negociar) las normas vigentes, llevar la contabilidad impositiva, guardar facturas, pagos a terceros (tales como abogados, contadores y asesores financieros), etc. Algunas de estas tareas pueden ser utilizadas para eludir o evadir el pago de impuestos, pero de todas maneras conforman el uso de recursos reales que, en ausencia del sistema impositivo, podrían reasignarse a otras actividades.

Los costos de cumplimiento dependen del diseño del sistema impositivo y

de su funcionamiento. Las empresas, por ejemplo, suelen tener una mayor carga administrativa para cumplir con sus tributos, ya que los requerimientos de información suelen ser mayores que para los individuos, los procesos son más complejos y, además, operan como agentes recaudadores del fisco a través de las retenciones y percepciones realizadas a terceros, que se ingresan al fisco en concepto de pago adelantado de impuestos de terceros y no de la firma en sí. No obstante ello, los costos de cumplimiento, en general, se caracterizan por fuertes economías de escala que los hacen más gravosos para las empresas más pequeñas o los contribuyentes individuales.

El diseño óptimo del sistema impositivo debe contemplar los costos en que incurre la administración tributaria y los que deben afrontar los contribuyentes para cumplir. A igual recaudación, es preferible (en términos de eficiencia) un sistema tributario que minimice estos costos. Para la Argentina, los costos administrativos y de fiscalización son conocidos, ya que son parte del presupuesto de la AFIP; sin embargo, se conoce muy poco acerca de los costos de cumplimiento tributario para los contribuyentes, por lo cual difícilmente sean tenidos en cuenta en las decisiones de política tributaria.

El impuesto más complejo suele ser el impuesto a las ganancias. Las encuestas relacionadas con la complejidad del impuesto a las ganancias realizadas para otros países del mundo tienen un componente en común: la fuente de confusión y complejidad suele ser la determinación de la base y no problemas con las tasas o múltiples tasas. En cuanto a la complejidad en impuestos a las ventas, la evidencia muestra que suelen ser las tasas múltiples lo que la generan (en el caso del IVA, tasas diferenciales, productos exentos y/o productos gravados a tasa cero).

La medición de los costos de cumplimiento sólo ha comenzado recientemente y las agencias tributarias cada vez le prestan más atención, al menos en los países más desarrollados (el IRS de Estados Unidos, por ejemplo, realiza estudios periódicamente para analizar los costos de cumplimiento, al igual que otros países como Australia y Nueva Zelanda). Las agencias tributarias de los países en desarrollo todavía no se han dedicado a analizar este tema en profundidad y en general no llevan estadísticas sistemáticas de estos costos.

Existen numerosos estudios sobre el costo de cumplimiento en países desarrollados y en desarrollo. Algunas regularidades de los estudios son: a) fuertes economías de escala en los costos de cumplimiento de todos los impuestos, pero que parecen algo más fuertes en el impuesto a las ganancias, y menores en los impuestos a las ventas y al trabajo; b) el costo de cumplimiento que enfrentan los contribuyentes es mucho mayor al costo administrativo que eroga la agencia tributaria, y c) el costo de cumplimiento promedio del impuesto a las ganancias suele ser mayor para las empresas que para las personas (medido como porcentaje de lo que el contribuyente ingresa al fisco). Esto en parte se debe a la mayor complejidad del impuesto a las ganancias corporativas y en parte a que las empresas, en la mayoría de los países, actúan como agentes de recaudación (por ejemplo, retenciones del impuesto a las ganancias de los empleados); d) el IVA

parece tener costos de cumplimiento mayores a los de los impuestos a las ventas, ambos medidos como porcentaje de la recaudación, y e) contribuyentes que tributan a varias agencias tributarias (como federales, provinciales y municipales) tienden a tener mayores costos de cumplimiento.

En la encuesta realizada a empresas para este trabajo se incluyó una pregunta que permite aproximar el costo que éstas tienen para cumplir con sus obligaciones tributarias. Corrigiendo por el efecto del mayor tamaño promedio de las empresas que contestaron la encuesta en relación con el universo que presenta declaración jurada a la AFIP, se obtuvo que la suma total de los costos de cumplimiento es del orden del 1,8% de la recaudación total, con una gran diferencia por tamaño de empresa (1,2% para el quintil de empresas más grande y 22,4% para el más pequeño). Este resultado es similar al obtenido en otros países: costos de cumplimiento algo superiores a los que demanda la agencia tributaria y fuertes economías de escala.

En la encuesta, además, se preguntaron los componentes de los costos de cumplimiento. La liquidación de impuestos propios es el factor más relevante, representando el 59% de los costos de cumplimiento totales, seguido por la liquidación de impuestos de terceros (20%), litigios tributarios (12%) y los costos asociados con la información requerida por la AFIP (9%). Los costos de cumplimiento relacionados con la liquidación de impuestos de terceros y los relacionados con litigios tienen una importancia relativa mayor cuanto más grande es la empresa.

Finalmente, si bien los costos de cumplimiento y la complejidad del sistema tributario tienden a generar distorsiones en la economía, el factor que las empresas consideran más importante en cuanto a la limitación de sus actividades es la presión tributaria en sí.

En el capítulo 6 se analiza la literatura económica sobre evasión y la experiencia empírica para Latinoamérica. Dada la importancia de la economía informal en la Argentina y la elevada presión tributaria sobre el sector formal, es muy importante avanzar en el conocimiento del problema de la evasión.

En la literatura se han reconocido varios efectos de la evasión. Por un lado, sobre la recaudación fiscal. La evasión claramente erosiona la base impositiva. Esto, además, puede llevar a un círculo vicioso, por el que se requiera una mayor alícuota impositiva anticipando una mayor evasión, para evitar generar un déficit.

Un segundo efecto es sobre la asignación de recursos. En el caso de impuestos al factor trabajo (impuestos de seguridad social, impuesto a las ganancias, etc.) afectan las decisiones de un trabajador entre trabajo y ocio, entre trabajo en distintos momentos del tiempo, entre trabajar en la economía formal o informal. En general, cuanto mayor es la brecha impositiva (la diferencia entre costo total y salario neto) mayores son los incentivos a evadir impuestos.

Tercero, la evasión también afecta en forma caprichosa la distribución del ingreso y ello dificulta el análisis de incidencia impositiva, al implicar mayores

alícuotas legales (sobre las bases impositivas reportadas) para un requerimiento dado de recursos.

Cuarto, la evasión afecta la evolución de la economía y el estándar de vida de la población. En general, la actividad informal tiende a ser una menor proporción de la actividad económica en fases ascendentes del ciclo económico o en etapas de crecimiento, mientras que aumenta en fases descendentes del ciclo.

Quinto, el cumplimiento tributario disminuye cuando aumenta la inflación, en una economía con acceso restringido al mercado de crédito. El efecto es similar al de una caída en la actividad, dado que cae el ingreso disponible (en este caso, debido al aumento en el impuesto inflacionario).

La brecha impositiva generada no es necesariamente igual al monto de impuestos que se habría recaudado bajo un control más estricto que induzca más cumplimiento (esto es, la diferencia entre la recaudación bajo las alícuotas legales y la recaudación con las “alícuotas efectivas”). Si la realidad económica se correspondiera con un cumplimiento perfecto, entonces posiblemente la actividad económica sería diferente en varias dimensiones: agentes económicos que cambiarían sus decisiones de consumo-trabajo-ocio, empresas que quebrarían, etc., los precios cambiarían, y la base impositiva sería distinta.

La literatura teórica sobre evasión la analiza como una decisión del contribuyente bajo incertidumbre, en la cual el incentivo es el ingreso que genera el impuesto evadido, y el disuasivo es la penalidad esperada (que depende de la probabilidad de ser detectado y la pena prevista para el incumplimiento). También se ha avanzado en la dirección de estudiar determinantes de la evasión que dependen, por un lado, de las características individuales del evasor, y por otro, de su interacción en la sociedad, de la complejidad del sistema impositivo, etc. En resumen, las razones más sugeridas sobre la motivación de un individuo de evadir impuestos son: a) una elevada presión tributaria (aunque con poco sustento teórico hasta el momento); b) los costos de cumplimiento; c) el –posiblemente bajo– costo de penalización asociado con la evasión (que combina la probabilidad de detección y las multas/penalizaciones que se aplican al detectarla); d) la organización de la agencia recaudadora, y e) la falta de un vínculo entre los impuestos que se pagan y el gasto que se realiza (salud, educación, seguridad social, infraestructura, etc.).

En el caso de la evasión de empresas, entre los resultados más destacados en estudios de varios países se encuentran, primero, que el cumplimiento tributario está positivamente asociado con el hecho de que la empresa cotice en bolsa o que pertenezca a una industria altamente regulada. Segundo, la evasión está relacionada con la situación de la empresa respecto de sus competidoras. Por ejemplo, una empresa con menos ganancias tiende a evadir más. Tercero, la evasión es más difícil en actividades productivas que en servicios, dado que la producción o venta de un bien físico es más difícil de ocultar que la de servicios. Cuarto, el cumplimiento tributario depende del tamaño y la estructura de organización de una empresa. Así, organizaciones más complejas probablemente ten-

gan mayores costos de evasión, pues tienen que controlar una estructura más grande, o cuanto más gente se involucra en la evasión, mayores son los costos de “seguridad” (permeabilidad) y mayor el riesgo de ser descubiertos. Quinto, empresas que tienen una marca (reputación) tienen mayores costos de ser expuestas ante una conducta ilegal. Sexto, en cuanto al grado de concentración en la industria, existen dos efectos contrapuestos. Por un lado, cuanto mayor es el número de empresas, puede resultar más fácil detectar al que se “desvía de la norma”, pero, por otro lado, puede haber riesgo de que se propague la tecnología de evasión entre las empresas.

Más recientemente aparece una nueva línea de investigación que se concentra en mirar los determinantes de la propensión a evadir impuestos sobre la base de encuestas. Al corregir por grupos de países se observa que, cualitativamente, la motivación decrece —o la propensión a evadir aumenta— al pasar de los países de la OCDE a países de Latinoamérica y de la ex Unión Soviética, mientras que la motivación aumenta —o la propensión a evadir disminuye— al pasar de los países de la OCDE a países de Europa Central y del Este. Segundo, al separar por países, reaparece una relación positiva entre el tamaño de la economía oculta y la motivación intrínseca a evadir impuestos, notablemente en Latinoamérica y los países de la ex Unión Soviética.

En los países de Latinoamérica se analizaron diversas razones para no pagar impuestos. Entre las más notables se encuentran la falta de honestidad de los funcionarios, la presión impositiva (razón que no ha recibido un respaldo teórico contundente) y la percepción de corrupción. En particular, los factores más analizados por la literatura —detección de evasión y penalización— han sido considerados con poca importancia.

Los factores adicionales que se han detectado como determinantes importantes de la propensión a evadir impuestos son la percepción de satisfacción económica de los individuos (efecto positivo sobre la motivación intrínseca a pagar impuestos), la historia inflacionaria (efecto negativo), el tamaño de la economía oculta (efecto negativo) y la brecha respecto del producto potencial (efecto negativo).

Al avanzar al caso particular de la Argentina, también se revisaron variables de confianza en los servidores civiles (efecto positivo) y de confianza en las instituciones públicas, como el Congreso y los partidos políticos (el efecto es positivo, aunque con menor significatividad), y variables de valores que se inculcan en la familia, como el sentido de la responsabilidad y los buenos modales (efecto positivo, aunque con menor significatividad). La detección y mejora de estas relaciones tiene consecuencias importantes sobre las decisiones individuales de cumplir con las obligaciones tributarias.

Por último, la encuesta realizada por FIEL revela una propensión a evadir que decrece con el tamaño de la empresa (medido por su facturación bruta) y que puede ser cualitativamente más importante en sectores de servicios (hoteles y restaurantes, transporte e inmobiliario), aunque claramente no se puede inferir su magnitud.

En el capítulo 7 se estudian algunas características del impuesto al valor agregado de la Argentina y se aproxima la evasión.

En una comparación internacional, la productividad del IVA argentino es relativamente baja. Esto refleja, o bien un nivel de exenciones mayor que el observado en otros países, mayor evasión o ambas cosas. Aun si se corrigen los resultados por diferencias en las alícuotas impositivas (a mayor tasa se produce una menor productividad) se obtiene que, para una alícuota del 21%, el IVA de la Argentina tiene una productividad del 0,3, comparado con el 0,37 para Latinoamérica y el 0,5 para Europa.

Éste es un factor adicional que justifica los intentos por medir la evasión en este tributo. En este trabajo se optó por realizar la estimación a partir de datos de cuentas nacionales, calculando la recaudación potencial a partir de las ventas que generan débito fiscal, estimadas desde el valor bruto de la producción más las importaciones, a las que se les deducen las compras que generan crédito fiscal, estimadas a partir del consumo intermedio de las cuentas nacionales y las inversiones gravadas. La recaudación potencial que se obtiene como diferencia entre débitos y créditos teóricos se contrasta con la recaudación realizada por la AFIP (principalmente a partir de declaraciones juradas de los agentes impositivos y de retenciones de la Dirección General de Aduanas). La herramienta fundamental para poder determinar las transacciones intersectoriales y finales es la matriz insumo-producto. Este método tiene la ventaja de permitir una corrección por el uso de tasas múltiples.

La tasa de evasión que surge de la estimación para el año 2004 es del 28,6%. En una situación ideal de evasión nula (inalcanzable) se recaudarían casi 13.000 millones de pesos adicionales. La tasa de evasión obtenida para el año 2004 es similar a la calculada en trabajos anteriores de FIEL para el año 1997 (29,9%), y algo superior al 26,4% estimado por la AFIP para aquel año. Esta diferencia se explica, en gran medida, por el método diferente de estimación que utiliza la agencia recaudadora que también indica en otros países una evasión algo inferior a la que se obtiene utilizando el método aplicado en este trabajo.

La estimación obtenida de incumplimiento en el IVA es similar a la observada en Colombia, superior a la de Chile, e inferior al de las tasas de incumplimiento encontradas en México, Uruguay e incluso algunos países europeos de alta evasión, pero muy superior a la observada en el resto de Europa.

En el capítulo 8 se estima la evasión en el impuesto a las ganancias de las personas y de las contribuciones a la seguridad social, tanto para el sector de asalariados formales como para los informales. Cuando el trabajador es formal, las alternativas de evasión son subdeclarar ingresos y/o sobredeclarar gastos y deducciones, mientras que en el caso de un trabajador informal la evasión corresponde directamente a no pagar impuestos.

Luego de revisar las alternativas de estimación indirecta de evasión de estos impuestos, se utilizó una metodología discrecional pero conservadora de la evasión, dado que las opciones disponibles (en mayor o menor medida también dis-

crecionales) producirían números más elevados, y posiblemente poco confiables.

La estimación de evasión se realizó en dos partes. En primer lugar se hicieron los cálculos para los trabajadores formales. Luego de proponer proporciones de subestimación de ingresos y sobreestimación de gastos en dos versiones (una de referencia y otra más conservadora) y a su vez considerando la posibilidad o no de evasión por parte de individuos de altos ingresos, se arribó a una estimación de evasión de 4.440 millones de pesos en el impuesto a las ganancias y de 2.700 millones en los tributos al trabajo.

En forma separada se estimó la evasión en el sector informal. Esta cuenta es más directa, ya que, en este caso, se evade la totalidad del impuesto. A partir de la estimación del salario que percibirían en caso de formalizarse (estimación para la cual se tuvo en cuenta el tamaño de la empresa en la cual trabajan), se estimó que el incumplimiento en el impuesto a las ganancias equivale a 2.200 millones de pesos, y en el impuesto al trabajo (por empresas y trabajadores), a 11.870 millones de pesos.

Al agregar la evasión en los segmentos formal e informal de la economía, la tasa de evasión asciende en promedio al 50% de la recaudación potencial del impuesto a las ganancias (entre el 41 y el 62% según la hipótesis que se adopte), y al 54% de la correspondiente a los impuestos al trabajo (entre el 52 y el 56%). Entonces, si la evasión fuese nula (escenario inalcanzable), la recaudación en el impuesto a las ganancias de las personas en el año 2004 hubiese aumentado de 6.120 millones de pesos a 12.760 millones, y la recaudación previsional, de 12.170 millones a 26.740 millones de pesos.

Sin embargo, esta estimación de pérdida de recaudación difícilmente pueda ser capturada por la agencia recaudadora. En definitiva, con la tecnología de control disponible, la recaudación alcanzable es la efectiva. Por ello, es interesante estimar cuánto podría mejorar la recaudación si se mejorara la forma de control. Para ello, se realizó un ejercicio de simulación que calcula el aumento en la recaudación como consecuencia de aumentar la probabilidad de detección de un empleo informal o subdeclaración de ingresos. Un aumento de la probabilidad de detección de valores promedio de 0,40 a 0,50 (es decir, una décima), genera un aumento en la recaudación efectiva del 4 al 12% en el impuesto a las ganancias, y del 11 al 12% en los impuestos al trabajo, lo que implica un incumplimiento tributario menor (del 36% en promedio en el impuesto a las ganancias, y del 49% en promedio en el impuesto al trabajo).

Sugerencias de política

El objetivo principal de este trabajo era estimar la presión tributaria que enfrenta el sector formal de la economía y estudiar en mayor detalle el problema de la evasión fiscal.

A lo largo de este estudio se ha mostrado que la Argentina tenía un sistema tributario con problemas que se han agravado durante la crisis. El *default* y el

elevado tamaño de la deuda pública posterior al *default* han obligado a mantener resultados fiscales superavitarios que se han logrado a partir de un aumento notable en la presión tributaria, basado en crear distorsiones adicionales.

Como el nivel de desarrollo de la Argentina sugiere que la presión tributaria debería ser bastante inferior a la registrada en la actualidad, pero a la vez no debe repetirse el desfinanciamiento crónico del Estado, es necesario extremar la prudencia por el lado del gasto para que el propio proceso de crecimiento económico permita hacer espacio para la reducción de impuestos.

En un ejercicio simple que considera una elasticidad de la recaudación al PBI algo superior a la unidad y se proyecta la coparticipación federal a las provincias en función de la recaudación de cada uno de los impuestos coparticipados, el margen para reducir impuestos se altera bastante en función del sendero que se suponga para el resto del gasto primario del sector público nacional. Así, si éste crece en términos reales al ritmo del PBI en el quinquenio 2009-2013, existiría un excedente de fondos de sólo el 0,5% del PBI (promedio por año) en relación con los recursos necesarios para alcanzar un superávit primario que permita una reducción sostenida e importante en el peso de la deuda. Ese excedente trepa al 1,5% del PBI en el año 2020. En cambio, si el gasto crece en términos reales a un ritmo que es la mitad del crecimiento de la economía, el margen aumenta en forma considerable al 1,4% del PBI para el quinquenio, y a algo más del 4% en el año 2020.

Entonces, el margen para avanzar en una reducción de la presión tributaria que recae sobre el sector formal depende de la prudencia por el lado del gasto público y de la capacidad del Estado para reducir la evasión y la elusión.

Para poder atenuar algunas de las distorsiones existentes, en algunos casos se puede avanzar en forma prudente, permitiendo que ciertos impuestos sean utilizados como pago a cuenta de otros. Esto tiene la ventaja de mantener alguna presión adicional sobre sectores parcialmente informales, pero la desventaja de llevar a excesos potenciales de retenciones y pagos a cuenta en los sectores formales.

Debe señalarse que el mecanismo de pagos a cuenta es fácilmente aplicable para los casos de los aportes patronales y el impuesto sobre las transacciones financieras. Otras mejoras requieren de un cambio en las normas. Éste es el caso del ajuste por inflación en el impuesto a las ganancias de las empresas, de las retenciones a las exportaciones y de modificaciones en el impuesto a los ingresos brutos que acerquen su diseño al de un impuesto a las ventas minoristas o un IVA provincial.

En resumen, la Argentina tiene hoy un sistema tributario mal diseñado, costoso y complejo, pero que permite lograr una recaudación muy superior a la que sería razonable en función de su nivel de desarrollo. Esta combinación de elementos demuestra la importancia de reformarlo.

NOTAS

1. Han surgido algunas propuestas más extremas, especialmente en Estados Unidos, en general basadas en un reemplazo de los impuestos al ingreso por un impuesto federal al consumo. Estas propuestas no parecen ser muy consistentes porque producen pérdidas de ingresos, algunas parten de ideas fantasiosas como la posibilidad de eliminar el IRS si se adopta un impuesto a las ventas (dejando sin resolver el problema de quién se hará cargo del control de ese impuesto), y se han cuestionado su impacto sobre la equidad y moderado sus presuntas ganancias de eficiencia. La idea del impuesto único, que puede ser muy atractiva en la opinión pública, carece de un fundamento sólido que habilite, incluso, su consideración en una discusión de alternativas de sistema tributario.

2. Como no se preguntó a las empresas sobre su valor agregado, éste fue estimado asignando a las ventas el coeficiente de valor agregado a valor bruto de producción del Censo Nacional Económico 1993-1994 al mayor nivel de desagregación posible.

3. Habitualmente se utilizan cifras de PBI a precios de mercado (a los precios que paga el consumidor). Sin embargo, en esta parte del trabajo se utiliza el PBI a precios de productor, que excluye impuestos tales como el IVA y los aranceles de importación, porque estos impuestos no se asignan, en la medición de cuentas nacionales, por sector de actividad.

4. Para corregir el sesgo hacia empresas grandes se puede comparar la distribución por tamaño de las empresas encuestadas y las que presentaron declaraciones del impuesto a las ganancias en el año 2004. Según la AFIP, en ese año el 5,7% del total de empresas tenía ingresos superiores a 10 millones de pesos, mientras que en la muestra estas empresas representan el 57,6% del total. En cuanto a los sectores de actividad económica, la encuesta tiene una sobrerrepresentación de la industria manufacturera (el 32,68% del valor agregado total encuestado frente al 25,39% para la economía), comercio (el 14,29 frente al 12,33%), minas y canteras (el 21,94% frente al 5,99%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (el 21,09% frente al 9,55%), y electricidad gas y agua (el 4,13% frente al 1,77%). El resto de los sectores económicos están subrepresentados.

Capítulo 1

EL DISEÑO ÓPTIMO DE LOS IMPUESTOS

Daniel Artana y Sebastián Auguste

1.1. INTRODUCCIÓN

Un impuesto o tributo es una cuota involuntaria pagada por individuos o instituciones a un gobierno (central o local). Los impuestos pueden ser pagados en efectivo de cualquier tipo o en especies. El objetivo primario de un impuesto es alcanzar la recaudación necesaria para financiar las actividades del Estado. Dado que casi todo tributo incorpora distorsiones en la economía de mercado, que generan ineficiencia económica (no se aprovechan al máximo los recursos totales de la economía), el sistema impositivo debe ser diseñado para minimizar las interferencias con el funcionamiento del mercado. Por otro lado, al sistema impositivo usualmente se le pide que contribuya a lograr una distribución más equitativa del ingreso o la riqueza. En general, se dice que un sistema impositivo es progresivo si la carga tributaria (o la tasa efectiva) que recae finalmente en los contribuyentes es creciente en el nivel de ingreso o riqueza de la persona (caso contrario el sistema es regresivo y proporcional o neutral cuando el porcentaje tributado es constante con relación al ingreso o la riqueza). En general, un sistema progresivo es deseable porque reduce la desigualdad del ingreso, pero a su vez introduce distorsiones mayores en la economía de mercado, que generan costos de eficiencia mayores. En este sentido, equidad y eficiencia suelen tener aspectos contradictorios, por lo que el diseño óptimo de impuestos suele ser un equilibrio complejo entre ambos conceptos.

Para diseñar un sistema impositivo existen diversos instrumentos o impuestos, cada uno con ventajas y desventajas. Los impuestos son generalmente calculados sobre la base de porcentajes, llamados tasas de impuestos, que se aplican sobre un valor particular, la base del impuesto. Existen básicamente dos tipos de impuestos. Los impuestos *ad valorem* se determinan como un porcentaje del valor del bien, servicio o activo gravado. Los impuestos a las ventas, a la propiedad o el IVA son todos ejemplos de impuestos *ad valorem*. La alternativa al impuesto *ad valorem* es un impuesto de suma fija, donde la base del impuesto

es la cantidad de algo, sin importar su precio. A su vez, los impuestos pueden ser clasificados en impuestos directos, que gravan en forma directa la riqueza de las personas (por ejemplo, el impuesto a las ganancias), o en impuestos indirectos, que gravan la riqueza de los individuos en forma indirecta al cobrar un impuesto sobre alguna actividad de la persona que usualmente está asociada con su nivel de riqueza (por ejemplo, impuestos al consumo).

La combinación de distintos tributos y su *modus operandi* determinan el sistema impositivo. No existe un sistema óptimo único, sino que depende de las particularidades de cada país, tales como el diseño y funcionamiento de las instituciones, el nivel de desarrollo económico, el grado de apertura y el federalismo fiscal. A su vez, pueden existir diferencias notorias entre el diseño propiamente dicho y la implementación de facto. Esta última depende, entre otras cosas, de cómo responden los agentes económicos y cómo funcionan las instituciones del país en cuestión, aspectos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar el sistema impositivo.

Elementos deseables de todo sistema impositivo son, además de la equidad y minimización de las distorsiones en la economía, que sea simple y fácil de controlar para el fisco, y que sea simple y fácil de cumplir para los contribuyentes. Un buen sistema impositivo debe ser tan simple y estable como sea posible. Ambas, la complejidad del sistema tributario y la inestabilidad incrementan los costos de cumplimiento.

Un error conceptual común es evaluar el sistema tributario o un impuesto en particular únicamente por su capacidad recaudatoria. Si bien el objetivo básico de un sistema tributario es recaudar, la maximización de la recaudación no necesariamente es consistente con un sistema impositivo óptimo. La razón principal es que en el diseño de un sistema impositivo óptimo se intenta lograr cierta recaudación minimizando las distorsiones que los impuestos generan en la economía (es decir, minimizando las pérdidas de eficiencia). En cambio, un diseño impositivo que sólo apunta a maximizar los recursos no tiene en cuenta cuánto le cuesta a la sociedad, en términos de pérdida de eficiencia, generar esos recursos tributarios. Un sistema impositivo óptimo tiene en cuenta el bienestar de la sociedad, mientras que un sistema impositivo que maximiza la recaudación sólo mira el bienestar de la agencia recaudatoria (su recaudación). Si el impuesto de alta capacidad recaudatoria es un impuesto altamente distorsivo (cosa que usualmente sucede), diseñar un sistema impositivo con uno u otro objetivo arroja resultados muy diferentes.

Por otro lado, también es cierto que impuestos teóricamente óptimos que no recaudan son poco relevantes, dado que la justificación para la existencia de la mayoría de los impuestos es financiar las erogaciones del Estado.

El resto del capítulo se organiza de la siguiente forma. En la primera sección se discuten aspectos de los principales tributos en términos de eficiencia (estática). A continuación se analizan algunos aspectos específicos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar un sistema tributario (tales como grado de apertura de la economía y composición del gasto público). En la sección tres se

plantean aspectos de eficiencia dinámica, al estudiar el impacto de los impuestos en el crecimiento económico. En la sección cuatro se discuten aspectos de equidad y el impacto distributivo de los impuestos. En la sección cinco se analizan aspectos de complejidad y administración tributaria. Finalmente, en la sección 6 se presentan las conclusiones de este capítulo.

1.2. IMPUESTOS Y EFICIENCIA ECONÓMICA

Al analizar el impacto de los impuestos sobre la eficiencia económica se pueden distinguir aquellos aspectos relacionados con el tamaño o nivel de la economía y aquellos relacionados con la tasa de crecimiento de ésta (o el efecto dinámico de los impuestos). Así, un impuesto puede reducir el nivel agregado de producto pero no su tasa de crecimiento. La mayor parte de la literatura especializada se ha concentrado en analizar el primer aspecto y hay cierto consenso en términos de política económica. La literatura que estudia impuestos y crecimiento económico es relativamente más reciente, y existe más ambigüedad en términos de recomendaciones de políticas porque los resultados dependen mucho de qué modelo de crecimiento económico se escoja y de cómo se calibre el modelo. A continuación se analizarán los efectos de los gravámenes sobre diferentes variables económicas, obviando los problemas que plantea el crecimiento económico, que se discutirá en la siguiente sección.

Impuestos no distorsivos

Impuestos Pigouvianos

Los impuestos Pigouvianos¹ son diseñados para solucionar problemas de “externalidades”. Las externalidades son costos o beneficios que el accionar de una persona o empresa genera en otras personas o empresas sin que esa interacción sea valuada en el mercado. Como estos costos o beneficios no afectan a la persona que toma la decisión, no los tiene en cuenta cuando decide qué hacer. Así, cuando existen externalidades los costos y/o beneficios marginales privados difieren de los sociales, lo que lleva a que la producción del bien que genera la externalidad exceda lo socialmente óptimo (cuando existen costos externos) o bien se produzca menos de lo socialmente óptimo (cuando existen beneficios externos). Esta sobre o subproducción implica que la sociedad, en su conjunto, está en una situación subóptima o ineficiente.

Los impuestos Pigouvianos son una manera de restaurar la eficiencia. Como el problema de quién produce un costo externo es que no lo tiene en cuenta a la hora de tomar decisiones, un impuesto puede incrementar sus costos de manera tal que se replique lo que es socialmente óptimo (se “internalizan” las externali-

dades). En el caso de una externalidad positiva, el impuesto Pigouviano óptimo es, en realidad, un subsidio.

Teóricamente, un impuesto Pigouviano no tiene costos de eficiencia, sino que por el contrario elimina ineficiencias. Sin embargo, para su diseño óptimo, se requiere tener muy buena información (se debe conocer cómo opera la externalidad y qué costos o beneficios genera). Una falencia del impuesto Pigouviano es que no considera otras opciones que probablemente sean socialmente preferibles.² Por ejemplo, si una industria localizada en un río contamina el agua y el costo social de esta contaminación es únicamente un mayor costo para potabilizar el agua en una ciudad río abajo, el impuesto Pigouviano se diseña para que la industria internalice ese costo externo. Esta solución no considera otras alternativas, como por ejemplo que la planta potabilizadora utilice agua de otro río. Coase notó que el problema de una externalidad es un problema conjunto de quien la genera y quien se perjudica, y la solución más eficiente no siempre es que quien la produce cambie su accionar. El problema de la externalidad en realidad puede ser analizado como un problema de un mercado incompleto: el de la externalidad. Si se otorgan derechos de propiedad, por ejemplo que la potabilizadora tiene que autorizar a la industria a contaminar, las partes van a negociar (se crea un mercado por derechos a contaminar) y esa negociación, bajo ciertas condiciones, lleva a la solución socialmente eficiente. Es decir que otra solución al problema de la externalidad es asignar derechos de propiedad para generar el mercado que no existe (solución de Coase). Cuando el diseño del impuesto requiere de mucha información y los costos de negociación entre las partes son bajos, la creación de mercados resulta preferible a los impuestos Pigouvianos.³

La importancia de los impuestos Pigouvianos en el diseño óptimo de un sistema es menor. Aun cuando estos impuestos sean la solución óptima al problema de la externalidad, y el gobierno pueda calcularlos correctamente, los recursos que estos impuestos generan suelen ser bajos. Por otro lado, el diseño óptimo de los impuestos Pigouvianos en muchos casos requiere que los fondos recaudados sean transferidos a las partes damnificadas, por lo que si el Estado utiliza esos fondos con otros fines, en realidad el impuesto no opera como una solución eficiente al problema de la externalidad. Dicho esto, queda claro que el Estado tendrá que buscar financiamiento en otros gravámenes.

Impuestos de suma fija

Cuando los mercados funcionan perfectamente (por ejemplo, no existen externalidades), los impuestos generan costos de eficiencia siempre que la presencia de ese impuesto afecte el comportamiento de las empresas o individuos (aun de aquellos que no son directamente los contribuyentes). Sin embargo, teóricamente existe un impuesto que no tiene ningún efecto en el comportamiento de los contribuyentes y, por ende, costos de eficiencia. Estos impuestos son llamados *impuestos de suma fija* y consisten en que los contribuyentes transfieran

una suma fija de sus recursos al Estado. Como la suma que paga el individuo no depende de su comportamiento, éste no tiene ningún incentivo a modificar su accionar, y por ende no genera distorsiones o costos de eficiencia.

El concepto de impuesto de suma fija es teórico, ya que resulta prácticamente imposible hallar un impuesto que no altere algún comportamiento de los individuos. Un ejemplo de impuesto de suma fija podría ser aquel que obliga a todo individuo a destinar un número fijo de horas para trabajar para el Estado. Otro ejemplo sería cobrar una suma fija de dinero a todas las personas independientemente de sus características. Este último ejemplo tiene dos problemas. En primer lugar, resulta sumamente regresivo, en tanto que personas de bajos recursos terminan tributando un porcentaje más alto de sus recursos. En segundo lugar, puede no ser cierto que no afecte ningún comportamiento de las personas. Un impuesto de suma fija no debe modificar el comportamiento del individuo ni hoy ni en el futuro, pero si las personas se preocupan por el bienestar de toda la familia, el tamaño de la familia afecta el monto del tributo, y la decisión de cuántos hijos tener es endógena (lo deciden las personas a través de su comportamiento). Ambos problemas pueden ser reducidos incluyendo cierta progresividad en el impuesto, pero se debería diseñar un impuesto donde cada individuo pague una suma fija distinta, dependiendo de las características de la persona (o de sus recursos), que no se pueden alterar en el tiempo, algo sumamente difícil de lograr con cualquier tributo. Una decisión expropiatoria que no altere el comportamiento hoy puede tener efectos negativos sobre las decisiones futuras del individuo, por lo que no constituye un impuesto de suma fija. Un ejemplo histórico es el impuesto que Inglaterra puso a las propiedades, que se basaba en la cantidad de ventanas que la propiedad tenía. Ésta es una decisión expropiatoria que afecta a las personas que ya tenían casas, pero (como era de esperar) afectó la construcción de las nuevas (con menos ventanas), lo que tiene un costo de bienestar para las personas (casas más oscuras).

En la práctica, resulta imposible (o no deseable) diseñar un impuesto de suma fija. Excluida la posibilidad de utilizar este impuesto, y en ausencia de externalidades u otras fallas de mercado que puedan justificar la existencia de un tributo, todos los impuestos generan costos de eficiencia.

Impuestos distorsivos

Los impuestos típicamente recaen en bienes, servicios o actividades. Como en la práctica resulta imposible gravar a todos en forma uniforme, altera los precios relativos y, por ende, afecta las decisiones de consumo y producción, favoreciendo en forma artificial a aquellas actividades que reciben un tratamiento preferencial y penalizando a aquellas que perciben una carga tributaria mayor. Así, la cantidad de bienes y servicios que se produce y consume pasa a estar influida también por los impuestos, en lugar de depender solamente de las valo-

raciones que tengan los consumidores sobre cada bien y de los costos económicos de producirlos.

A continuación se describirán brevemente los tipos de impuestos más comunes y las distorsiones que éstos generan.

Impuestos al consumo y la producción

Estos impuestos gravan el consumo o la producción de bienes y servicios, por lo que son impuestos indirectos. Pueden ser generalizados (como los impuestos a las ventas finales o IVA) o a ciertos consumos especiales (como el impuesto a gasolinas, alcoholes y tabacos). Al gravar la producción o la venta de un bien, el impuesto en parte se refleja en un mayor precio y esto modifica el comportamiento de los consumidores (y productores), típicamente contrayendo las cantidades producidas y consumidas. Existen casos especiales en los que el tributo no afecta el precio y, por ende, las cantidades consumidas y producidas. En estos casos especiales la oferta o la demanda absorben completamente el tributo.

Impuestos al consumo a la Ramsey

La distorsión que genera el tributo se observa en el cambio de precios relativos, lo que altera las decisiones de consumo e inversión. En tanto que la distorsión va a depender de las características de la oferta y demanda en cada mercado, se podría pensar en cobrar tasas impositivas diferenciales para distintos mercados (tasas mayores en los mercados que generen menores costos de eficiencia y viceversa). Esta idea fue originalmente propuesta por Ramsey en la década de 1920, y se conoce como impuestos “a la Ramsey”. Estos impuestos, de acuerdo con ciertos supuestos, tienen por resultado tasas no uniformes, ya que se trata de lograr una reducción proporcionalmente igual en todos los bienes.⁴

En la práctica, el diseño de un impuesto al consumo “óptimo” presenta varias dificultades.⁵ En primer lugar, requiere una gran cantidad de información sobre las elasticidades de demanda directas y cruzadas que no están siempre disponibles (esto es verdad aun para un impuesto generalizado, en tanto que el impuesto óptimo debería gravar los bienes y servicios complementarios del ocio a una tasa mayor).

En segundo lugar, el impuesto óptimo produce tasas impositivas mayores para los bienes con demanda más inelástica. En general, éstos son los de primera necesidad, y representan una proporción mayor de los gastos de los hogares más pobres, lo que implicaría que la tasa impositiva efectiva pagada por los hogares crezca para los hogares con menores ingresos, por lo que resultan fuertemente regresivos. En teoría este problema podría corregirse mediante el uso de pesos distributivos que contemplaran las características de cada uno de los bienes; de esta manera, el impuesto óptimo combina en su diseño aspectos de

eficiencia y equidad (véase Feldstein, 1972). Sin embargo, el uso de pesos distributivos incrementa los requisitos de información y en definitiva requiere de juicios de valor asociados con la equidad requerida, por lo que su diseño se hace aún más complejo. Esta manera de determinar impuestos óptimos también ha sido criticada por sus problemas para explicar el diseño práctico de los programas distributivos y por algunas inconsistencias.⁶ Asimismo, debe recordarse que cuando se incorporan las características distributivas de los bienes no sólo debe mirarse cuán relevante es un bien para la canasta de consumo de los quintiles más pobres, sino también calcular las filtraciones que puede haber hacia los consumidores de mayores recursos.⁷

Un problema adicional de los impuestos óptimos a la Ramsey es que resulta difícil mantener la equidad horizontal entre diferentes grupos de personas, entendida como que hogares con igual nivel de bienestar tengan una carga tributaria similar, ya que individuos con distintas preferencias de consumo pero igual nivel de bienestar terminan pagando tasas efectivas muy distintas.

En tercer lugar, la regla simple de Ramsey no tiene en cuenta otros aspectos que son relevantes a la hora de diseñar impuestos, como los costos de administrar y cumplir con el sistema y la evasión. La complejidad que generan tasas no uniformes no sólo incrementa los costos para la agencia tributaria, sino también incrementa los costos de cumplimiento de los contribuyentes. Con relación a la evasión, la regla simple de Ramsey no tiene en cuenta que los impuestos se evaden y que la evasión tiende a aumentar a alícuotas más altas. Esto puede incorporarse en el análisis si uno computa elasticidades que incorporen el comportamiento evasor de los individuos. Si se quiere minimizar la evasión, deberían gravarse con menor tasa los productos que la facilitan. Sin embargo, el problema es más complejo, en tanto que la evasión en sí (si es uniforme para todos los agentes económicos) no produce una pérdida de eficiencia, sino una transferencia desde la agencia tributaria hacia aquellos que no pagan sus impuestos. Los costos de eficiencia de la evasión surgen de manera indirecta cuando se incrementan las tasas a otros productos para mantener constante la recaudación, o en forma directa cuando las oportunidades de evadir son diferentes para cada agente económico. Cuando se incorporan temas distributivos el problema se vuelve aún más complejo, en tanto que también dependerá de quiénes se benefician con la evasión (la evasión puede incrementar o reducir la progresividad del impuesto).⁸ Teniendo en cuenta estos costos, es posible que resulte óptimo un sistema de impuestos uniforme (porque reduce los costos de administración y facilita el monitoreo del cumplimiento).

En cuarto lugar, al aceptar la vigencia de impuestos no uniformes se facilita la acción de grupos de presión que tratarán de lograr una alícuota menor que la que les correspondería en el esquema de impuestos óptimos, y que será más difícil de percibir por parte de la sociedad. Esto genera pérdidas de eficiencia por varios motivos. Por ejemplo: a) se destinan recursos para el proceso de búsqueda de la ley más favorable para el sector ("*rent-seeking*") que se desvían de acti-

vidades con un beneficio social más alto, y b) se emplean más factores en el sector beneficiado por la alícuota baja y menos en el resto de la economía.

Por último, resulta paradójico que el gobierno se convierta en un monopolista discriminador que trata de cobrar un “*mark up*” mayor en los bienes con baja elasticidad de demanda (es decir, explota los gustos de los consumidores), aun cuando ello sea eficiente (y, por lo tanto, esté de acuerdo con el interés del conjunto de la sociedad).

Impuestos generalizados al consumo

Alternativamente, uno podría pensar que gravando todos los bienes y servicios con igual tasa, algo conocido como impuestos generalizados, los precios relativos no se modificarían (un ejemplo de este impuesto sería el IVA o un impuesto a las ventas finales generalizado y uniforme). Sin embargo, aun en este caso existe un costo de eficiencia porque se penaliza el consumo de los bienes que el individuo adquiere en el mercado formal, con relación a actividades que no pasan por el mercado, tales como el tiempo destinado al ocio y la producción para autoconsumo. Una ventaja de un impuesto al consumo generalizado es que no penaliza el ahorro, en tanto que (si no existen cambios de tasas en el tiempo) el consumo presente y futuro están gravados a la misma tasa, por lo que este impuesto no modifica las decisiones de los individuos de transferir consumo presente al futuro (ahorrar).

Cuando no hay evasión, la distorsión mayor se encuentra en que el ocio se vuelve relativamente más barato que el consumo de bienes y servicios que se transan en el mercado. La literatura ha desarrollado un impuesto “óptimo” que trata de contemplar este problema. Si el ocio es consumido en forma conjunta con otros bienes (bienes complementarios del ocio) uno podría gravar con tasas más altas estos bienes para que la tasa promedio del consumo conjunto sea igual a la tasa que tributan los demás bienes y servicios en el mercado. Este resultado, conocido como resultado de Corlett-Hague-Harberger, es una extensión de la regla de Ramsey, y está sujeto a las mismas críticas mencionadas anteriormente.

En la práctica, en la gran mayoría de países que utilizan impuestos generalizados al consumo la imposición no es uniforme, pero por razones distintas a las invocadas por el impuesto óptimo en el sentido de Corlett-Hague-Harberger. Por ejemplo, a través de tasas preferenciales en el IVA, o en forma indirecta, mediante la posibilidad de deducir como gasto del balance impositivo de ganancias los montos consumidos de determinados bienes (caridad, salud, vivienda), se favorece el consumo de éstos por razones distributivas o promocionales, expandiendo en forma artificial a estos sectores, a expensas del resto de la economía.

En la medida en que existan consumos exentos (cualquiera sea la razón que haya llevado a esa decisión), aparece el problema práctico de establecer el límite entre productos exentos y gravados. Harberger (1990) ha propuesto una regla práctica para minimizar el costo de eficiencia de esta decisión, que intuitiva-

mente lleva a que productos altamente sustitutos entre sí tengan el mismo tratamiento impositivo.⁹

Los impuestos al consumo generalizados han sido criticados por ser impuestos regresivos, en tanto que se asume que el ahorro es mayor en las personas de mayor nivel de ingreso, por lo que los más pobres terminarán tributando un porcentaje de su ingreso mayor que los más ricos. Sin embargo, en tanto que los más ricos han ahorrado hoy para consumir en el futuro, en realidad no están tributando un porcentaje menor del ingreso, sino simplemente difiriendo su pago en el tiempo. En este sentido, existe un debate sobre qué base es relevante para medir la regresividad de este impuesto. Una gran mayoría de especialistas opinan que la verdadera medida de regresividad o progresividad debiera ser comparar el total tributado por cada individuo con relación a su consumo, que es una buena aproximación de la riqueza o el ingreso permanente. Cuando se considera el ingreso permanente (por ejemplo, el consumo) como medida de bienestar del hogar, los impuestos generalizados al consumo tienden a ser proporcionales o neutrales. Existen otras razones para preferir el consumo como medida de comparación: por ejemplo, si hay personas que reciben transferencias monetarias que luego utilizan para consumir, el ingreso que obtienen subestima su riqueza. Otra razón práctica es que se tiende a sub o sobredeclarar ingresos más que gastos. De todos modos, a la hora de diseñar un impuesto generalizado se suelen hacer excepciones con el fin de que el impuesto sea más progresivo, por ejemplo eximiendo a algunos productos del pago del impuesto o aplicando tasas reducidas.¹⁰

Impuestos a los factores

Hasta ahora se ha hablado de impuestos que gravan el consumo o las ventas finales. Un impuesto sobre los factores productivos grava indirectamente el consumo, en tanto que se traslada al precio del producto final; sin embargo, para una recaudación determinada, un impuesto que recae sobre los factores productivos o sobre algún insumo genera mayores costos de eficiencia que otro que grava directamente el producto. Ello ocurre porque el impuesto al factor, además de introducir las distorsiones en el mercado del producto, alterando las decisiones de consumo, también alienta a las empresas a modificar su forma de producir, de modo tal de reducir al mínimo el uso del factor penalizado por el impuesto y alienta las integraciones verticales que, de no existir el impuesto, no se harían (esto es, afecta la eficiencia productiva).

Un impuesto a las ventas –o cualquiera que grava las transacciones– que no discrimina si la transacción es intermedia o final tiene este problema, conocido como *efecto cascada*. En forma general, cualquier impuesto que grave las transacciones sin discriminar si la transacción es intermedia o final, genera el problema del efecto cascada (algunos ejemplos son los ingresos brutos y el impuesto a los créditos y débitos bancarios utilizados actualmente en la Argentina).

Una alternativa al IVA es el impuesto a las ventas minoristas. En la práctica,

cuando se compara un impuesto a las ventas con el IVA, se deben tener en cuenta los costos de administración del sistema. Los impuestos a las ventas suelen ser menos costosos de administrar que el IVA, pero tienen mayores dificultades de control porque la recaudación proviene en gran parte de la etapa minorista y, además, resulta imposible evitar alguna cascada en la tributación porque es difícil evitar que se graven también operaciones intermedias.¹¹ En el mundo, el uso del impuesto a las ventas ha caído en desuso (una excepción notoria es Estados Unidos), y la gran mayoría de los países se ha volcado hacia el uso del IVA.

Impuestos selectivos al consumo

Los impuestos selectivos al consumo o impuestos a consumos especiales, gravan determinados productos en forma particular, y pueden ser vistos o justificados como impuestos Pigouvianos. Un argumento para estos impuestos es, por lo tanto, penalizar el consumo de determinados productos que generan un daño al resto de los habitantes de un país. Ejemplos típicos de productos gravados son los combustibles, el tabaco y las bebidas alcohólicas. En el caso del tabaco, por ejemplo, la externalidad negativa se refleja en un costo en el presupuesto público de salud mayor. Para las bebidas alcohólicas, además de los argumentos sanitarios, se tienen mayores costos en seguridad vial; en el caso de los combustibles se analizan la contaminación ambiental (y sus efectos sobre la salud y el medioambiente) y la congestión vehicular (dado que no es posible cobrar peajes en todas las calles y rutas del país). Además de estos casos típicos, existe una gran variedad de productos y consumos que en alguna parte del mundo son gravados. La creatividad es enorme y muchos consumos gravados son exóticos. En varios estados de Estados Unidos, por ejemplo, existe un impuesto sobre sustancias ilegales (drogas); las personas deben acercarse a alguna sede de la agencia tributaria y pagar en forma anónima el impuesto, por lo que obtienen una estampilla como comprobante de pago. Si pagó, puede ir preso por posesión de sustancias ilegales, pero no por evasión impositiva. Otros ejemplos son: impuestos a los tatuajes y piercing, “sex sale tax” (Utah), impuesto al desperdicio de agua (Maryland), impuesto a los fuegos artificiales, cebitas y artículos diseñados para asustar a la gente, como arañas y serpientes de goma, etc. (Virginia del Oeste), impuestos a los mazos de cartas (varias partes del mundo), impuesto a los artículos de pieles naturales (varias partes del mundo) e impuestos a los litigios judiciales (Tennessee).

Dada la gran cantidad de artículos que pueden ser gravados con la justificación de “corregir” el comportamiento de los individuos, se debe tener en cuenta, en primer lugar, si tal externalidad existe y, en segundo lugar, si el impuesto es la mejor forma de resolver el problema. Sin embargo, aun cuando el impuesto sea la opción elegida, se debe estimar el monto de la externalidad para diseñar la alícuota del impuesto.¹² Otras razones para gravar en forma diferencial determinados consumos son distributivas o de facilidad en la recaudación. En países en

desarrollo que tienen dificultades para administrar eficazmente un impuesto a las ganancias, los impuestos al consumo de “bienes suntuarios” pueden ayudar a lograr consenso sobre el sistema tributario, ya que es difícil lograr que funcione eficazmente un impuesto progresivo a las ganancias. El problema es que es fácil caer en extremos, tanto por razones de equidad como por intentos de facilitar la tarea de recaudación.

¿Impuesto específico o ad valorem?

Existe una amplia literatura especializada que estudia los efectos de las formas alternativas de tributación (*ad valorem* o específica) sobre el equilibrio de mercado y que tiene implicancias directas o indirectas sobre la cuestión de la deseabilidad de una u otra forma. Esta literatura (analizada en detalle en FIEL, 2003) estudia el problema de la tributación en mercados que se alejan de la competencia perfecta (ya que en éstos se cumple un conjunto de condiciones ideales que hacen irrelevante la cuestión de la forma de tributación).

En términos generales, puede decirse que un impuesto *ad valorem* tiene un impacto negativo sobre la calidad y variedad de productos. Cuando la calidad de productos es importante y los costos marginales de producción están positivamente relacionados con la calidad, entonces el impuesto *ad valorem* también impacta de forma negativa sobre los precios (positivamente en las cantidades). Por otra parte, un impuesto específico afecta de forma positiva el precio (negativamente las cantidades consumidas), y cuando la calidad de producto es relevante, también tiene un impacto positivo sobre la calidad del bien (que se debe a la mayor voluntad de pago por calidad). En consecuencia, los efectos de ambas formas de imposición sobre la base tributaria y la recaudación impositiva —y en términos más generales el bienestar o la preferencia para la política pública— dependen de la importancia de la calidad y variedad de productos en el mercado relevante. Si el mercado se caracteriza por productos de calidad no variable o, en el límite, productos de calidad homogénea, los resultados de la literatura favorecen utilizar solamente impuestos *ad valorem*.

La literatura especializada ha estudiado casos en los que aun con variedad de bienes de distinta calidad, pero sin considerar la aparición o generación de esos bienes o calidades, la forma de tributación se sesga hacia la forma *ad valorem*. También se han estudiado casos en los que la variación de calidad y la voluntad de pago por ésta hacen que la tributación preferida sea totalmente *ad valorem*. Pero en general debería esperarse que exista un amplio conjunto de casos en los que conviene, desde el punto de vista de la política pública, una combinación de impuestos específicos y *ad valorem*. Los resultados indican que ello ocurre dependiendo del tipo de modelo y de las necesidades de recaudación del gobierno: cuanto más se valora la diversidad de productos o la calidad, sube la proporción de impuestos específicos. En el mismo sentido, mayores requerimientos de recaudación tienden en varios modelos de productos diferenciados o calidad variable a sesgar la mezcla a favor del componente específico.

La conveniencia de introducir impuestos específicos aumenta cuando se tienen en cuenta externalidades negativas, ya que éstas pueden ser controladas por un impuesto específico (al atributo que genera la externalidad), o cuando al gobierno le interesa la estabilidad en la recaudación impositiva frente a un escenario de incertidumbre en la demanda y en los precios.¹³ En cambio, los resultados que favorecen utilizar el impuesto específico se debilitan cuando se tiene en cuenta el impacto distributivo del modo de tributación (y no existen mejores instrumentos de política alternativos para abordar el objetivo de equidad).

Impuestos al ingreso

Existen diversos impuestos sobre los ingresos, los que alcanzan las ganancias de las sociedades y de las personas y los que afectan el trabajo. En el caso del impuesto sobre las sociedades, dado que las ganancias son netas de los costos en salarios, se trata de un gravamen que alcanza a los ingresos del factor capital. El de las personas, en cambio, impone tanto los ingresos del capital como del trabajo, mientras que los impuestos al trabajo sólo recaen sobre los ingresos de los trabajadores, en general en forma proporcional.

Es necesario evaluar con cuidado cada impuesto antes de clasificarlo dentro de una categoría. Por ejemplo, el impuesto a las ganancias de las personas que rige en los países desarrollados es en verdad un híbrido entre uno sobre el consumo y otro sobre el ingreso, porque se eximen algunas formas de ahorro;¹⁴ mientras que un impuesto a las ganancias que permite la deducción automática de la inversión (o del ahorro) del balance impositivo es, en verdad, un gravamen sobre el consumo, dado que la inversión deja de estar alcanzada por el impuesto.¹⁵ A su vez, el impuesto al valor agregado puede ser un impuesto al consumo (si se permite la deducción automática de los créditos fiscales por las compras de bienes de capital), o al ingreso (si sólo se permite deducir la depreciación de la inversión o en cuotas sin intereses, los créditos por la adquisición de bienes de inversión) o al producto (si no se permite siquiera la deducción de la amortización). Del mismo modo, los impuestos a las ventas en cascada no son impuestos al consumo solamente, dado que también gravan la producción en aquellas actividades transables que no pueden trasladar el impuesto a sus compradores por la competencia del exterior.

Los impuestos al ingreso alteran la decisión de los individuos entre trabajar y descansar y entre consumir y ahorrar. En el primer caso, porque el impuesto reduce el salario neto que perciben los trabajadores, mientras que mantiene intacta la satisfacción personal que genera el ocio (en este sentido, el efecto es análogo a un impuesto generalizado al consumo). En el segundo, porque un gravamen al ingreso tradicional impone tanto al consumo (porque reduce el ingreso disponible con esa finalidad) como al ahorro (porque reduce el ingreso destinado al ahorro). Pero el ahorro es penalizado con una tasa efectiva mayor, ya que en general se gravan los intereses que genera ese ahorro. Esta “doble”

imposición sobre el ahorro alienta un mayor consumo que el que hubiera existido en ausencia del impuesto y, por ende, reduce la tasa de ahorro de la economía, e indirectamente la inversión y, de ese modo, la capacidad de crecimiento de la economía.

Los impuestos al trabajo no tienen el problema de doble imposición del ahorro porque sólo se concentran en los ingresos de las personas producto de su empleo. En condiciones generales equivale a un impuesto al consumo, con la diferencia de que el tributo se paga cuando se generan los recursos, en lugar de hacerlo cuando se usan esos fondos. Obviamente, como no toda la gente tiene ingresos laborales, los impuestos en la práctica no pueden ser equivalentes.

La distorsión más importante de los impuestos a las ganancias de las empresas y de las personas, en comparación con el resto, es que afectan el proceso de ahorro e inversión. Esto ocurre porque se genera una diferencia entre el rendimiento neto que percibe quien aporta el capital y el retorno bruto de la inversión que queda gravado por el impuesto. Por lo tanto, los proyectos de inversión se realizan con una tasa de corte que es muy superior al ingreso que recibe quien la financia (el accionista o el ahorrista). El gravamen alcanza al capital porque al momento de calcular la base imponible sólo se permite deducir la depreciación, sin reconocer el pago de intereses. Ello hace que se deduzca sólo un porcentaje del valor presente de la inversión. En otras palabras, el impuesto a las ganancias tradicional alcanza al valor que refleja el uso del capital, a diferencia de lo que ocurre con otros insumos o factores utilizados por la empresa. Este problema se agrava en economías inflacionarias. La ausencia de corrección monetaria en el cómputo de la depreciación en algunos países ha servido como excusa para introducir esquemas de depreciación acelerada o créditos fiscales por inversión, pero ello sólo ha complicado aún más el sistema, beneficiando más a unos activos que a otros. Los créditos fiscales por inversión pueden hacer rentables proyectos muy malos y además favorecen a los activos de corta vida útil. Los esquemas de depreciación acelerada tienen un problema parecido, aunque su sesgo con relación a la vida útil no es único. El mejor instrumento para reestablecer la neutralidad entre activos financiados con fondos propios es la deducción automática de la inversión, pero ello convierte el impuesto a las ganancias en un gravamen sobre el consumo o un “*expensing*” parcial.¹⁶ En el caso de los proyectos financiados con endeudamiento, se puede demostrar que la deducción de los intereses nominales más que compensa el impacto negativo de la inflación; entonces, para estos proyectos la deducción automática de la inversión es neutral si no se permite la deducción de los intereses pagados por la deuda.¹⁷

Finalmente, existen problemas para determinar la base imponible de los impuestos al ingreso, dado que en teoría deben incluirse las variaciones en la riqueza de las personas, lo que plantea evidentes problemas de medición por la dificultad que existe para conocer los valores de mercado de todos los activos de un individuo.¹⁸ También se discute su impacto sobre la asunción de riesgos. Cuando las compañías tienen ganancias, el Estado es un “socio” que se lleva el

100% de su parte (conformada por la tasa del impuesto), mientras que cuando las compañías tienen pérdidas, el Estado aporta menos del 100% de las pérdidas. La razón es que cuando hay quebrantos, en general se permite que éstos se trasladen (o imputen) contra ganancias de ejercicios posteriores (“carry-forward” de las pérdidas),¹⁹ pero el período para imputarlos es fijo (en la Argentina cinco años) y en general no se reconoce una tasa de interés (lo que reduce su monto medido en valor actual). Estas restricciones existen para evitar pérdidas de recaudación o reducir vías de elusión, pero a su vez no permiten la plena traslación de las pérdidas, haciendo del Estado un socio privilegiado del negocio, en tanto que enfrenta un riesgo menor.²⁰

Debe notarse que en la mayoría de los países, las ganancias de capital por la tenencia de activos se gravan en los hechos a una tasa menor, sea porque la tasa legal es más baja que la que alcanza a los ingresos ordinarios, o porque se puede diferir su impacto, dado que se las grava sólo cuando se realizan. En este último caso, los contribuyentes demoran el pago del tributo (lo reducen en valor actual) al postergar la realización de las ganancias y adelantar las ventas de los activos con pérdidas. De todas maneras, la reducción de la tasa sobre las ganancias de capital como forma de alentar la asunción de riesgos es una política cuestionable, al menos sobre la base de la información disponible para Estados Unidos, que muestra que los emprendimientos a riesgo sólo explican una parte mínima del total de ganancias de capital de la economía. Y la diferencia de tasas entre ingresos ordinarios y ganancias de capital abre nuevas vías de elusión que son difíciles de administrar. Por otra parte, si se decide gravar las ganancias de capital como si fuera un ingreso ordinario, aparecen varias dificultades: se deben gravar sólo las ganancias reales (ello exige introducir un esquema de indexación); se debe eximir a las ganancias de capital por la tenencia de acciones porque ya pagaron el impuesto a nivel de la sociedad; se mantiene el incentivo a retenerlas porque no es posible gravarlas sobre la base del criterio de lo devengado, al menos para varios tipos de ganancias de capital, y se mantiene el sesgo en contra de las inversiones de alto riesgo ya que, por razones de control fiscal, no se puede permitir la deducción sin restricciones de las pérdidas de ejercicios anteriores.²¹

El impuesto a las ganancias corporativas podría ser interpretado como un impuesto sobre rentas extraordinarias si se permitiera deducir, además de los costos laborales y otros insumos, el costo de oportunidad del capital. En este caso, el gobierno estaría captando las rentas que el dueño de la empresa obtiene, y sería un impuesto no distorsivo (impuesto conocido como “*profit tax*”). Sin embargo, esta versión del impuesto a las ganancias no es implementable en tanto que resulta sumamente difícil calcular el costo de oportunidad del capital, que depende de cada empresa y de cada inversor en particular.

Otro aspecto práctico del impuesto a las ganancias corporativas es que los pagos de intereses son en general deducibles de la base imponible. De esta forma se favorece el financiamiento con deuda en lugar de con capital. Un inver-

sionista que aporta recursos a través de deuda obtiene sus ganancias libre del impuesto a las ganancias corporativas, aunque luego debe pagar el impuesto a las ganancias personales por los intereses ganados (esta ganancia por menores pagos de impuesto a las ganancias corporativas se conoce como “escudo fiscal”). En cambio, si aporta los recursos en forma de capital, sus ganancias (dividendos) están alcanzadas por el impuesto a las ganancias corporativo y, en algunos países, también por el impuesto a las ganancias personales (ya que no se consideran ingresos exentos del pago de este tributo), generando una doble tributación sobre los dividendos (éste ha sido el caso de, por ejemplo, Estados Unidos). Esta doble tributación incrementa el sesgo hacia una estructura de capital con porcentajes de deuda mayores. En los países donde no existe doble tributación de los dividendos, como es el caso de la Argentina, el sesgo hacia la deuda existirá siempre que la tasa marginal que paga el accionista por sus ingresos provenientes de rentas financieras sea menor que la tasa marginal que paga la compañía en el impuesto a las ganancias corporativo.

Un aspecto que complica el cumplimiento del pago del impuesto a las ganancias es la progresividad de sus tasas (ingresos mayores tributan a tasas mayores). La progresividad en el impuesto a las ganancias personales tiene un efecto negativo en la eficiencia, en tanto que desalienta el esfuerzo de las personas al reducir a tasas crecientes el ingreso marginal disponible. Pero la progresividad en las tasas permite generar un impuesto más equitativo (en términos verticales) en tanto que individuos con ingresos más altos enfrentan una carga tributaria mayor. La progresividad del impuesto a las ganancias corporativas resulta más difícil de explicar, en tanto que el tributo recae sobre los ingresos de capital y cualquier persona puede tener participación accionaria en una empresa. Si el objetivo es generar mayor progresividad en todo el sistema, se podría lograr directamente incrementando la progresividad del impuesto a las ganancias personales y lograrla en forma directa, evitando distorsiones y filtraciones. Una versión del impuesto a las ganancias que ha ganado adeptos a lo largo de los años y actualmente se implementa en varios países de Europa del Este es el “flat tax”, que consiste en aplicar una tasa única a todas las ganancias. Tiene el inconveniente de eliminar la progresividad del sistema impositivo (un aspecto deseado), pero elimina distorsiones, facilita el cumplimiento del pago (reduce la evasión), reduce los costos operativos y elimina las distorsiones generadas por el lobby de ciertos grupos de poder por obtener un tratamiento impositivo particular. Este último no es un aspecto menor, en tanto que en la mayoría de los países del mundo el impuesto a las ganancias corporativas se ha vuelto un impuesto muy complejo, con diversos subsidios implícitos, por lo que afecta a distintas actividades y empresas en forma muy heterogénea.

En términos de quién realmente paga el impuesto a las ganancias corporativas, esto dependerá de diversos factores. En general se asume que parte del impuesto es trasladado hacia los consumidores a través de mayores precios, aunque también puede recaer en parte en los trabajadores a través de menores sala-

rios y en los dueños del capital a través de menores retornos al capital invertido. Cuanto más móvil es el capital con el resto del mundo, menores son las posibilidades de que el impuesto a las ganancias afecte su retorno neto. Dada la mayor globalización e integración financiera que se ha dado en las últimas décadas, es probable que la mayor parte de la carga del impuesto a las ganancias de las sociedades se traslade a los trabajadores.

Comparando impuestos a las ganancias con el impuesto al consumo (o al trabajo), si bien es cierto que los primeros generan mayores distorsiones al afectar también el ahorro, debe notarse que, cuando no hay evasión, la base imponible de un impuesto al consumo es menor que la de un gravamen tradicional sobre el ingreso, ya que el primero sólo grava la parte del ingreso que se destina a consumo hoy, mientras que un impuesto al ingreso grava tanto el consumo como el ahorro. Para obtener la misma recaudación es necesario recurrir a una alícuota mayor. Dado que las distorsiones crecen (en general a tasa creciente) cuando las alícuotas son más altas, no es obvio que un impuesto genere menores pérdidas de eficiencia que otro. Sin embargo, conforme a supuestos razonables, el impuesto al consumo resulta ser algo menos distorsivo que los impuestos a las ganancias.²²

Otros tributos

Además de los impuestos tradicionales sobre el consumo y los ingresos del trabajo y del capital, existen otros tributos que en general tienen un menor impacto en la recaudación. Por ejemplo, los gravámenes sobre la propiedad inmueble se han analizado como un impuesto especial al uso de capital en esas actividades y comparten los problemas del impuesto a las ganancias corporativas, en tanto que reducen el retorno de la inversión y, por ende, la actividad del sector.

En los últimos años se ha observado un incremento en el uso de tasas retributivas por los servicios provistos por el Estado (o por particulares bajo concesión pública), lo que si bien no deja de ser un impuesto (en tanto que es un pago forzoso hacia el Estado), permite que algunos servicios sean financiados con un mecanismo que procura replicar el funcionamiento del sistema de precios para el resto de los bienes de la economía, y, por ello, tiene la ventaja de mejorar la asignación de recursos.

El impuesto a los débitos y créditos bancarios, o impuesto al cheque, se ha propagado por varios países de Latinoamérica debido principalmente a su capacidad recaudatoria y bajos costos de administración. Éste es un impuesto que recae sobre las transacciones, y, por ende, grava insumos de producción, lo que genera pérdidas de eficiencia en el consumo y la producción. Además, genera incentivos para que crezcan las actividades informales y reduce el nivel de bancarización, con los efectos que esto tiene sobre las tasas de interés.²³

Un impuesto que ha caído en desuso en el mundo, pero recientemente ha reaparecido en la Argentina, es el impuesto a las exportaciones (retenciones), nuevamente por su capacidad recaudatoria y los bajos costos de administración. Este impuesto reduce el precio interno del producto exportado y, por ende, beneficia a quien consume esos productos. Por otro lado, en tanto que el precio internacional del producto exportado para un país pequeño está exógenamente dado, reduce el precio efectivo que los productores perciben por sus exportaciones. Las empresas se ven afectadas por una reducción tanto en el precio de sus exportaciones, como en el de sus ventas locales. La reducción en el precio interno es un beneficio directo para los consumidores, mientras que el impuesto a las exportaciones produce un beneficio para el gobierno. En el corto plazo, es probable que esos menores precios incidan directamente en la retribución al capital y, en el largo plazo, en los salarios o en la remuneración de la tierra. A diferencia del impuesto a las ganancias corporativas, que también reduce el retorno del capital, las retenciones afectan por igual a todas las empresas, ya que reduce el precio efectivo que perciben. Esto perjudica en mayor medida a las empresas menos rentables, a las que pueden convertir en no rentables, mientras que el impuesto a las ganancias corporativas, si tiene una tasa única, afecta a todas las empresas en la misma proporción de sus ganancias y no saca empresas fuera del mercado. En cuanto a las retenciones al agro, lo más probable es que la incidencia en el mediano plazo recaiga en el factor fijo (que es ofrecido en forma inelástica), es decir, la tierra. El impuesto se traslada a los dueños actuales de la tierra, reduce su precio y genera una pérdida de capital.

Un problema adicional de las retenciones es que al reducir el precio local (con relación al internacional) de los productos que enfrentan retenciones, favorece la sustitución en el consumo hacia estos productos (reduce la eficiencia distributiva) y favorece las actividades productivas que utilizan esos productos como insumos (reduce la eficiencia asignativa y productiva). Esto tiene efectos en el crecimiento económico en tanto que los recursos se desvían hacia actividades que, de no existir el impuesto, no estarían a ese nivel. De esta forma, retenciones en el maíz, por ejemplo, incentivan la inversión en criaderos de cerdos y pollos para exportación, porque reducen el costo de la alimentación, pero cuando las retenciones son eliminadas es probable que estas actividades ya no sean rentables y se pierda el capital invertido.

Aspectos prácticos

La práctica tributaria introduce modificaciones a los impuestos que alteran la incidencia y sus efectos sobre la eficiencia. Algunos aspectos ya han sido mencionados, pero otros merecen ser analizados con más detalle.

En primer lugar, la mayoría de los impuestos en su aplicación práctica distorsionan la selección de factores de las empresas. Por ejemplo, existe evidencia de que el capital se grava a tasas menores que el trabajo en los países de la

OCDE, lo que desalienta la demanda de mano de obra.²⁴ Esto probablemente se debe a las preocupaciones por eventuales fugas de capitales en un mundo donde la movilidad de este factor ha aumentado en forma notable. Este temor parece un poco exagerado cuando se revisa la experiencia de los impuestos a las ganancias de las corporaciones, porque los impuestos pueden ser eludidos más en las decisiones de inversión y menos en lo que respecta al stock de capital. De todas maneras, los ingresos obtenidos por inversiones financieras, en especial las que se realizan en el extranjero, escapan en los hechos a la tributación vía operaciones realizadas en paraísos fiscales o por las dificultades que tiene la agencia tributaria de un país para acceder a información sobre las inversiones que sus habitantes tienen en otros países. De hecho, el secreto financiero y la decisión de reducir las retenciones sobre los ingresos de no residentes llevan a que ninguno de los dos países (el de residencia y el de la inversión financiera) puedan lograr una recaudación significativa a partir de estos ingresos.

En segundo lugar, el nivel de bienestar de un país está asociado a las ganancias de productividad que puedan realizarse, a los recursos que el país tenga y cómo se utilizan; no depende de lo que se pueda obtener a expensas de otros países. El corolario de esta expresión es que las reducciones tributarias para atraer inversiones no aumentan el crecimiento de largo plazo.²⁵ Sin embargo, en los hechos, los impuestos afectan las decisiones de inversión, tanto por sectores y regiones como por el esquema de financiamiento u organización de la firma. En el primer caso, se trata de las típicas medidas de fomento y promoción. En el segundo, aparecen distorsiones por la forma societaria (por ejemplo, el impuesto a las ganancias de las corporaciones en Estados Unidos grava en forma diferencial a las empresas organizadas de esta forma y, por ello, beneficia a las no incorporadas); por el financiamiento (en general, se favorece el financiamiento con deuda o se trata diferente a la emisión de acciones, a los dividendos distribuidos en efectivo o a la reinversión de utilidades), y esto, a su vez, afecta más a las pequeñas empresas que tienen más dificultades para obtener las garantías necesarias para endeudarse y, por lo tanto, no pueden utilizar con la misma asiduidad la forma más barata de financiamiento; por el tipo de ingreso (ordinario o vía ganancias de capital); por la naturaleza de la inversión, en capital físico o humano;²⁶ o por la vida útil de los activos (por ejemplo, los créditos fiscales por inversión favorecen a los activos de corta vida útil). También es posible que se grave en forma diferente a las distintas alternativas de ahorro.

Por último, todos los impuestos se evaden y se eluden, entendiéndose a la elusión como la reducción en la carga tributaria permitida por la legislación, mientras que la evasión es una reducción ilegal que es sancionada con penas en el caso de ser detectada. Debe notarse que la evasión no sería un problema para la eficiencia económica si fuera uniforme para todos los agentes económicos y para todos los sectores, ya que no afectaría los precios relativos y, por ende, no agregaría costos de eficiencia a los ya creados por los tributos. Pero en los hechos, las tasas efectivas y las probabilidades de detección varían entre secto-

res y empresas,²⁷ generando costos de bienestar similares a los que surgen por la tributación diferencial.²⁸ Los costos de eficiencia pueden ser vistos en forma intuitiva pensando en que los sectores o las empresas que evaden cobran los mismos precios que los que cumplen con el fisco, pero la diferencia en el pago de impuestos la utilizan para financiar sus mayores costos (por ejemplo, ineficiencias).

Por lo tanto, los sistemas tributarios en la práctica distan de ser eficientes. La pregunta por responder es cuán importante es la pérdida de bienestar. Entre otras razones, esto depende de la sensibilidad de las variables económicas a los cambios en los precios originados por los impuestos (elasticidades), y de la cantidad de distorsiones que existen, porque los costos de bienestar por cada decisión afectada tienden a sumarse.

1.3. OTROS ASPECTOS A TENER EN CUENTA EN EL DISEÑO IMPOSITIVO

Influencia de los impuestos sobre el ahorro, la inversión y el mercado laboral

A la hora de diseñar el sistema impositivo se debe tener en cuenta cómo reaccionan los contribuyentes y cuál es la sensibilidad de los parámetros (elasticidades, por ejemplo).

En primer lugar, el efecto de los impuestos sobre el ahorro es bajo. Esto se explica por la baja elasticidad del ahorro al rendimiento neto y porque el menor ahorro privado puede ser compensado, aunque no siempre, por un mayor ahorro público. Esto no agota todos los canales a través de los cuales se puede encontrar algún efecto (por ejemplo, el impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso, ya que las familias tienen diferentes propensiones a ahorrar, o la posibilidad de que se sustituya ahorro familiar por ahorro en las empresas), pero de todas maneras no se ha encontrado un impacto muy negativo.²⁹

En segundo lugar, la respuesta del trabajo de los varones adultos a cambios en los impuestos al ingreso es baja. Es más importante la reacción de las mujeres (en particular de las mujeres casadas y con hijos), debido a los roles diferenciales que tradicionalmente han tomado mujeres y varones en la producción hogareña.³⁰ De todas maneras, el efecto parece ser diferente en función de los niveles de ingreso. Una reducción en la tasa marginal de impuestos al trabajo aumenta la oferta de trabajo de los varones de menores ingresos y la reduce en los de mayor ingreso. Esto se confirma con estudios realizados sobre la reforma impositiva de 1986 en Estados Unidos, una de las más significativas de la historia de ese país.

Es más significativo el impacto de los impuestos al trabajo sobre la creación de empleos, aparentemente con mayor peso de las cargas patronales. La elasticidad precio de la demanda de trabajo (muy superior a la elasticidad de la oferta)

se estima en el orden del 0,3.³¹ Esta elasticidad es mayor para el trabajo no calificado (lo que revela la importancia de reducir los costos laborales del segmento de la población más afectado por el desempleo). Pero además del efecto directo sobre la creación de empleo de una reducción en el costo laboral, se debe computar un efecto adicional, porque esa medida favorece la expansión de las actividades trabajo intensivo de la economía. Debe notarse que el efecto positivo sobre la creación de empleo de las reducciones en los impuestos al trabajo es mayor cuanto menos rígidas son las regulaciones laborales.

Existe bastante evidencia de que el capital es sustituto del trabajo no calificado y complemento del calificado. Ello hace que mayores impuestos al trabajo aumenten la demanda de trabajadores calificados con relación a la de los no calificados, cuando las empresas aumentan su demanda de capital.

Existe una preocupación creciente en los países miembros de la OCDE sobre el desaliento a trabajar que resulta de altas tasas marginales de imposición sobre los ingresos, de los grupos de menores ingresos, como resultado conjunto de los impuestos y los beneficios sociales que se pierden por el hecho de aceptar un empleo (seguro de desempleo, asistencia a los hijos). En varios países la suma de ambos efectos ha dado lugar a tasas marginales superiores al 100% para algunos tramos de ingreso (la llamada “poverty trap”).

Hay evidencia de que la inversión responde a cambios en los impuestos, pero el impacto sobre el *quantum* físico es bajo. Los incentivos fiscales han tenido poco éxito para fomentar la inversión; más bien han servido para dar una ganancia extraordinaria a inversiones que se hubieran realizado de todas maneras y en algunos casos para evitar que optaran por otros países.³² Sin embargo, se observa que las tasas efectivas sobre la inversión en diferentes activos y por tipo de financiamiento son muy dispares, y afectan las decisiones de inversión en el margen. La mayoría de los países miembros de la OCDE favorece a los intangibles (capital humano, investigación y desarrollo) con relación a las inversiones en capital físico, al permitir una virtual amortización instantánea de los montos invertidos. Además, en general se favorecen determinadas actividades mediante deducciones especiales (por ejemplo, industria petrolera en Estados Unidos); se grava con tasas más bajas (incluso negativas) a las inversiones financiadas con deuda; se favorece a los activos cuyo retorno se obtiene vía la apreciación del valor en los países que tienen una tasa más baja para las ganancias de capital, y también hay distorsiones respecto del financiamiento vía la emisión de nuevas acciones.³³

La tendencia de los últimos quince años a reducir los mecanismos de fomento mediante la reducción o eliminación de exenciones es una respuesta al pobre desempeño de los mecanismos promocionales.

Impuestos y gasto público

Hasta ahora se ha discutido cómo los impuestos distorsionan el gasto privado, pero también pueden afectar la política de gastos del gobierno. Por ejemplo, ciertos impuestos, como los Pigouvianos, pueden generar incentivos en el gobierno a tener una política de gastos o una política regulatoria que incremente la actividad en cuestión para aumentar los ingresos tributarios.³⁴ En forma similar, un impuesto a las exportaciones, como las retenciones, puede favorecer un tipo de cambio subvaluado con el fin de generar más recursos por este medio.

Autores como Buchanan han sugerido que la asignación específica de impuestos se justifica para darles mayor legitimidad y evitar que se gasten en partidas no prioritarias para el ciudadano. Sin embargo, los gobiernos pueden utilizar esta justificación de los impuestos para no generar malestar cuando se los crea, pero luego los fondos se desvían sin que los votantes lo perciban completamente. En este sentido, bajo información asimétrica, la visibilidad de ciertos impuestos es menor, por lo que el gobierno puede actuar en forma estratégica sin que los votantes lo adviertan enteramente.

En los países federales, la existencia de distintos niveles de gobierno genera nuevas distorsiones en su accionar, que deben ser minimizadas en una estructura impositiva óptima.³⁵ En primer lugar, puede existir un divorcio entre quien colecta los recursos y quien los gasta, afectando la correspondencia fiscal (por ejemplo, el incentivo a mantener un presupuesto equilibrado). La falta de correspondencia fiscal surge cuando existe un mayor grado de descentralización en las responsabilidades de gasto que en la tributación. En estos casos, los niveles inferiores de gobierno deciden el gasto pero no enfrentan el costo político de su financiamiento, distorsionando los incentivos. Al mismo tiempo, es necesario introducir esquemas de transferencias o coparticipación para distribuir estos impuestos entre los niveles de gobierno menores, lo que también afecta los incentivos de todos los niveles de gobierno. Por ejemplo, si las reglas de transferencias no son objetivas y claras, el gobierno central tiene más poder de negociación en lugares como el Congreso, puesto que es quien decide cómo se distribuyen los fondos. Si las transferencias se relacionan con algunos impuestos y no con todos (como ocurre hoy en la Argentina) se pierde flexibilidad en el manejo del diseño tributario, ya que puede ocurrir que sea conveniente aumentar impuestos que se comparten con otros niveles de gobierno para reducir otros que son exclusivos de un nivel, generando un desequilibrio fiscal para el nivel de gobierno que desea hacer el cambio.

En segundo lugar, existen otros aspectos que deben tenerse en cuenta, ya que la descentralización de los tributos puede enfrentar algunas dificultades o desventajas, tales como deseconomías de escala (aunque existen varias formas de sortearlas con éxito) y posibles limitaciones a la capacidad administrativa de los gobiernos locales. Cuando existen distintos niveles de gobierno con autonomía fiscal, se puede generar una competencia impositiva entre las distintas unidades

que puede ser nociva para la economía en su conjunto o se puede caer en una imposición excesivamente compleja.³⁶ Esta competencia de impuestos puede ser vertical (entre el gobierno central y los Estados) u horizontal (entre los distintos Estados).³⁷ Las externalidades verticales tienden a incrementar los impuestos locales, mientras que la competencia horizontal tiende a reducir estos impuestos. En ambos casos, y asumiendo que los gobiernos locales gastan eficientemente, la competencia impositiva tiende a reducir el bienestar. Si los gobiernos locales no gastan eficientemente (gobierno a la Leviatán), la competencia puede ser beneficiosa; por ejemplo, si el teorema del votante medio es violado, los Estados locales tienden a sobregastar (porque maximizan el tamaño o hay grupos de influencia local), la competencia horizontal reduce esto generando ganancias de eficiencia.³⁸ Los votantes tienen una herramienta de control más, al poder comparar el desempeño de su gobernante con los Estados vecinos. Si la descentralización de los tributos es deseable o no, dependerá de un análisis costo-beneficio de los aspectos discutidos, aunque en el caso de Latinoamérica, con debilidades institucionales notorias y problemas de déficit crónicos, la descentralización podría generar incentivos adecuados para que los ciudadanos ejerzan un control más directo de la política fiscal.

Impuestos en una economía abierta

La integración al mundo altera los efectos de los impuestos, en particular su incidencia y las pérdidas de eficiencia.³⁹ Por ejemplo, en una economía cerrada para analizar el costo de bienestar de los impuestos al capital se podía mirar la diferencia entre el rendimiento bruto de la inversión y el neto recibido por el ahorrista por la presencia de diferentes tributos sobre el ahorro o la inversión (impuesto a las ganancias de la sociedad, impuestos personales, etc.); mientras que en una economía abierta, deben separarse los impuestos sobre el ahorro (sean cobrados directamente en cabeza de la persona o retenidos por la empresa de la cual es accionista), de aquellos que recaen sobre la inversión.

Lo mismo ocurre con los impuestos al consumo o la producción en una economía pequeña y abierta que toma los precios internacionales como dados. Un impuesto al consumo afecta la decisión de los consumidores y el saldo de importaciones o exportaciones, pero no las decisiones de producción.

También surgen problemas para evitar la doble imposición del capital. Como los países usualmente utilizan una combinación del principio de la residencia para los que habitan en su territorio (esto es, los gravan de acuerdo con sus ingresos mundiales), y de la fuente para los extranjeros que han obtenido ingresos en el país (es decir, los gravan por lo que generaron en el país), se necesitan acuerdos de doble imposición, que si bien pueden ser aptos en teoría, no han arreglado todas las complicaciones en la práctica.

Finalmente, en economías abiertas y con alta integración económica, se pue-

de extender el problema de competencia de impuestos entre países. A medida que los países se integran, puede surgir una necesidad de coordinación impositiva entre países para evitar eventuales costos de eficiencia.⁴⁰

1.4. IMPUESTOS Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Para analizar el efecto de los impuestos en el crecimiento económico, se debe primero seleccionar un modelo de crecimiento de los numerosos disponibles, lo que dificulta en parte el análisis y las recomendaciones de política económica. Los modelos existentes pueden agruparse en modelos neoclásicos y modelos de crecimiento endógeno.

En los modelos neoclásicos la producción depende del capital y el trabajo. El capital físico es el único factor acumulable, ya que la evolución del trabajo sigue al crecimiento poblacional. La función de producción presenta rendimientos decrecientes a escala para el capital físico (dada la cantidad de empleo). Esto lleva a que la tasa de acumulación de capital esté acotada por el crecimiento poblacional o los cambios tecnológicos que afecten la productividad. Si la población no crece, acumular más capital tiene rendimientos decrecientes y, por ende, no logra estimular el crecimiento de largo plazo. De acuerdo con este modelo, la tasa de crecimiento económico de largo plazo no depende del nivel de ahorro o inversión, sino de la tasa de cambio tecnológico o de la tasa de crecimiento de la fuerza laboral, por lo que sólo los impuestos que afecten estas tasas tendrán efecto sobre el crecimiento económico de largo plazo. Impuestos al capital o al trabajo sólo reducen el nivel de producto, pero no la tasa de crecimiento de largo plazo. En la medida en que los impuestos al ingreso sean más distorsivos que los que recaen sobre el consumo/trabajo, las implicancias de la política económica son que el impuesto óptimo de largo plazo (una vez que la economía alcanza el estado estacionario) debe ser cero para el capital y positivo para el trabajo.⁴¹

Un aspecto importante de los modelos neoclásicos es la idea de convergencia (los países que se encuentran en una situación desventajosa van a crecer a tasas más rápidas hasta converger hacia los países más desarrollados). Los modelos de crecimiento endógeno parten de la tradición neoclásica, pero introducen distintas variaciones que terminan rompiendo la idea de convergencia y predicen divergencia; no habrá convergencia en renta per cápita, ya que las regiones mejor dotadas inicialmente siempre conservarán ventaja derivada de su mejor posición de partida.

Entre los modelos de crecimiento endógeno, algunos incorporan rendimientos crecientes a escala en la función de producción; otros, efectos de propagación o difusión, llamados modelos de derrame o “spillover” (el capital genera externalidades), o bien introducen el cambio tecnológico en forma endógena (modelos neoschumpeterianos). Cuando hay externalidades en el factor acumu-

lable, la inversión sí influye sobre la tasa de crecimiento. Si se incluye como factor acumulable el capital humano además del físico, no sólo impuestos que afecten la inversión física, sino también impuestos que afecten la decisión ocio/acumulación de capital humano afectan el crecimiento económico. Por este motivo, en estos modelos el crecimiento puede verse afectado no sólo por el nivel de impuestos, sino también por su estructura.

El nivel de impuestos, es decir la presión tributaria, extrae recursos del sector privado y los destina a la producción pública.⁴² El efecto sobre el crecimiento va a estar sumamente ligado con la productividad de la inversión pública, y es posible que la distorsión generada por los impuestos pueda ser sobrecompensada por los beneficios del capital público.⁴³ Esto es cierto para cualquier impuesto, pero aquellos que generen costos de eficiencia (estáticos) mayores (a igual recaudación) tendrán efectos negativos mayores sobre el crecimiento.

En cuanto a la estructura impositiva, el ejercicio es comparar el efecto dinámico de distintas estructuras en el crecimiento económico para un nivel dado de recaudación tributaria. Un trabajo pionero en esta área fue Harberger (1964a), quien sostiene que si bien hay argumentos teóricos para pensar que la estructura impositiva afecta el crecimiento económico, la tasa de ahorro y crecimiento de Estados Unidos ha sido invariante a los cambios en la estructura impositiva, hipótesis conocida como superneutralidad de la estructura tributaria. En la visión de Harberger, los impuestos afectan la eficiencia (el nivel de producto), pero no su tasa de crecimiento. Harberger (1964b) muestra que cambios en el mix de impuestos directos e indirectos tienen un efecto prácticamente nulo en el crecimiento del producto, porque tienen un efecto nulo en el crecimiento de la oferta laboral y la participación del trabajo en el ingreso, y un efecto muy pequeño en las tasas de ahorro e inversión. Mendoza *et al.* (1997) analizan esta hipótesis usando un modelo de crecimiento endógeno con acumulación de capital humano y físico, y encuentran que si bien la estructura impositiva tiene efectos en la inversión y el ahorro, el efecto en el crecimiento de largo plazo es casi nulo, lo que apoya esta visión de superneutralidad. Estos autores también realizan un análisis empírico (*cross-country*) que da apoyo empírico a la hipótesis de superneutralidad.

En términos generales, usando un modelo de crecimiento endógeno se puede probar que tanto los impuestos al trabajo como los que recaen sobre el capital reducen el crecimiento de largo plazo. El argumento aquí es que un impuesto al trabajo afecta la acumulación del capital humano al hacer el ocio más barato, por lo que el impuesto óptimo en el largo plazo tiene tasa cero para ambos tributos (el capital y el trabajo). Este resultado no es más que una consecuencia del principio óptimo de tributación mencionado con anterioridad, que dice que los bienes intermedios no deberían pagar tributos. Milesi-Ferretti y Roubini (1998) analizan la robustez de este resultado, e indican que el impuesto al trabajo óptimo de largo plazo (así como el subsidio al capital humano) es cero bajo condiciones bastante generales, tanto respecto de la producción del capital humano y

ocio, como del tratamiento impositivo del sector educativo y el menú de impuestos del que dispone el *policymaker*.

Como tanto los impuestos al capital o al trabajo pueden ser distorsivos en el crecimiento de largo plazo, las reformas tributarias que cambian este mix no necesariamente van a afectar el crecimiento, la respuesta dependerá de la parametrización del modelo (o de qué supuestos se hagan respecto del comportamiento de la economía). Por ejemplo, Lucas (1990), Jones, Manuelli y Rossi (1993), Kim (1998) y King y Rebelo (1990) usan modelos de crecimiento endógeno para calcular el efecto de eliminar el impuesto al capital y reemplazarlo por un impuesto al trabajo en el crecimiento de largo plazo de Estados Unidos.⁴⁴ Estos autores encuentran resultados muy distintos, desde Lucas que afirma que tendrá un efecto nulo en el crecimiento hasta Jones *et al.*, que indican que puede generar un incremento en la tasa de crecimiento de hasta el 8%. Stokey y Rebelo (1995) estudian qué causa esta diferencia en los resultados, y concluyen que si la participación del capital humano es alta en todos los sectores, el sector que produce el capital humano no soporta altos impuestos y la oferta laboral de largo plazo es relativamente inelástica (todas condiciones dadas en la economía de Estados Unidos), no deberíamos esperar grandes efectos en la tasa de crecimiento de esta reforma.⁴⁵ En relación con el efecto de largo plazo de impuestos al consumo, comparado con impuestos a los ingresos, Stokey y Rebelo (1995) encuentran que, para la parametrización que ellos proponen, los impuestos al ingreso reducen en general el crecimiento económico, mientras que el efecto de los impuestos al consumo dependerá de la especificación del modelo.⁴⁶

Esta necesidad de parametrizar los modelos hace que los resultados en términos de análisis de reformas impositivas no sean generalizables. Básicamente se cambia un impuesto distorsivo por otro, y el efecto en el crecimiento dependerá de cuán importante sea cada uno. También se debe destacar que la mayoría de los estudios se centran en economías desarrolladas, por lo que no se sabe mucho sobre el impacto de posibles reformas en países en desarrollo. Por ejemplo, algo que no está considerado en los modelos mencionados es la evasión de impuestos o la informalidad, dos aspectos sumamente importantes en estas economías. Distintas estructuras impositivas pueden generar más o menos evasión o más o menos informalidad, lo que a su vez puede implicar tasas impositivas más altas (para mantener los ingresos) y distorsiones mayores que pueden afectar el crecimiento. Sólo recientemente se ha comenzado a incluir estos aspectos en modelos de crecimiento económico.⁴⁷ Hay evidencia empírica que sugiere una correlación negativa entre corrupción institucional y crecimiento económico.⁴⁸ Por otro lado, hay también evidencia de que el nivel de impuestos afecta el tamaño de la economía informal y el nivel de informalidad está, a su vez, asociado negativamente con el crecimiento económico.⁴⁹ Esto plantea la necesidad de considerar en forma conjunta la estructura impositiva y el nivel impositivo, con el mecanismo de control del cumplimiento.⁵⁰

Por tanto, cómo influye el mix de impuestos elegidos en el crecimiento eco-

nómico dependerá de la economía en cuestión, y de qué distorsión tenga un mayor efecto en el largo plazo. Toda reforma que incremente la eficiencia en el corto plazo es útil, aun cuando no afecte la tasa de crecimiento, porque permite tener un nivel de producto mayor. En cuanto a las sugerencias para países en desarrollo, si la superneutralidad de Harberger es un resultado robusto, estructuras impositivas que minimicen la evasión e informalidad van a tener efectos positivos en el crecimiento.

1.5. IMPUESTOS Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Para analizar el impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso es necesario conocer primero quiénes soportan su carga. Éste no es un ejercicio trivial, ya que los responsables legales de pagar los tributos no son necesariamente quienes los soportan. En función de las condiciones de mercado, la carga tributaria puede trasladarse, total o parcialmente, a otros agentes económicos no alcanzados legalmente por el tributo. La forma en que el esfuerzo fiscal se traslada a otros agentes no siempre es fácil de determinar. Por ejemplo, un impuesto sobre el capital recae legalmente sobre los dueños de éste, reduciendo su retribución luego del pago de impuestos; sin embargo, es posible que la retribución al capital no se vea mayormente alterada si las empresas pueden trasladar el costo fiscal a los precios finales, o bien a los trabajadores, pagando salarios menores. Otro ejemplo es un impuesto a las exportaciones, que en teoría recae sólo sobre aquellos que exportan; sin embargo, si el precio internacional está fijo (por ejemplo, si el país que impone el impuesto no es un formador de precios) esto significa menores precios para el producto en el mercado interno, que reduce también la rentabilidad de aquellas empresas del sector que no exportan.

También se reconoce en la literatura que en mercados competitivos de bienes o factores que no se comercian internacionalmente, los efectos económicos (eficiencia e incidencia) de un impuesto sobre la oferta son idénticos a los de un gravamen sobre la demanda. Esto es así porque la incidencia no depende de a quién se grava, sino de las elasticidades relativas de demanda y oferta. Para entender esto se puede analizar la dinámica del efecto del impuesto en situación normal, donde la demanda y la oferta no son enteramente inelásticas. Si el impuesto grava la demanda, el precio que los consumidores tienen que pagar luego del impuesto es mayor, lo que lleva a que las cantidades demandadas caigan. Al reducir las cantidades demandadas, la competencia lleva a que la oferta reaccione, reduciendo el precio de venta, lo que implica que las ganancias del sector se reduzcan, el precio luego de impuestos para el consumidor no sea tan alto como el original, y por ende los consumidores no soporten el 100% de la carga. En el resultado final, qué proporción del impuesto es soportado por consumidores y qué proporción por productores depende enteramente de las pendientes de cada curva (y por ende de sus elasticidades), y esto es independiente

de cómo empiece la dinámica (si por un impuesto legalmente pagado por los consumidores o por un impuesto legalmente pagado por los productores). Esto lleva a que, por ejemplo, las discusiones sobre si se deben crear cargas patronales o aportes personales sea irrelevante, ya que la proporción que recaerá sobre el factor trabajo será la misma independientemente del nombre diferente que establezca la legislación.

Esta equivalencia entre gravar la oferta o la demanda se pierde en el caso de bienes o factores que se transan internacionalmente, o bien si los costos de administrar el sistema son asimétricos: puede ser más fácil administrar y controlar un sistema con pocos contribuyentes (por ejemplo, si se grava a los productores en lugar de a los consumidores).

Una vez que se establece la incidencia económica de los impuestos, puede analizarse su impacto sobre la distribución del ingreso estimando cómo se distribuyen entre los diferentes deciles los ingresos por el trabajo, la propiedad del capital y el consumo. Impuestos que por diseño son altamente progresivos, por ejemplo un impuesto a las rentas corporativas, asumiendo que son las personas más ricas quienes poseen el factor capital, pueden ser altamente regresivos en la práctica, por ejemplo si el impuesto a la renta corporativa se traslada en gran medida hacia los trabajadores a través de menores salarios.

Este ejercicio no resulta sencillo por diversas razones. En primer lugar, debe contarse con información adecuada para establecer la incidencia del impuesto. En segundo lugar, debe definirse cómo ordenar las familias por nivel de bienestar. Las diferentes alternativas que existen arrojan resultados diferentes: ingreso de un año, ingreso estimado de toda la vida del individuo, gasto anual o total, riqueza, etc. En general se acepta que son mejores las medidas del ingreso a lo largo de la vida del individuo y ello se aproxima por su consumo corriente. Debe notarse que cuando se acepta esta noción de ingreso, se modifican las conclusiones sobre incidencia en forma apreciable. Por ejemplo, un impuesto al consumo generalizado que es considerado regresivo por la mayor propensión a ahorrar de los grupos de ingreso alto, se convierte en un gravamen proporcional cuando se contempla que el ahorro se hace para consumir en el futuro, lo que lleva a que en valor actual se pague la misma proporción de impuestos, medido como porcentaje del ingreso, independientemente del decil en el cual uno califica en el momento actual.⁵¹ Además, debe señalarse que un impuesto al ingreso tradicional penaliza a los individuos que son más frugales (los que ahorran un porcentaje mayor del ingreso) con relación a los que son más gastadores, mientras que un impuesto al consumo trata en forma equivalente a ambas personas, ya que no grava el ahorro.⁵²

En tercer lugar, es necesario precisar la unidad de análisis. Las alternativas son los ingresos del individuo o del grupo familiar. Pero ello introduce problemas cuando se quiere utilizar un impuesto al ingreso progresivo. Si la base de la tributación es la familia, aparece el llamado “impuesto al matrimonio” que castiga fuertemente la decisión de trabajar del resto de los integrantes de la familia

que salen al mercado laboral, ya que sus ingresos comienzan a ser gravados a una tasa marginal elevada. Si en cambio se toma como base el ingreso de cada individuo, se evita el problema del “impuesto al matrimonio”, pero se impone en forma diferente a familias de igual ingreso según cuál sea la composición de los ingresos del grupo familiar. Los países miembros de la OCDE en general, han adoptado como base los ingresos de cada individuo. Éste es también el caso de algunos países latinoamericanos como la Argentina.

En cuarto lugar, el concepto de capacidad de pago no puede ser definido en forma precisa desde un punto de vista técnico. Una vez aceptado que las familias de ingresos altos deben pagar un porcentaje mayor de su ingreso, resta precisar cuánto mayor y si los más pobres también deben pagar algo. Estas precisiones dependen de un análisis valorativo, y no de argumentos técnicos.

En quinto lugar, varios impuestos introducen problemas de equidad horizontal al penalizar a individuos en función de sus preferencias o del tipo de trabajo, con relación a otros de su mismo nivel de ingreso. Por ejemplo, los impuestos sobre bienes suntuarios discriminan, dentro de un grupo con un mismo nivel de ingresos, en contra de las personas que prefieren consumir ese tipo de bienes en lugar de otros que no están alcanzados por esos tributos especiales. Lo mismo ocurre con las deducciones que se permiten en el impuesto a las ganancias. Por ejemplo, el tratamiento especial que normalmente existe para la vivienda propia discrimina en contra de las personas que alquilan, y las ocupaciones que otorgan mayores remuneraciones “en especie” se ven beneficiadas con relación a las que sólo compensan en dinero que es gravado plenamente por el impuesto. Si bien es cierto que estas diferencias tributarias pueden ser corregidas por los precios de mercado (por ejemplo, si los salarios en las ocupaciones que conceden más ingresos en especie son menores que en los otros empleos), esta compensación no es total si las preferencias tributarias no están generalizadas.⁵³

En sexto lugar, en los momentos en que se decide encarar una reforma tributaria aparece una nueva dimensión del problema de equidad, relacionada con la transición. Las propuestas en varios países de la OCDE de reducir la carga sobre el trabajo aumentando impuestos al consumo llevan a gravar en forma extraordinaria a los tenedores de riqueza que no trabajan.⁵⁴ En esta discusión se ha argumentado que si bien los más perjudicados son los retirados, no es claro que éstos pertenezcan a los estratos sociales más pobres de las sociedades de los países de la OCDE.

La incidencia de los impuestos y su impacto sobre la equidad horizontal y vertical se ven seriamente afectados por la evasión.⁵⁵ En verdad, como la evasión no es uniforme para los diferentes grupos de ingreso o para las personas dentro de un mismo grupo, tiene efectos impredecibles sobre la equidad.⁵⁶ Existe alguna evidencia de que los contribuyentes de menores ingresos evaden más que los de ingresos altos (aunque también existe evidencia de que éstos eluden vía exenciones parte de la carga teórica que deberían enfrentar), y que las posibilidades de evasión son diferentes por tipo de actividad, empleo y tamaño de la empresa.⁵⁷

Finalmente, un punto destacado por Harberger (1998) y enfatizado también en Bird (2003), es que resulta difícil lograr un cambio apreciable en la distribución del ingreso por la vía impositiva, resultando a priori más eficaz actuar por el lado de la política de gasto público. Ésta permite influir sobre las dotaciones de recursos de cada individuo (por ejemplo, mejorando su dotación de capital humano) y ello facilita el logro de un cambio hacia mayor equidad. Los impuestos tienen más restricciones para modificar la dotación relativa de recursos, aun cuando sean mucho más progresivos de lo que habitualmente se encuentra en los países latinoamericanos.

Hechas estas salvedades corresponde analizar brevemente cómo es la incidencia de los tributos principales. Para cada caso se comenta qué cambios deben esperarse considerando una economía pequeña y abierta como la Argentina.

a) *Impuestos sobre los ingresos del capital.* El trabajo clásico de Harberger⁵⁸ para el impuesto diferencial a las ganancias de las corporaciones de Estados Unidos probó que, en una economía cerrada, dependiendo de varias circunstancias⁵⁹ un impuesto al uso del capital en un sector puede ser soportado por el capital, los consumidores o los trabajadores. Intuitivamente, un impuesto al uso de capital en un sector reduce la demanda de capital de ese sector, tanto más cuanto más sustituible sea el capital por otros factores, pero también da lugar a un efecto producción porque el sector gravado diferencialmente verá reducido su nivel de actividad como consecuencia de los mayores precios de venta que serán necesarios para hacer frente a los mayores costos introducidos por el impuesto. Este efecto producción refuerza el resultado del efecto sustitución cuando el sector gravado es intensivo en el uso de capital, pero lo revierte si es intensivo en trabajo, ya que el sector despedirá mucho más trabajo que capital con relación al promedio de la economía, y ello tiende a deprimir la remuneración del trabajo para que se pueda reestablecer el pleno empleo.⁶⁰

Cuando la economía es pequeña y abierta al movimiento de capitales los resultados se modifican drásticamente. Dado el arbitraje entre los rendimientos netos de impuestos que realizan los inversores, la remuneración neta que percibe el nuevo capital no puede ser inferior a la que obtiene en el resto del mundo. Cualquier exceso de tributación con relación a lo que se grava en otros países será trasladado a otros factores o a los consumidores; en caso contrario, no se realizará la inversión. Incluso, si los inversores tienen acceso a paraísos fiscales, el capital no pagará, en el margen, ninguna carga por el impuesto al capital de la economía pequeña.

Por lo tanto, los impuestos a las ganancias de las sociedades en economías pequeñas tienen por resultado un stock de capital menor, lo que tiende a deprimir los salarios reales (dada la menor relación capital/trabajo). Existe una segunda vía que presiona a la baja a los salarios, que es la imposibilidad para los sectores que comercian con el resto del mundo de trasladar a los consumidores un mayor costo del capital. La competencia importada o las alternativas que tie-

nen los compradores del exterior fuerzan a que los salarios pagados en los sectores transables soporten el mayor costo del capital, y la movilidad interna del trabajo lo extiende a todos los trabajadores de la economía.⁶¹ Es probable incluso que el trabajo soporte más que el 100% del impuesto al capital (ello puede ocurrir si los sectores alcanzados por el impuesto al capital son más capital intensivos que el promedio de la economía porque el ajuste necesario en los salarios para que puedan seguir compitiendo es mayor cuanto más se afecte el costo total de producción por la presencia del gravamen al capital).

Existe alguna evidencia para los países desarrollados de que la movilidad internacional del capital es importante, pero no es perfecta, lo cual llevaría a que en esos países el capital pueda soportar parte de la carga de un impuesto al capital. En las economías pequeñas existe a priori mayor movilidad.⁶² Es importante señalar que no es conveniente restringir la movilidad de capitales, porque ello altera las decisiones de inversión reduciendo la tasa de crecimiento de la economía. También debe recordarse que los gobiernos han encontrado serios problemas prácticos para poder alterar el flujo de capitales. Una prueba elocuente de ello es la masiva expatriación de capitales que ocurrió en Latinoamérica luego de desatarse la crisis de la deuda a comienzos de la década de 1980.

b) *Impuestos al trabajo*. En economías cerradas, este tipo de gravámenes tiende a recaer sobre los trabajadores porque existe bastante evidencia de que la elasticidad de la demanda de trabajo es mayor que la de la oferta de trabajo (las empresas tienen formas de sustituir un alto costo laboral, en especial para el trabajo menos calificado).⁶³ Estas conclusiones se refuerzan en una economía abierta con movilidad de capitales, por las dificultades que existen para que los consumidores de productos transables acepten mayores precios inducidos por mayores impuestos a un factor y para que el capital acepte una remuneración neta inferior a la que puede obtener en el resto del mundo.

c) *Impuesto al valor agregado*. En la medida en que sea del tipo consumo y generalizado a tasa uniforme, lo más probable es que se traslade a los consumidores (esto es claramente así para los productos transables). Si existen sectores gravados a tasa diferencial, el IVA podrá afectar la remuneración de los factores en función de la intensidad de uso de los sectores exentos con relación al promedio, aunque deben recordarse las restricciones que existen en una economía pequeña para afectar el rendimiento neto del capital.

d) *Otros impuestos*. La incidencia de otros impuestos sobre el consumo (internos) se analiza con un esquema similar al del IVA. Lo mismo ocurre con los aranceles sobre la importación, con mayor claridad aún porque recaen sobre bienes importables. En el caso de impuestos sobre las ventas en cascada se puede descomponer en dos partes, una sobre la producción, por el impacto de la cascada que no puede trasladarse a los compradores que tienen la posibilidad de importar el bien, y otra sobre el consumo, a tasas diferenciales en función de la cantidad de etapas, para el componente no transable del precio final (por ejemplo, distribución mayorista y minorista).

1.6. SIMPLICIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y ADMINISTRACIÓN

A la hora de diseñar un sistema tributario debe tenerse presente que existen costos para la administración y para los contribuyentes y una meta de recaudación por obtener. La evasión y las exenciones y cambios en el contexto internacional (por ejemplo, mayor movilidad de capitales) han erosionado las bases tributarias y obligado a modificar la estructura de los impuestos. Por otro lado, la complejidad de los sistemas tributarios genera costos de transacción mayores, facilita la corrupción y evasión, y dificulta la evaluación económica de los sistemas impositivos.⁶⁴ La complejidad del sistema y sus costos asociados deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar un sistema impositivo óptimo, ya que distintos impuestos generan estructuras más complejas (por ejemplo, el impuesto a las ganancias suele ser mucho más complejo que un impuesto al consumo o al trabajo). A su vez, los costos de administración pueden tener consecuencias importantes en cuanto al diseño de la estructura de impuesto.⁶⁵

En este sentido:

- A pesar de que se reconoce que para atender mejor los objetivos de equidad los impuestos sobre el ingreso deben calcularse en forma global (sumando todos los ingresos de la persona y aplicando sobre ese total la escala de alícuotas), se observa un mayor uso de impuestos cedulares, que gravan las diferentes fuentes de ingreso en forma separada. Esto es más visible en países con altas tasas impositivas. Por ejemplo, Finlandia, Noruega y Suecia utilizan sistemas cedulares que en la práctica tienen por resultado impuestos sobre el ingreso del trabajo con alguna progresividad e impuestos proporcionales sobre los ingresos del capital, normalmente retenidos en la fuente.⁶⁶ Una variante atenuada de los impuestos cedulares son los casos de impuestos a las ganancias que obligan sólo a los contribuyentes de altos ingresos a llenar una declaración jurada, administrando el resto de contribuyentes vía retenciones en la fuente.⁶⁷ Esta práctica también es común en países en desarrollo con administraciones tributarias débiles.⁶⁸
- La utilización de impuestos que se calculan sobre bases presuntas o que procuran asegurar un mínimo de recaudación es una práctica frecuente, incluso en países desarrollados, para morigerar los efectos negativos sobre la recaudación, de la alta movilidad de capitales y de la elusión. Canadá, Alemania, Islandia, Italia, Luxemburgo y Suiza gravan, además de las ganancias de las empresas, sus activos o su patrimonio neto, mientras que en Estados Unidos se exigía un pago mínimo en concepto de impuesto a la renta calculado a tasa reducida. Este tipo de impuestos tiene algunos problemas, ya que puede dar lugar a alguna cascada en la tributación porque las empresas pueden ser dueñas de activos de otras empresas, pero las críticas que en general se hacen sobre este tipo de impuesto son algo exageradas.⁶⁹
- Otra posibilidad es restringir la deducción de intereses del balance impositivo.

vo en función de la relación deuda/patrimonio (las llamadas “thin capitalization rules”), utilizadas tanto en Estados Unidos como en varios países europeos, o establecer criterios para las deducciones de gastos incurridos con empresas vinculadas (por ejemplo, precios similares a los de operaciones con terceros), o para fusionar a los fines impositivos las pérdidas de las empresas adquiridas con las ganancias de la compradora.⁷⁰ Otro ejemplo es la utilización de criterios de “arm’s length” para fijar los precios de las operaciones entre empresas de un mismo grupo económico que procuran restringir la posibilidad de vaciamiento de la base local al obligar a las empresas a valuar las transacciones a los precios que hubieran regido en operaciones con terceros. No obstante ello, el uso de este criterio es difícil para los países en desarrollo por la gran cantidad de información que requiere.⁷¹ Otras formas de impuestos mínimos se han utilizado en otros países en desarrollo, calculados sobre ingresos por ventas u otras variables de la empresa.⁷² Es evidente que el uso de impuestos presuntivos tiene problemas porque puede generar impuestos excesivos sobre algunos sectores o empresas, pero su uso extendido sugiere con elocuencia que las consideraciones prácticas tienen un papel muy importante a la hora de diseñar el sistema tributario. Impuestos “buenos” en teoría que no se cobran en la práctica no tienen utilidad.

- La mejora en las administraciones tributarias es una necesidad perentoria para poder resolver algunos de estos problemas. Pero en esta solución deben contemplarse: a) los derechos de los contribuyentes; b) las restricciones presupuestarias que no permiten (ni ello es aconsejable) que se asigne cualquier presupuesto a la tarea de fiscalización;⁷³ c) la flexibilidad de la organización para adaptarse a una realidad cambiante (mayor movilidad de capitales, por ejemplo); d) las dificultades para poder realizar una tarea exitosa cuando existen vías de elusión muy fáciles (algunos ejemplos son las inversiones financieras en paraísos fiscales o los regímenes de promoción), problemas que pueden atenuarse si se intercambiara información entre oficinas de recaudación de diferentes países, objetivo que no se ha alcanzado todavía, incluso para los países desarrollados, y e) las dificultades que aparecen por el uso reiterado de blanqueos y moratorias que penalizan al contribuyente que cumplió en tiempo y forma con sus obligaciones tributarias. En los países federales estos problemas se potencian porque se necesita, además, una coordinación entre las agencias recaudadoras de los diferentes niveles de gobierno.
- Finalmente, si bien puede ocurrir que factores culturales ayuden a controlar más fácilmente los impuestos, la evasión depende, fundamentalmente, de las penas que se aplican al infractor, de la probabilidad que éste le asigna a ser detectado y de lo que puede ganar por el hecho de evadir (lo que depende de la tasa del impuesto). Nuevamente, aparece aquí el impacto negativo de las moratorias y de los blanqueos que reducen la probabilidad de detección y las penas por evadir.

1.7. ALGUNAS CONCLUSIONES FINALES

Las posiciones de los expertos en finanzas públicas se han ido acercando al diseño “ideal” de un sistema tributario para economías de mercado.⁷⁴ En las últimas décadas se han enfatizado más los aspectos de eficiencia que los de equidad, pero también se ha sacrificado eficiencia por viabilidad administrativa e institucional.

Por ello, se procura que el sistema tributario se base en un impuesto al consumo generalizado (IVA) con pocas exenciones y alícuota uniforme; con impuestos adicionales sólo para algunos consumos que procuran resolver problemas de contaminación o externalidades (bebidas alcohólicas, tabaco y combustibles); con un sistema de impuesto a las ganancias de las personas que mantiene una estructura progresiva, también con pocas exenciones y deducciones para evitar que se disipe esa progresividad y se afecte la eficiencia (aunque ha sido más difícil avanzar en este sentido); con un impuesto a las ganancias de las sociedades con tasa uniforme alineada a la tasa marginal máxima del impuesto personal que actúa como un sistema de retención para algunos ingresos de capital. Existe menos consenso respecto de cuál debe ser la imposición sobre las ganancias de capital (aspectos de eficiencia exigirían gravarlas como si fueran ingreso ordinario, pero las dificultades de control sugieren eximir las), sobre el uso de impuestos presuntos o cedulares (aunque se les asigna un mayor papel en los países con debilidades de administración), y sobre la utilización de impuestos al trabajo, aunque se observan cada vez mayores intentos por justificar su reemplazo por impuestos al consumo, que parecen haber sido frenados por los problemas de transición de un impuesto a otro, más que por otras razones.

También han surgido propuestas más extremas, especialmente en Estados Unidos, en general basadas en un reemplazo de los impuestos al ingreso por un impuesto federal al consumo. Estas propuestas no parecen ser muy consistentes porque derivan en pérdidas de ingresos, algunas parten de ideas fantasiosas como la posibilidad de eliminar el IRS si se adopta un impuesto a las ventas (dejando sin resolver el problema de quién se hará cargo del control de ese impuesto), y se han cuestionado su impacto sobre la equidad y moderado sus presuntas ganancias de eficiencia. La idea del impuesto único, que puede ser muy atractiva en la opinión pública, carece de un fundamento sólido que habilite, incluso, su consideración en una discusión de alternativas de sistema tributario.⁷⁵

Una última ventaja de un sistema como el comentado anteriormente es que se vuelve menos vulnerable a la acción de los grupos de presión. Al igual que los aranceles uniformes sobre las importaciones, este sistema puede ser mejorado desde un punto de vista conceptual, pero en la práctica tiene ventajas importantes.

En la práctica, la acción de grupos de presión hace difícil lograr un sistema tributario “ideal”. En Stein *et al.* (2006) se argumenta que los impuestos tienen

algunas características que traban los intentos de reformas para mejorarlos. Por un lado, tienen efectos en toda la economía, lo cual lleva a que existan muchos actores involucrados y los acuerdos cooperativos para reformarlos sean difíciles de alcanzar. En segundo lugar, existen problemas de incentivos en tanto cada actor tiene un aliciente para reducir al máximo su contribución a la recaudación, ya que, en la medida en que el resto cumpla, igual podrá disfrutar de los beneficios del gasto estatal. Por último, la eficacia del sistema tributario depende mucho de la capacidad de la agencia recaudadora, y no solamente de la habilidad de un grupo de profesionales para modificar adecuadamente la legislación. A esto se suman las influencias de los grupos de presión y el hecho de que las consecuencias de una reforma tributaria sobre cada persona son difíciles de prever o cuantificar con precisión.

A pesar de este diagnóstico algo pesimista y de los ejemplos de reformas abortadas provistos en Stein *et al.* (2006), se puede observar que en las últimas décadas los países han avanzado en mejorar la calidad de sus sistemas tributarios. Por ejemplo, el IVA ha reemplazado a los impuestos a las ventas en cascada, y la globalización ha impulsado un proceso de reducción de las alícuotas marginales (especialmente en el impuesto a las ganancias de las sociedades), que exigió una ampliación de la base imponible para poder mantener la recaudación.

Finalmente, existen otros factores que facilitan el “éxito” de una reforma. Los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones ponen un límite a las tasas marginales, la visibilidad del sistema tributario es alta (a diferencia de otras políticas públicas como la evaluación social de proyectos de inversión que tiene escasa cobertura periodística), no se requiere de un grupo numeroso de profesionales para mejorar las leyes tributarias, lo que facilita el proceso en los países en desarrollo que muchas veces no disponen de abundantes recursos calificados en el sector público, y los acuerdos internacionales pueden limitar la acción de grupos de presión. Además, existe bastante consenso profesional acerca de la dirección que debe tomar la reforma tributaria, a diferencia de otras políticas en las cuales hay mayor discrepancia. Esto permite abrigar cierto optimismo respecto de las posibilidades de mejorar los sistemas tributarios en la región.⁷⁶

NOTAS

1. En honor a A. Pigou, quien propuso el concepto. Véanse Pigou (1960) y Baumol (1972).

2. Véase Coase (1960).

3. Además, en las externalidades que tienen efectos muy dañinos sobre las personas, la solución eficiente y/o políticamente viable puede consistir en restricciones cuantitativas (prohibiciones en el extremo).

4. Si los bienes son independientes en demanda (los cambios en el precio de uno no

afectan las cantidades consumidas de los otros), la regla de Ramsey produce tasas impositivas que son inversamente proporcionales a la elasticidad de la demanda de cada bien (tasas más altas para bienes con demanda más inelástica).

5. Véanse, por ejemplo, Alm (1996), Harberger (1994a) y Slemrod y Bakija (1996).

6. Véanse Harberger (1978) y Harberger (1985a).

7. Véanse Navajas y Porto (1994) y Newbery (1997).

8. Véanse Fisman y Wei (2004) para una estimación reciente. Estos autores, al analizar la evasión de impuestos aduaneros en China encontraron que un aumento del 1% en la alícuota del impuesto incrementa en el 3% la evasión.

9. Formalmente Harberger demuestra que el límite para los productos exentos debe establecerse cuando la decisión de gravarlos llevaría a una expansión en los productos gravados, que es mayor que la mitad de la contracción que se produciría en el producto que pierde la exención.

10. En el IVA, si un producto es exento en la venta final, no quiere decir que su tasa efectiva sea cero, ya que contiene un componente impositivo, en tanto que los insumos utilizados para su producción sí tributaron el impuesto. Cuando en el IVA no se tributa a toda la cadena de producción, o se devuelve a quien hace la venta final el IVA crédito acumulado, se dice que el producto está gravado a “tasa cero”, y sólo en este caso el producto no contiene ningún componente impositivo.

11. Slemrod y Bakija (1996) sostienen que en los estados norteamericanos hasta la mitad de la base imponible del impuesto estadual a las ventas minoristas proviene, en realidad, de transacciones intermedias, lo que da lugar a efectos cascada.

12. En varios trabajos recientes se ha intentado cuantificar el nivel de imposición diferencial que se justificaría de acuerdo con las mediciones de externalidades. En Europa, por ejemplo, se ha calculado que el impuesto a los combustibles debería ser del orden de US\$ 1,10 por galón; en Estados Unidos, que las externalidades negativas que genera el hábito de fumar son del orden de US\$ 0,30 por paquete de cigarrillos. Véase FIEL (2003).

13. Un motivo tradicional para preferir los impuestos *ad valorem* era la presencia de inflación. Sin embargo, esto puede corregirse con impuestos específicos indexables en forma automática, o en dólares.

14. Véase, por ejemplo, Slemrod y Bakija (1996), quienes mencionan, entre otros, el tratamiento especial que reciben algunas cuentas de ahorro.

15. Véase, por ejemplo, Harberger (1980).

16. Véanse Harberger (1980) y Gravelle (1981).

17. Véanse Atkinson y Stiglitz (1980)

18. Véase, por ejemplo, Stotsky (1995a).

19. En algunos países, también se permite el “carry-back”, que es imputar las pérdidas del presente ejercicio a balances impositivos de ejercicios anteriores.

20. Véanse King (1995) y Shome (1995).

21. Véase Slemrod y Bakija (1996).

22. Existen argumentos teóricos apoyando la superioridad del impuesto al consumo con relación a los impuestos a los ingresos desde Hobbes en 1651 (véase Kay, 1989, para un análisis histórico del debate). Para una prueba formal véase Harberger (1985b), quien demuestra que si el consumo en el presente y el consumo en el futuro son igualmente sustitutos del ocio, entonces el impuesto al consumo tiene menor costo de eficiencia que el gravamen sobre el ingreso.

23. Sobre este impuesto, véanse detalles en el capítulo 3.

24. Véanse OCDE (1995) y Leibfritz *et al.* (1997).

25. Véase Slemrod y Bakija (1996). La evidencia para el caso de los Estados americanos parece ser contundente: aquellos que redujeron impuestos para atraer inversiones no han tenido ni mayor crecimiento ni mayor creación de empleos. Esto puede deberse a la ineficiencia en el uso del capital que alientan las desgravaciones. Véanse por ejemplo, Courant (1994) y Bartik (1994). Zee *et al.* (2002) muestran que la inversión aumenta cuando se otorgan beneficios fiscales, pero existen serias dudas acerca de la efectividad de las desgravaciones.

26. La inversión en capital humano tiene un tratamiento favorable con relación a una inversión en capital físico que no goza de ningún tratamiento preferencial, porque uno de sus costos, el de oportunidad del tiempo dedicado al estudio, se “deduce” plenamente de la base imponible. Esta menor tributación tiene algún justificativo porque el capital humano enfrenta serias dificultades para poder ser financiado vía deuda, ya que no puede ser utilizado como garantía del préstamo. Además, si el impuesto es progresivo, el retorno de la inversión en capital humano (los mayores salarios) se gravará a una tasa más alta que la correspondiente a los ingresos que no se percibieron durante el tiempo de estudio.

27. Existe alguna evidencia en el caso de Estados Unidos de que las tasas de evasión son diferentes por actividad y por nivel de ingresos (más altas para los de menores recursos, en parte porque los contribuyentes de mayores recursos pueden eludir más fácil los impuestos), y de que el control de la agencia recaudadora es diferente según el tamaño de las empresas (mayor para las más grandes, que en Estados Unidos son virtualmente controladas en forma diaria). Véase Slemrod y Bakija (1996).

28. Véanse Alm (1985), Artana (1988) y el análisis de evasión realizado en otro capítulo.

29. Véase Bernheim (2002) para un análisis de la literatura económica sobre el efecto de los impuestos en el ahorro.

30. Esta mayor reacción de las mujeres a los cambios de impuestos se ve confirmada por el aumento en la tasa de participación femenina que alentó una mayor utilización del sistema de gravar por separado los ingresos de los esposos (lo que redujo la tasa marginal para el segundo miembro de la familia que sale a buscar empleo, usualmente la mujer).

31 Las estimaciones para la Argentina arrojan números todavía mayores (alrededor del 0,6).

32. Los problemas con los incentivos tributarios a la inversión son bastante generalizados. Véanse por ejemplo, Brooks (1997) para un análisis del caso de Canadá, y Artana (1988 y 1991) para el caso de la Argentina. Zee *et al.* (2002) confirman estas conclusiones.

33. Véanse Slemrod y Bakija (1996) y Leibfritz *et al.* (1997).

34. Véase Gordon y Wilson (1999).

35. Véanse FIEL (1993) y Artana y Moskovits (1999) para un análisis más detallado de estos temas.

36. Este problema parece estar presente en el IVA estadual de Brasil.

37. Para una revisión reciente de la literatura sobre competencia de impuestos véase Wilson (1999).

38. Algunos trabajos en esta dirección son Edwards y Keen (1996), Rauscher (1998) y McGuire (1999).

39. La imposición en una economía abierta se discute en Harberger (1984) y Artana *et al.* (2003)

40. Véanse Sorensen (2004) o Keen y Kanbur (1993).

41. Véanse Diamond (1973), Judd (1985) o Chamley (1986).

42. Véanse Easterly y Rebelo (1993a), Engen y Skinner (1992), Koester y Kormendi (1989) y Plosser (1992).

43. Para un análisis sobre los efectos del capital público sobre el crecimiento económico véase FIEL (1997).

44. Otros trabajos que analizan los efectos de reformas impositivas en el crecimiento de largo plazo son: Rebelo (1991), Pecorino (1993; 1994), Devereux y Love (1994), Milesi-Ferretti y Roubini (1998), Kim (1998), Cassou y Lansing (2004), Caucutt *et al.* (2003).

45. Recientemente, Cassou y Lansing (2004) y Caucutt *et al.* (2003) muestran que, en un modelo de crecimiento endógeno, pasar de un impuesto al ingreso progresivo a uno proporcional puede incrementar el crecimiento económico de largo plazo, aunque dependiendo de los parámetros del modelo esta reforma le puede restar equidad vertical al sistema. Esto está en línea con lo discutido anteriormente, un impuesto más progresivo tiene costos de eficiencia y costos de un crecimiento menor a cambio de una mayor equidad en la distribución del ingreso.

46. Milesi-Ferretti y Roubini (1998) extienden este resultado, mostrando que depende de cómo se especifique el ocio.

47. Chen (2003) analiza el efecto de la evasión de impuestos en un modelo estándar de crecimiento endógeno, donde el gobierno selecciona óptimamente el nivel de gasto público y la tasa de impuesto a las ganancias. Chen muestra que la evasión de impuestos tiene efectos negativos de largo plazo con relación a una economía que no evade. Sin embargo, si la economía tiene un desarrollo institucional donde los agentes sí evaden, reducir la evasión aumentando las penas o el costo unitario de evadir, o gastando más en la detección, tiene un efecto ambiguo en el crecimiento. Chen calibra el modelo para ver el efecto de estas políticas de reducción de la evasión, y encuentra que, el efecto en el crecimiento será pequeño a excepción de que las externalidades del gasto público sean grandes.

48. Véanse Mauro (1995) o Keefer y Knack (1995).

49. Véanse Loayza (1996) o Schneider y Enste (2000). Desde un punto de vista teórico, la informalidad y el comportamiento *rent-seeking* de las burocracias gubernamentales pueden ser nocivos para el crecimiento sólo si el costo de operar en la informalidad es alto, véase Sarte (2000).

50. Ihrig y Moe (2004), por ejemplo, muestran teóricamente cómo las alícuotas impositivas afectan la informalidad y el crecimiento, y también muestran que una reducción en las tasas junto con un incremento de las penalidades para los evasores genera un aumento de la base, distorsiones menores y un impacto positivo en el crecimiento económico. Estos autores sugieren que reducciones de impuestos junto con un incremento en el monitoreo no es tan efectivo como una reducción de impuestos junto con un incremento en las penas por evasión.

51. La proporcionalidad exige que no haya herencias o que se las grave con el IVA. Nótese que la evidencia citada por Caspersen y Metcalf (1994) para Estados Unidos no permite concluir que cuando hay herencias el impuesto se vuelve necesariamente regresivo, porque el porcentaje de herencias medido como porcentaje de los ingresos en relación con los ingresos tiene forma de U.

52. Véase Slemrod y Bakija (1996).

53. Véase, por ejemplo, Slemrod y Bakija (1996).

54. Véanse OCDE (1995) y Leibfritz *et al.* (1997).

55. También por los costos de cumplimiento de los contribuyentes y de administración para el fisco que pueden recaer en forma despareja según el nivel de ingreso, y sin guardar una estrecha relación con la distribución de la carga de los impuestos.

56. Véase Alm (1996).

57. Véase Slemrod y Bakija (1996).

58. Véase Harberger (1962).

59. Estos elementos son: la elasticidad de sustitución en los diferentes sectores de la economía, la elasticidad de la demanda de cada sector y la intensidad de uso de factores en cada sector.

60. Éste es un resultado similar al que se obtiene de aplicar el conocido teorema de Stolper-Samuelson en la teoría de comercio internacional, y presenta algunos resultados ambiguos cuando se extiende al caso de más de dos bienes y más de dos factores.

61. Véase Harberger (1994b).

62. El riesgo país, que implica un costo mayor del capital, puede interpretarse como un impuesto recaudado privadamente. Por las mismas razones apuntadas en el texto, seguramente será soportado por los trabajadores del país.

63. Véanse OCDE (1995), Leibfritz *et al.* (1997), Auerbach y Slemrod (1997) y Slemrod y Bakija (1996).

64. Hettich y Winer (1999) asocian la complejidad de los sistemas tributarios con el sistema democrático. Los políticos que maximizan votos intentarán generar estructuras de impuestos que satisfagan las preferencias individuales de los votantes, terminando en un sistema impositivo demasiado complejo (en cierta manera el problema es similar al de provisión de bienes públicos con contribuciones privadas, los políticos al maximizar votos se comportan más como los individuos generando un nivel de complejidad mayor al socialmente óptimo). Si bien estos autores presentan evidencia empírica, principalmente para países desarrollados, donde el impuesto al ingreso tiene un rol principal, en otros países democráticos, como los latinoamericanos, es llamativo, de acuerdo con esta teoría, que los impuestos que afectan principalmente a los votantes, tales como los impuestos al trabajo o al consumo, sean relativamente sencillos.

65. Slemrod y Bakija (1996) sugieren que el principio de irrelevancia para la eficiencia e incidencia, en términos de qué lado se impone (si la oferta o la demanda) para tasas pequeñas, se quiebra cuando se consideran los costos de administración.

66. Véase Múten (1997).

67. Este sistema se aplica en varios países (el Reino Unido y Japón son los casos típicos). Gale y Holtzblatt (1997) muestran alguna evidencia que sugiere que, contra lo que podía esperarse a priori, no es claro que este sistema tenga menos costos de administración que el norteamericano (por ejemplo, porque conseguir la información que proporcionan las declaraciones juradas es costoso, porque administrar los programas vía el gasto público también implica costos, etc.).

68. En cierta medida los impuestos al trabajo actúan en forma cedular al gravar los ingresos del trabajo por separado, con tasas proporcionales y casi sin excepciones.

69. En el mediano plazo es indiferente gravar un stock o las utilidades que genera ese stock, siempre que se utilice uno a cuenta de otro o en reemplazo del otro impuesto. Para los sectores con ingresos muy volátiles el impuesto a los activos puede generar un mayor

costo financiero, pero tiene la ventaja de tratar igual a la deuda y al capital propio. Esta ventaja se pierde si se gravan los intereses de los préstamos en cabeza de las empresas.

70. Véase Auerbach y Slemrod (1997).

71. Véase Mc Carten (1995).

72. Véanse Krelove y Stotsky (1995), Mc Carten (1995) y Stotsky y Wolde Mariam (2002).

73. Nótese que desde el punto de vista de la eficiencia existe algún nivel de evasión que es admisible porque el esfuerzo de contralor fiscal insume recursos reales que se utilizan para lograr que aumente una mera transferencia de dinero del sector privado al fisco. Véase Alm (1996).

74. Véanse Faría (1995), Shome (1995), Tanzi (1991) Harberger (1998) y Bird (2003).

75. El impuesto único se aparta por completo de la idea de gravar en forma cedular. Ello lo vuelve particularmente vulnerable en países con problemas de administración tributaria.

76. Para un análisis de las dificultades para encarar diferentes reformas macroeconómicas véase Artana (2006).

REFERENCIAS

- Ahumada, H.; Artana, D. y Navajas, F.: "Tributación, contrabando y adulteración. Estimaciones de las ventas ilegales de cigarrillos y combustibles en la Argentina", en *La economía oculta en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial, 2000.
- Alm, J.: "The Welfare Cost of the Underground Economy", en *Economic Inquiry*, 1985.
- Alm, J.: "What is an 'Optimal Tax System'", en *National Tax Journal*, vol. 49, n° 1, 1996.
- Artana, D.: "Tax Policy and Resource Allocation in Argentina", en *UCLA Ph. D. Dissertation*, 1988.
- Artana, D.: "Will Policy Decisions Ever Derive Mainly from the Economic Analysis of Costs and Benefits", presentación en la 13 reunión de la Alamos Alliance, Monterey, California, 2006.
- Artana, D. y Moskovits, C.: "Efectos de la política fiscal nacional sobre la distribución regional y personal del ingreso", en *La distribución del ingreso en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial, 1999.
- Artana, D.; López Murphy, R. y Navajas, F.: "A Fiscal Policy Agenda", en P. Kuczynski y J. Williamson, *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington DC, Institute for International Economics, 2003.
- Artana, D.: "La promoción económica en la Argentina: introducción y síntesis de los principales resultados", en A. Porto, (edit.), *Regulación de actividades económicas y financieras*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1991.
- Atkinson, A. y Stiglitz, J.: *Lectures on Public Economics*, Nueva York, Mc Graw Hill, 1980.
- Auerbach, A. y Slemrod, J.: "The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986", *Journal of Economic Literature*, vol 35, 1997.
- Auguste, S. y Artana D.: "Guatemala. Impacto distributivo de la reforma fiscal 2004 y de algunas propuestas recientes", 2005.
- Bartik, J.: "Jobs, Productivity and Local Economic Development: What Implication Does

- Economic Research Have for the Role of Government”, en *National Tax Journal*, diciembre de 1994.
- Baumol, W.: “On Taxation and the Control of Externalities”, en *American Economic Review* 62, 1972.
- Bernheim, B. D.: “Taxation and Saving”, en A. J. Auerbach y M. Feldstein (eds.), *Handbook of public economics*, vol. 3, Amsterdam. North-Holland, 2002.
- Bird, R.: “Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency”, documento de trabajo ITP 0306, 2003.
- Brazer, H.: “Income Tax Treatment of the Family”, en H. Aaron y M. Boskin, (eds.) *The Economics of Taxation*, The Brookings Institution, Washington D.C, 1980.
- Brooks, N.: “Canadian Corporate Tax: Logic, Policies and Politics”, en J. Head y R. Krever (eds.), *Company Tax Systems*, Sydney, Australian Tax Research Foundation, 1997.
- Browning, E.: “The Marginal Cost of Public Funds”, en *Journal of Political Economy*, 1974.
- Bull, N.: “When all the optimal dynamic taxes are zero”, documento de trabajo n° 137, Federal Reserve Board, 1993.
- Carlton, D.: “Valuing Benefits and Costs in Related Input-Output Markets”, en *American Economic Review*, 1979.
- Caspersen, E. y Metcalf, G.: “Is a Value-Added Tax Regressive? Annual versus Lifetime Incidence Measures”, en *National Tax Journal*, vol 47, n° 4, 1994.
- Cassou, S. P. y Lansing, K. J.: “Growth Effects of Shifting from a Graduated-Rate Tax System to a Flat Tax”, en *Economic Inquiry*, vol. 42, n° 2, 2004.
- Caucutt, E. M.; Imrohorglu, S. y Kumar, K.: “Growth and Welfare Analysis of Tax Progressivity in a Heterogeneous-Agent Model”, en *Review of Economic Dynamics*, vol. 6, n° 3, 2003.
- Chamley, C.: “Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives”, en *Econometrica* 54, 1986.
- Chen, B. L.: “Tax evasion in a model of endogenous growth”, en *Review of Economic Dynamics* 6, 2003.
- Cnossen, S.: “The Role of the Corporation Tax in OECD Member Countries”, en J. Head y R. Krever (eds.) *Company Tax Systems*, Australian Tax Research Foundation, 1997.
- Coase, R. H.: “The Problem of Social Costs”, en *Journal of Law and Economics*, 1960.
- Courant, P.: “How You Know a Good Economic Policy if You Tripped Over One? Hint: Don’t Just Count Jobs”, en *National Tax Journal*, diciembre de 1994.
- Devereux, M. B. y Love, D. R.: “The Effects of Taxation in a Two-Sector Model of Endogenous Growth”, en *Canadian Journal of Economics* 27, 1994
- Diamond, P. y Mirrlees, J.: “Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency. II. Tax Rules”, en *American Economic Review*, vol. 61, 1971.
- Diamond, P. A.: “Taxation and public production in a growth setting”, en J. A. Mirrlees y N. H. Stern (eds.), *Models of Economic Growth*, McMillan, Londres, 1973.
- Easterly, W. y Rebelo, S.: “Fiscal Policy and Economic Growth: an Empirical Investigation”, en *Journal of Monetary Economics* 32, 1993a.
- Easterly, W. y Rebelo, S.: “Marginal Income Tax Rates and Economic Growth in Developing Countries”, en *European Economic Review* 37, 1993b.
- Edgeworth, F. Y.: “The Pure Theory of Taxation”, en *The Economic Journal* 7, n° 25, 1897.

- Edwards, J. y Keen, M.: "Tax competition and Leviatán", en *European Economic Review* 40, 1996.
- Eissa, N. y Hoynes, H. W.: "Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: The Earned Income Tax Credit", en *Journal of Public Economics*, vol. 88, n° 9-10, 2004.
- Engen, E. M. y Skinner, J.: "Fiscal Policy and Economic Growth", en documento de trabajo NBER n° 4223, 1992.
- Esteller-Moré, Á. y Solé-Ollé, A.: "Vertical income tax externalities and fiscal interdependence: evidence from the US", en *Regional Science and Urban Economics* 31, 2001.
- Faria, A.: "Tax Reform in Market Economies and Economies in Transition", en P. Shome (edit.) *Tax Policy Handbook*, Washington DC, Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund, 1995.
- Feldstein, M.: "Distributional Equity and the Optimal Structure of Public Sector Prices", en *American Economic Review*, vol. 62, 1972.
- FIEL: *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial, 1993.
- FIEL: *Infraestructura y crecimiento económico*, Buenos Aires, FIEL, 1997.
- FIEL: *La reforma tributaria en la Argentina*, Buenos Aires, FIEL, 1998.
- FIEL: *La distribución del ingreso en Argentina*, Buenos Aires, FIEL, 1999.
- FIEL: "La imposición sobre los cigarrillos en la Argentina: opciones de Reforma", Buenos Aires, 2003, mimeo.
- Fisman, R. y Wei, S. J.: "Tax Rates and Tax Evasion: Evidence from 'Missing Imports' in China", en *Journal of Political Economy*, vol. 112, n° 2, 2004.
- Fondo Monetario Internacional: *Government Finance Statistics Yearbook*, varios números, Washington DC.
- Gale, W. y Holtzblatt, J.: "On the Possibility of a No-Return Tax System", en *National Tax Journal*, vol. 50, n° 3, 1997.
- Gordon, R. H. y Wilson, J. D.: "Tax Structure and Government Behavior: Implications for Tax Policy", en documento de trabajo NBER n° 7244, 1999.
- Gordon, R.: "Can capital income taxes survive in open economies?", en *Journal of Finance* 47, 1992.
- Gravelle, J.: "Effects of the 1981 Depreciation Revisions on the Taxation of Income from Business Capital", en *National Tax Journal*, 1981.
- Greco, A.: *The British case for a flat tax*, Londres, The Adam Smith Institute, 2004.
- Gruber, J. y Wise, D. A. (eds.): *Social Security and Retirement Around the World*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.
- Hall, R. y Rabushka, A.: *The Flat Tax*, Stanford, CA, Hoover Institution Press, 1985.
- Harberger, A.: "The Incidence of the Corporation Income Tax", en *Journal of Political Economy*, vol. 70, 1962.
- Harberger, A.: "The Measurement of Waste", en *American Economic Review*, 1964a.
- Harberger, A.: "Taxation, Resource Allocation and Welfare", en *The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System*, Princeton University Press, 1964b.
- Harberger, A.: "On the Use of Distributional Weights in Social Cost-Benefit Analysis", en *Journal of Political Economy*, vol. 86, 1978.
- Harberger, A.: "Tax Neutrality in Investment Incentives", en H. Aaron y M. Boskin, (eds.) *The Economics of Taxation*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1980.
- Harberger, A. C.: "Tax Policy in a Small Open Developing Economy", conferencia sobre

- “Financial Crisis, Foreign Assistance and Domestic Resource Mobilization in the Caribbean Basin”, Columbus, Ohio, 1984.
- Harberger, A.: “Basic Needs and Distributional Weights in Social-Cost Benefit Analysis”, 1985a, mimeo.
- Harberger, A.: “A Note on Consumption vs. Income Taxation”, 1985b, mimeo.
- Harberger, A.: “Principles of Taxation Applied to Developing Countries. What Have We Learned?”, en M. Boskin y Ch. Mc Lure (eds.) *World Tax Reform. Case Studies of Developed and Developing Countries*, San Francisco, ICEG, 1990.
- Harberger, A.: “Tax Lore for Budding Reformers”, 1994a, mimeo.
- Harberger, A.: “The ABCs of Corporation Tax Incidence: Insights into the Open-Economy Case”, preparada para el simposio “*Tax Policy and Economic Growth*”, Washington DC, American Council for Capital Formation, 1994b.
- Harberger, A.: “Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth”, en V. Tanzi y K. Chu (eds.) *Income Distribution and High Quality Growth*, Cambridge, MA, MIT Press, 1998.
- Hettich, W. y Winer, S.: *Democratic choice and taxation: A theoretical and empirical analysis*, Cambridge, Nueva York y Melbourne, Cambridge University Press, 1999.
- Ihrig, J. y Moe, K. S.: “Lurking in the shadows: the informal sector and government policy”, en *Journal of Development Economics*, vol. 73, n° 2, 2004.
- Jones, L. E.; Manuelli, R. E. y Rossi, P. E.: “Optimal taxation in models of endogenous growth.”, en *Journal of Political Economy* 101, 1993.
- Jones, L. E.; Manuelli, R. E. y Rossi, P. E.: “On the optimal taxation of capital income”, en *Journal of Economic Theory* 73, 1997.
- Judd, K. L.: “Redistributive taxation in a simple perfect foresight model”, en *Journal of Public Economics* 28, 1985.
- Kay, J.: “Consumption Taxation”, en J. Eatwell y Se-Jik Kim, *The Palgrave Dictionary*, 1989.
- Keefer, S. y Knack, P.: “Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures”, en *Economics and Politics* 7, 1995.
- Keen, M. J. y Kanbur, R.: “Jeux sans frontieres: tax competition and tax coordination when countries differ in size”, en *American Economic Review* 83, 1993.
- Keen, M. J. y Kotsogiannis, C.: “Does federalism lead to excessively high taxes?”, en *American Economic Review* 92, 2002.
- Keen, M. J. y Kotsogiannis, C.: “Tax competition in federations and the welfare consequences of decentralization”, en *Journal of Urban Economics*, 2004, en prensa.
- Kim, S. J.: “Growth Effect of Taxes in an Endogenous Growth Model: To What Extent Do Taxes Affect Economic Growth?”, en *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 23, n° 1, 1998.
- Kindland y Prescott: “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, en *Journal of Political Economy* 85, 1977
- King, J.: “Corporate Income Tax. The Concepts of Business Income and Taxable Income”, en P. Shome (edit.) *Tax Policy Handbook*, Washington DC, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 1995.
- King, R. G. y Rebelo, S.: “Public Policy and Economics Growth: Developing Neoclassical Implications”, en *Journal of Political Economy*, vol. 98, n° 5, 1990.
- Koester, R. y Kormendi, R.: “Taxation aggregate activity and economic growth: cross-country evidence on some supply-side hypotheses”, en *Economic Inquiry* 27, 1989.

- Krelove, R. y Stotsky, J.: "Asset and Wealth Taxes. Business Taxes and Receipts Taxes", en P. Shome (edit.), *Tax Policy Handbook*, Washington DC, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 1995.
- Leibfritz, W.; Thornton, J. y Bibbee, A.: *Taxation and Economic Performance*, París, documento de trabajo OCDE Economics Department n° 176, 1997.
- Lledo, V.; Schneider, A. y Moore, M.: "Governance, taxes, and tax reform in Latin America", documento de trabajo IDS 221, marzo de 2004.
- Loayza, N.: "The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America", Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 45, 1996.
- Lucas, R. E. Jr.: "Supply-Side Economics: an Analytical Review", en *Oxford Economic Papers* 42, 1990.
- Mauro, P.: "Corruption, country risk and growth", en *Quarterly Journal of Economics* 110, 1995.
- Mc Carten, W.: "International Transfer Pricing and Taxation", en P. Shome (edit.) *Tax Policy Handbook*, Washington DC, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 1995.
- McGuire, T. J.: "Proposition 13 and its offspring: For good or for evil?", en *National Tax Journal* LII, 1999.
- Mendoza, E. G.; Milesi-Ferretti, G. M. y Asea, P.: "On the Ineffectiveness of Tax Policy in Altering Long-Run Growth: Harberger's Superneutrality Conjecture", en *Journal of Public Economics*, vol. 66, n° 1, 1997.
- Mieskowski, P.: "The Property Tax: An Excise Tax or a Profits Tax?", en *Journal of Public Economics*, 1972.
- Milesi-Ferretti, G. M. y Roubini, N.: "On the taxation of human and physical capital in models of endogenous growth", en documento de trabajo CEPR n° 1477, 1996.
- Milesi-Ferretti, G. M. y Roubini, N.: "Growth Effects of Income and Consumption Taxes", en *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 30, n° 4, 1998.
- Milesi-Ferretti G. M. y Roubini, N.: "On the Taxation of Human and Physical Capital in Models of Endogenous Growth", en *Journal of Public Economics*, vol. 70, n° 1, 1998.
- Musgrave, R. y Musgrave, P.: *Public Finance in Theory and in Practice*, Londres, Mc Graw-Hill, 1981.
- Musgrave, R.: *The Theory of Public Finance*, Londres, Mc Graw-Hill, 1980.
- Múten, L.: "Dual Income Tax: The Scandinavian Experience", en J. Head y R. Krever, (eds.), *Company Tax Systems*, Australian Tax Research Foundation, 1997.
- Navajas, F. y Porto, A.: "Budget Shares, Distributional Characteristics and the Direction of Tax Reform", en *Economic Letters*, n° 45, 1994.
- Newbery, D.: "Optimal Tax Rates and Tax Design During Systemic Reform", en *Journal of Public Economics*, n° 63, 1997.
- Oates, W. E.: "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis", en *Journal of Political Economy* 77, n° 6, 1969.
- OCDE: *The OECD Jobs Study. Taxation, Employment and Unemployment*, París, 1995.
- Pecorino, P.: "Tax structure and growth in a model with human capital", *Journal of Public Economics* 52, 1993.
- Pecorino, P.: "The growth rate effects of tax reform", en *Oxford Economic papers* 46, n° 3, 1994.

- Pigou, A. C.: *The Economics of Welfare*, Londres, Macmillan and Co, 1960, 4^o edición.
- Plosser, C. L.: "The Search for Growth, in Policies for Long-Run Economic Growth", Simposio auspiciado por el Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas, MO. 1992.
- Raimondo, H.: *Economics of State and Local Government*, Nueva York, Praeger, 1992.
- Rauscher, M.: "Leviathan and competition among jurisdictions: The case of benefit taxation", en *Journal of Urban Economics* 44, 1998.
- Rebello, S. T.: "Long-run policy analysis and long-run growth", en *Journal of Political Economy* 99, 1991.
- Sarte, P.: "Informality and rent-seeking bureaucracies in a model of long-run growth", en *Journal of Monetary Economics*, vol. 46, n^o 1, 2000.
- Schneider, F. y Enste, D.: "Shadow economies: size, causes, and consequences", en *Journal of Economic Literature*, vol. 38, n^o 1, 2000.
- Shome, P.: "Introduction", en P. Shome (edits.) *Tax Policy Handbook*, Washington DC, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 1995.
- Slemrod, J.: "Professional Opinions About Tax Policy: 1994 and 1934", en *National Tax Journal*, Cambridge, vol. 48, n^o 1, 1995.
- Slemrod, J. y Bakija, J.: *Taxing Ourselves. A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform*, The MIT Press, 1996.
- Sørensen P. B.: "International tax coordination: regionalism versus globalism", en *Journal of Public Economics*, vol. 88, n^o 6, 2004.
- Stein, E.; Tommassi, M.; Echebarría, K.; Lora, E. y Payne, M. (coords.), *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report*, Washington DC, IADB and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2006.
- Stokey, N. L. y Rebello, S.: "Growth Effects of Flat-Rate Taxes", en *Journal of Political Economy* 103, 1995.
- Stotsky, J.: "The Base of the Personal Income Tax", en P. Shome (edit.), *Tax Policy Handbook*, Washington DC, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 1995a.
- Stotsky, J.: "The Choice of Taxable Unit", en P. Shome (edit.), *Tax Policy Handbook*, Washington DC, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 1995b.
- Stotsky, J.: "Minimum Taxes", en P. Shome (edit.), *Tax Policy Handbook*, Washington DC, Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund, 1995c.
- Stotsky, J.: "Summary of IMF Tax Policy Advice", en P. Shome (edit.) *Tax Policy Handbook*, Washington DC, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 1995d.
- Stotsky, J. y WoldeMariam A.: "Central American tax Reform: Trends and Possibilities", documento de trabajo IMF 02/227, 2002.
- Tanzi, V.: "Tax Reform in Economics in Transition. A Brief Introduction to the Main Issues", documento de trabajo IMF WP/91/23, 1991.
- Wildasin, D.: "On Public Good Provision with Distortionary Taxation", en *Economic Inquiry*, Oxford University Press, vol. 22, 1984.
- Wilson, J. D.: "Theories of Tax Competition", en *National Tax Journal*, vol. 52, n^o 2, 1999.
- Zee, H.; Stotsky, J. y Ley, E.: "Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policymakers in Developing Countries", en *World Development*, 2002, vol. 30, n^o 9.

Capítulo 2 LOS IMPUESTOS EN LA PRÁCTICA INTERNACIONAL

Sebastián Auguste y Daniel Artana

2.1. INTRODUCCIÓN

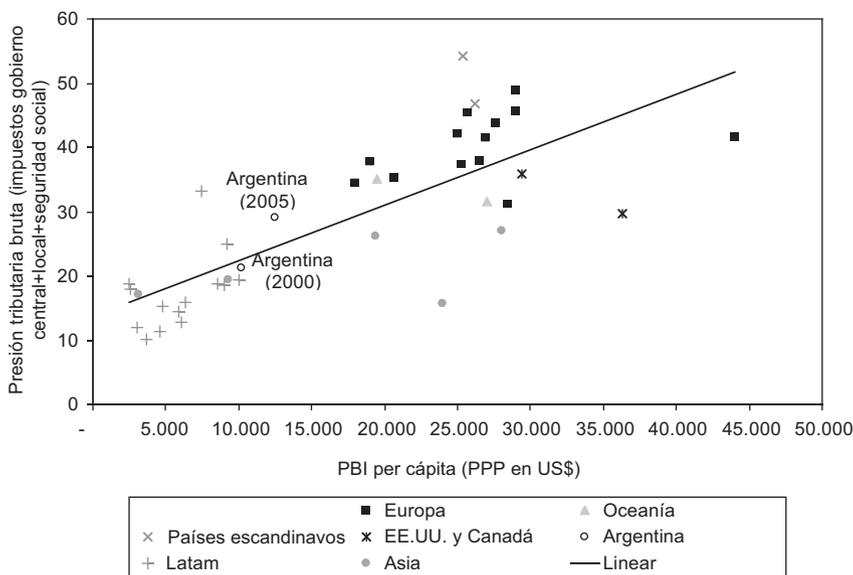
Cuando se comparan sistemas tributarios y su desempeño, surgen ciertas diferencias sistemáticas, que en general se encuentran relacionadas con el nivel de desarrollo económico de cada país. Dado que el sistema óptimo para cada caso es no observable, las sugerencias de política económica suelen hacerse sobre la base de las prescripciones teóricas ya discutidas o bien surgen por comparación con otros países. La perspectiva internacional ayuda a entender si un país se encuentra en línea con lo observado o esperable. Esto último, sin embargo, debe realizarse con cuidado, ya que existen razones teóricas y empíricas para pensar que no todos los países son directamente comparables y, por ende, las mismas prescripciones no son necesariamente deseables para todos. Además, existe heterogeneidad entre los países en muchos otros aspectos que inciden tanto en la carga tributaria como en el diseño impositivo, aspectos tales como preferencias hacia el gasto público, estructura de privatizaciones, estructura de actividades económicas, provisión de servicios, organización política del país, funcionamiento de las instituciones, etc.

En el capítulo anterior se discutieron aspectos generales de tributación óptima sin enfatizar estas diferencias estructurales entre países y sus consecuencias sobre el sistema tributario. En este capítulo se suplementa ese análisis. En primer lugar se analiza la relación existente entre presión tributaria y desarrollo económico, luego la relación entre estructura tributaria y desarrollo económico. Ambos aspectos son útiles para poner el caso argentino en perspectiva internacional. En la cuarta y quinta sección se analizan tendencias recientes en los sistemas tributarios de los países desarrollados y latinoamericanos, y finalmente, en la sexta sección se presentan las conclusiones generales de este capítulo.

2.2. PRESIÓN TRIBUTARIA Y DESARROLLO ECONÓMICO

En la figura 2.1 se ilustra la relación entre PBI per cápita (medido en paridad de compra) y presión tributaria total (que incluye todos los niveles de gobierno y seguridad social), calculada sobre la base de datos del año 2000, excepto para la Argentina, donde también se incluye el dato a 2005. Se escogió el año 2000 porque hasta entonces se contaba con estadísticas completas para todos los países analizados. Si se recalcula el gráfico con datos más recientes (para los países

FIGURA 2.1
RELACIÓN ENTRE PRESIÓN TRIBUTARIA (BRUTA) DEL GOBIERNO GENERAL
Y PBI PER CÁPITA (PPP)



Notas: La información corresponde al año 2000 o año más cercano para la totalidad de los países. También se incluye la Argentina al 2005. Presión tributaria bruta gobierno general se calcula como la suma (en dólares) de la recaudación del gobierno central, gobiernos subnacionales, y seguridad social, dividida por el PBI a paridad del poder de compra (PPP) en dólares, obtenido de *The World Fact Book 2002*, CIA, Estados Unidos. Para algunos países como la Argentina, la recaudación al nivel municipal no está disponible. Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Servicio de Impuestos Internos de Chile (documento: Cargas tributarias y tasas impositivas Chile versus otros países). Los datos de recaudación para los países de Latinoamérica fueron extraídos del *Government Finance Statistics Yearbook* del FMI, excepto para Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y Paraguay, para los cuales se contó con fuentes locales (bancos3w, centrales, agencias tributarias, etc., véase informe del SII). Para el G7 y los países de la OCDE, los datos de recaudación fueron extraídos de *Revenue OECD member countries*, OCDE, 2002.

con información disponible), el gráfico cambia muy poco. En particular, sigue siendo cierto que en la Argentina se observa un cambio importante en los niveles de presión antes y después de la crisis de 2001.

En general existe cierta homogeneidad entre los grupos de países considerados. Los países escandinavos, por ejemplo, son los que presentan la mayor presión tributaria observada. Los países latinoamericanos son bastante homogéneos con excepción de Brasil, con una presión tributaria muy alta para su nivel de desarrollo económico, y la Argentina según sus datos más actuales. Los países con menor presión tributaria con relación a su nivel de desarrollo son Estados Unidos (una presión del 30% para un PBI per cápita, medido en PPP, de 36.300 dólares) y Singapur (con un PBI per cápita de 24.000 dólares y una presión fiscal de tan solo el 15,6%).

En la tabla 2.1 se explora esta relación entre desarrollo económico y nivel de presión tributaria estimando por mínimos cuadrados un modelo con tenden-

TABLA 2.1
RELACIÓN ENTRE DESARROLLO ECONÓMICO Y PRESIÓN TRIBUTARIA
Variable dependiente: modelos I y III: presión, modelos II y IV: log(presión)

	Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV
PBI (miles de dólares ppp)	0,867 *** (0,112)		0,380 ** (0,161)	
Log(PBI ppp)		0,458 *** (0,052)		0,253 *** (0,079)
Asia			-14.651 *** (3.176)	-0,469 *** (0,126)
EE.UU. y Canadá			-9.119 ** (4.215)	-0,241 (0,168)
Países escandinavos			11.407 *** (4.074)	0,256 (0,167)
LATAM			-13.546 *** (3.693)	-0,437 *** (0,140)
C	13.691 *** (2.311)	-1.086 ** (0,494)	29.349 *** (4.435)	1,091 (0,803)
R2 ajustado	0,6	0,66	0,8	0,77
F	59,73	78,23	33,02	27,62
N	40	40	40	40

Notas: ***, **, * denotan significatividad al 1%, 5% y 10 %, respectivamente.

Fuente: sobre la base de figura 2.1.

cia lineal (columnas I y III) y un modelo con tendencia exponencial (modelos II y IV). Es notoria la alta correlación entre ambas variables, el R^2 ajustado cuando sólo se incluye el nivel de desarrollo económico es de 60 y 66%, respectiva-

TABLA 2.2
RELACIÓN ENTRE DESARROLLO ECONÓMICO Y PRESIÓN TRIBUTARIA BRUTA

País	Presión observada	Presión estimada de acuerdo con Modelo I	Desvío	País	Presión observada	Presión estimada de acuerdo con Modelo III	Desvío
Singapur	15,6	34,5	-18,9	Irlanda	31,1	40,2	-9,1
EE.UU.	29,6	45,2	-15,6	Singapur	15,6	23,8	-8,2
Japón	27,1	38,0	-10,9	Australia	31,5	39,6	-8,1
Luxemburgo	41,7	51,8	-10,1	Guatemala	10,2	17,2	-7,0
Irlanda	31,1	38,4	-7,3	Paraguay	11,3	17,5	-6,2
Guatemala	10,2	16,9	-6,7	Venezuela	12,8	18,1	-5,3
Paraguay	11,3	17,7	-6,4	Ecuador	11,9	16,9	-5,0
Venezuela	12,8	19,0	-6,2	EE.UU.	29,6	34,0	-4,4
Australia	31,5	37,1	-5,6	Luxemburgo	41,7	46,1	-4,4
Corea	26,1	30,5	-4,4	Corea	26,1	22,1	4,0
Ecuador	11,9	16,3	-4,4	Canadá	35,8	31,4	4,4
Panamá	14,5	18,8	-4,3	Bélgica	45,6	40,4	5,2
Países Bajos	41,4	37,0	4,4	Uruguay	24,9	19,3	5,6
Argentina (2005)	29,0	24,5	4,5	Francia	45,3	39,1	6,2
Nueva Zelanda	35,1	30,6	4,5	Dinamarca	48,8	40,4	8,4
Portugal	34,5	29,3	5,2	Argentina (2005)	29,0	20,5	8,5
Austria	43,7	37,7	6,0	Brasil	33,2	18,6	14,6
Italia	42,0	35,4	6,6				
Bélgica	45,6	38,8	6,8				
Grecia	37,8	30,2	7,6				
Francia	45,3	36,0	9,3				
Dinamarca	48,8	38,8	10,0				
Finlandia	46,9	36,4	10,5				
Brasil	33,2	20,1	13,1				
Suecia	54,2	35,7	18,5				

Fuente: sobre la base de figura 2.1.

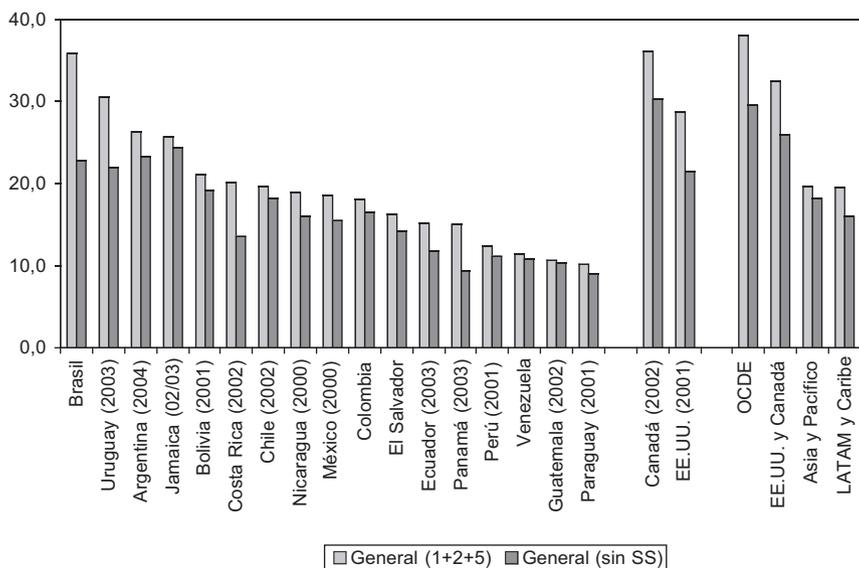
mente. Si además se incluyen controles por regiones, el poder explicativo de este simple modelo es de 80 y 77% para el modelo lineal y exponencial, respectivamente.

En la tabla 2.2 se muestra la presión efectiva en términos de PBI y la que predicen los modelos I y III para los países que más se alejan de la tendencia (desvíos mayores a 4). Las diferencias entre uno y otro caso se deben a los controles regionales, que captan parte de la heterogeneidad entre grupos. Así, la Argentina del año 2005 tiene una presión observada mayor a la esperable de acuerdo con su nivel de desarrollo económico (modelo I), pero ese desvío se vuelve aún mayor una vez que se tienen en cuenta las características comunes a otros países latinoamericanos (modelo III). Algo similar sucede con Brasil. De hecho la Argentina y Brasil son los países con niveles de presión observada que más excede a la presión promedio (o esperable) de acuerdo con su nivel de desarrollo y teniendo en cuenta que son países latinoamericanos.

Para el caso de la Argentina, la situación después de la crisis de 2001 cambió significativamente los niveles de presión tributaria. El país pasó de estar cerca del promedio a estar entre los países más alejados de la tendencia (y más cerca de la situación relativa de Brasil).

Esta heterogeneidad en la presión tributaria bruta, en parte se debe a que el

FIGURA 2.2
PRESIÓN TRIBUTARIA CON SEGURIDAD SOCIAL Y SIN ELLA
(Porcentaje del PBI)



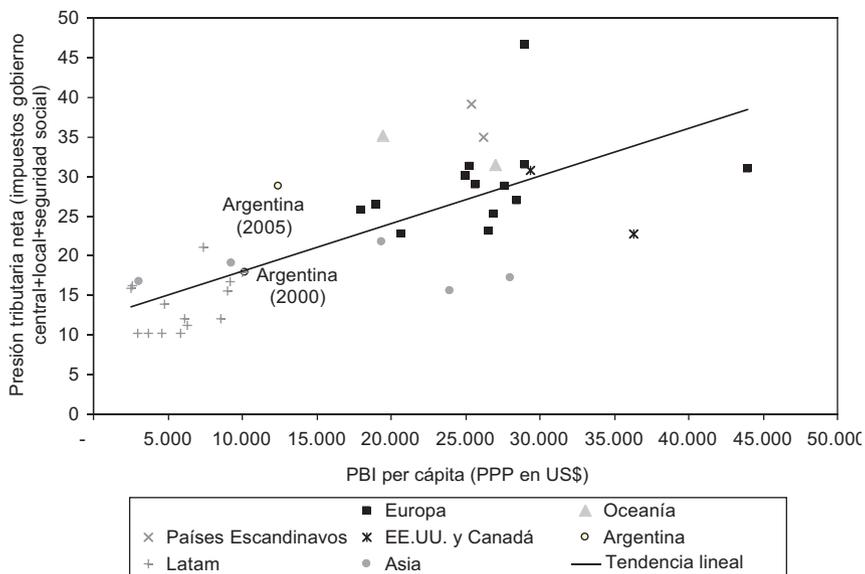
Fuente: sobre la base de figura 2.1.

componente de seguridad social tiene una alta variación entre los distintos países. Comparando la Argentina y Brasil, este último tiene una participación de la seguridad social en la recaudación total mucho mayor (de hecho la mayor de las descritas en la figura 2.2). Esto sugiere la necesidad de extremar el cuidado en las comparaciones entre países, máxime cuando algunos de ellos pueden haber reformado los sistemas de jubilación a uno de capitalización privada.

Se puede realizar el mismo análisis con la presión tributaria neta de seguridad social (figura 2.3), lo que muestra a la Argentina en el año 2000 más cerca del promedio, pero a su vez, a la Argentina en 2005 más alejada. El análisis econométrico confirma estos resultados. Mientras que en el año 2000 la Argentina se encontraba con una presión neta observada sólo un 1,7% menor a la esperable, en 2005 tiene una presión neta del 46% por encima de lo esperable. Esto indirectamente muestra que la Argentina tiene un componente de seguridad social menor a lo que se debería esperar de acuerdo con su nivel de desarrollo, probablemente debido a la alta informalidad.

La relación positiva entre gasto (o recaudación) relativa al PBI y el nivel de desarrollo económico es conocida en la literatura como “Ley de Wagner” y no implica causalidad. La diferencia no es sólo entre países pobres y ricos, sino que

FIGURA 2.3
RELACIÓN ENTRE PRESIÓN TRIBUTARIA (NETA) DEL GOBIERNO GENERAL
Y PBI PER CÁPITA (PPP)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de alícuotas de Deloitte & Touche Tohmatsu.

existe cierta tendencia a que el gasto público (y por ende la recaudación) aumente en términos del PBI, a medida que el país se desarrolla.

Esta tendencia puede ser explicada con la hipótesis de Gordon y Li (2005), que dice que los países a medida que se desarrollan reducen la informalidad y, por ende, pueden recaudar más (por ejemplo, porque se desarrollan los mercados financieros y eso incentiva a las empresas e individuos a volverse formales para poder beneficiarse de los créditos). Indirectamente, esta hipótesis implica que la recaudación es la que limita al gasto público o, en otras palabras, que se gasta lo que se puede recaudar y no que se recauda para cubrir un nivel óptimo de gasto. Para América latina, existe evidencia de que éste es el caso (Cheng, 1999).

Existen diversas hipótesis alternativas no basadas en la facilidad de recaudar, sino en el nivel de gasto público, que justifican una mayor participación del gobierno en la economía a medida que el país se desarrolla.

Aizenman y Jinjark (2005) analizan empíricamente un aspecto en particular que puede afectar a los países de acuerdo con su nivel de desarrollo: el impacto de la globalización en la base y la estructura impositiva. Estos autores asocian globalización con mayor integración financiera y comercial, así como con la estabilización macro. A su vez, con la globalización los gobiernos se ven forzados a sustituir impuestos de fácil recaudación (por ejemplo, tarifas, impuesto inflacionario, etc.) hacia impuestos difíciles de recolectar (IVA, impuesto a las ganancias, etc.). Observan, además, que el ratio de ingresos a PBI para impuestos fáciles de recaudar cayó cerca del 20% entre principios de 1980 y finales de los noventa para los países en desarrollo, mientras que el de los impuestos difíciles de recaudar subió un 9%. Ello afectó la recaudación total de estos países, que cayó en promedio cerca del 7%. Para los países desarrollados, en cambio, el resultado neto fue neutro o positivo, incrementando en promedio la presión tributaria en términos del PBI.

Asimismo, Aizenman y Jinjark (2006) encuentran evidencia empírica de que estos cambios se deben (en parte) a la apertura comercial y a la integración financiera (positivamente correlacionado con el ratio de impuestos difíciles de recaudar y negativamente correlacionado con los de fácil recaudación). Además, encuentran convergencia fiscal, ya que la varianza en el ratio recaudación a PBI cayó mucho entre los ochenta y noventa.

2.3. ESTRUCTURA TRIBUTARIA Y DESARROLLO ECONÓMICO

Los estudios sobre diseño óptimo de impuestos resumidos en el capítulo anterior sugieren que en economías abiertas los impuestos sobre el consumo y el trabajo tienen algunas ventajas respecto de los impuestos sobre el capital. Consistente con este resultado, la mayoría de los países del mundo basan su recaudación en estos impuestos. Muchos que utilizan intensivamente el impuesto a la

renta personal, en realidad están imponiendo en gran medida al consumo, al permitir que una gran proporción de los retornos del ahorro sea exenta.¹

Existen en la práctica, sin embargo, desviaciones de lo que la teoría predice ya que, por ejemplo, los impuestos a las importaciones y exportaciones distan de cero, la inflación en general es positiva, cuando el impuesto inflacionario óptimo debería ser mínimo, y en varios países se utilizan impuestos sumamente distorsivos (como impuestos a las transacciones). Estos desvíos son más notorios en los países menos desarrollados. En resumen, en la práctica la estructura tributaria y el nivel de presión tributaria varían de acuerdo con el nivel de desarrollo económico del país.

La tabla 2.3 resume características generales de la estructura tributaria de distintos países agrupados por nivel de PBI per cápita. En general, se observa que los países menos desarrollados tienden a basar su recaudación en el impuesto a las ganancias corporativas, aranceles, impuestos al consumo e impuesto inflacionario en forma más intensiva que los países más desarrollados, que tienden a utilizar en mayor medida el impuesto a la renta personal.

En la figura 2.4 se ilustra con mayor detalle la relación entre la participación del IVA en la recaudación total y el nivel de desarrollo económico (datos al año 2000, excepto para la Argentina, donde se incluyen 2000 y 2005). La correlación es negativa, lo que indica que a menor desarrollo, mayor importancia relativa de este impuesto, destacándose en particular los países latinoamericanos, que en promedio utilizan mucho más intensivamente este impuesto. La situación argentina cambió sensiblemente en los últimos años, pasando de ser un país con una elevada participación del IVA respecto de la recaudación total en 2000, a estar más cerca del promedio en 2005.

Estas diferencias de estructura impositiva de acuerdo con el nivel de desarrollo económico puede no tener una causalidad bien definida. Es probable que un funcionamiento poco efectivo del sistema tributario, que lleva a estructuras más distorsivas, limite el desarrollo económico de los países (por ejemplo la estructura causa problemas de desarrollo), es probable que los problemas asociados con un nivel de desarrollo económico menor fueren a los gobiernos a escoger estructuras tributarias óptimas diferentes (por ejemplo el desarrollo causa la estructura tributaria) o, finalmente, es posible que factores que limitan el desarrollo económico de los países lleven al mismo tiempo a estructuras tributarias efectivas más distorsivas (por ejemplo, ambos, el desarrollo económico y la estructura tributaria son causados en forma conjunta por otros factores). Lo que es claro es que se debe ser muy cuidadoso a la hora de extraer conclusiones de políticas tributarias basadas en la comparación internacional, en particular cuando se comparan países de distinto nivel de desarrollo económico.

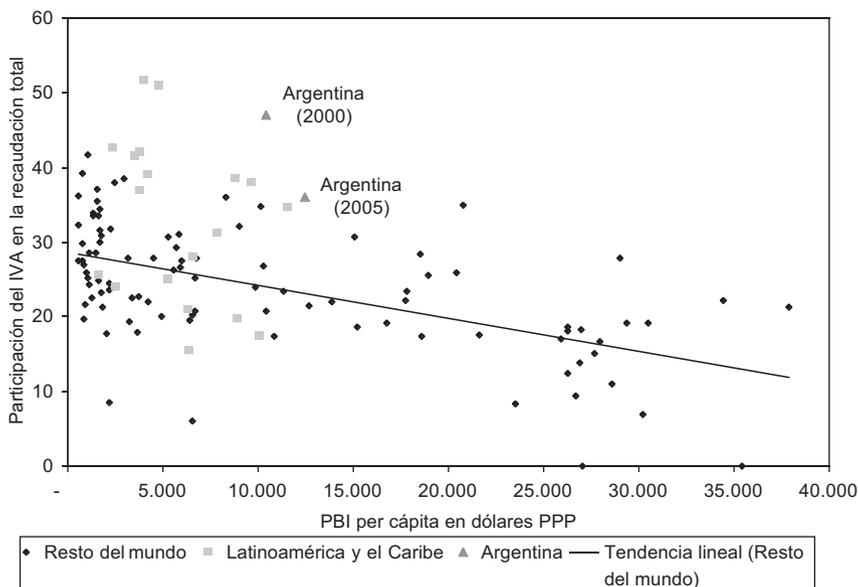
Una pregunta que surge naturalmente es si tal diferencia en la estructura de recaudación se debe a diferencias en el diseño de los impuestos (tasas estatutarias y base imponible) o a diferencias en los funcionamientos de los sistemas tributarios (por ejemplo, evasión). La comparación no es sencilla, dado que en general

TABLA 2.3
ESTRUCTURA Y PRESIÓN TRIBUTARIA SEGÚN EL NIVEL DE DESARROLLO DEL PAÍS

PBI per cápita (dólares)	Recaudación impositiva (% del PBI)		Impuesto		En % de la recaudación		Tasa de inflación	Señoreaje (% de la recaudación)	Economía informal (% del PBI)
	A las rentas impositivas (excepto corporativas)	A las rentas corporativas	A las rentas corporativas	Al comercio exterior	Al consumo y la producción				
< \$ 745	14,1	16,6	19,3	16,4	43,5	10,6	21,8	26,4	
\$ 746-2.975	16,7	16,0	15,5	9,3	51,8	15,7	24,9	29,5	
\$ 2.976-9.205	20,2	20,5	8,9	5,4	53,1	7,4	6,0	32,5	
Total países subdesarrollados (<9.205)	17,6	18,0	13,2	8,6	51,2	11,8	16,3	30,1	
Total países desarrollados (>9.205)	25,0	44,6	9,7	0,7	32,9	2,2	1,7	14,0	

Notas: basado en información tomada del Government Finance Statistics (FMI), International Finance Statistics (FMI) y World Development Indicators (Banco Mundial). El señoreaje fue calculado como el incremento en la base monetaria. Los datos de economía informal fueron tomados de Friedrich y Schneider (2002), que utilizan el *currency demand approach* como método de estimación. Los promedios para cada fila son ponderados: la recaudación impositiva, tasa de inflación, y el tamaño de la economía fueron ponderados de acuerdo con el PBI de cada país, mientras que el impuesto a las ganancias como porcentaje del total fue ponderado por la recaudación total de este impuesto en cada país. El resto fue ponderado por la recaudación total de cada país.
Fuente: Gordon y Li (2005).

FIGURA 2.4
RELACIÓN ENTRE RECAUDACIÓN DEL IVA EN % DE LA RECAUDACIÓN TOTAL Y
NIVEL DE DESARROLLO ECONÓMICO



Nota: la tendencia graficada se realizó sin incluir los países latinoamericanos.

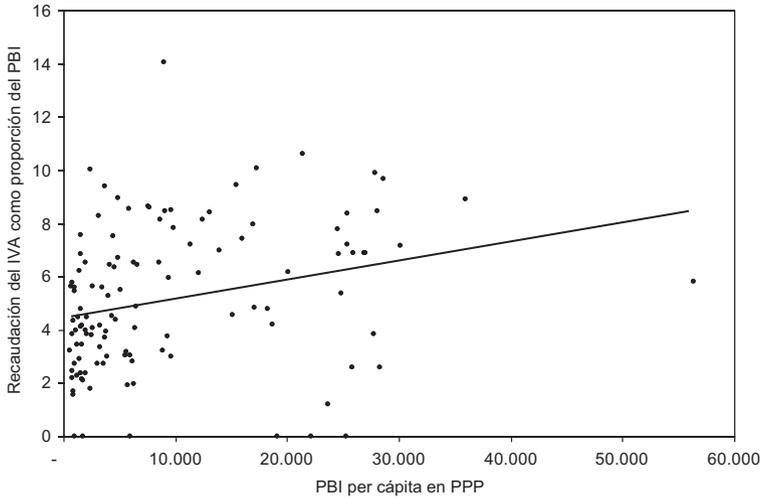
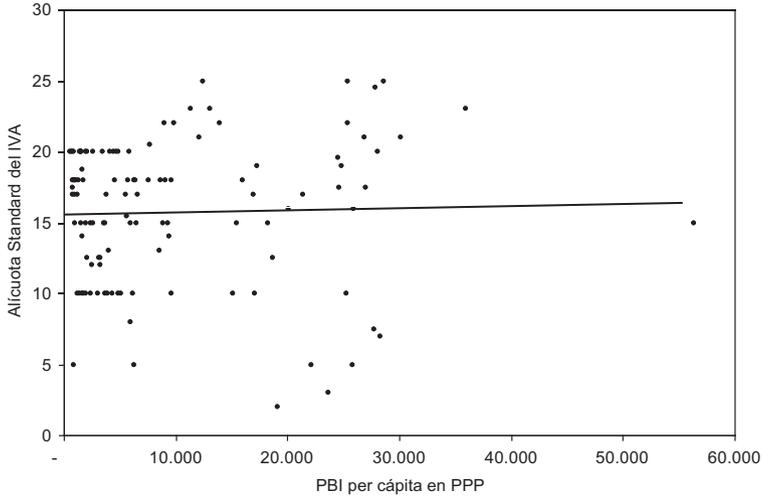
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial (PBI) y datos de recaudación tomados del FMI, World Economic Outlook (WEO), International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD); International VAT Monitor, y Ernst and Young.

existen múltiples tasas para el mismo impuesto y la base del impuesto surge de una combinación compleja de exenciones y tratamientos preferenciales.

En la comparación internacional que realizan Gordon y Li (2005) analizan las tasas máximas de distintos impuestos y encuentran que las tasas para el promedio de países ricos no difiere tanto de las tasas promedio de los países más pobres. Para el IVA, por ejemplo, el promedio de la tasa estatutaria máxima es del 14,7% para países pobres y del 16,2% para países ricos. Algo similar ocurre para el impuesto a la renta corporativa, donde la comparación es 26,7% frente a 29,6%, y para el impuesto sobre la renta personal, 34,7% frente a 42,8%.

Un impuesto que puede ser comparado internacionalmente es el IVA, ya que en la mayoría de los países se utiliza una tasa estándar que se aplica en forma generalizada (aunque el uso de alícuotas diferenciales difiere mucho entre países). Si la diferencia entre los distintos niveles de recaudación fuera enteramente causada por diferencias en tasas, y asumiendo que la participación del consumo en el producto no varía mucho, se debería esperar un alto R2 en una regresión

FIGURA 2.5
RELACIÓN ENTRE NIVEL DE DESARROLLO, ALÍCUOTAS Y RECAUDACIÓN DEL IVA



Nota: incluye los siguientes países: Alemania, Algeria, Antillas Holandesas, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bangladesh, Barbados, Bielorrusia, Bélgica, Benin, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Canadá, Chad, Chile, China, Chipre, Colombia, Corea, Costa de Marfil, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eslovenia, España, Estonia, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Gana, Georgia, Grecia, Guatemala, Guinea, Haití, Honduras, Hungría, Indonesia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Kazajstán, Kenya, Kirguistán, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Madagascar, Malawi, Malí, Malta,

Marruecos, Mauritania, Mauricio, México, Moldova, Mozambique, Namibia, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Dominicana, Republica Eslovaca, Ruanda, Rumania, Samoa, Senegal, Singapur, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Tailandia, Taiwán, Tayikistán, Tanzania, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Turkmenistán, Turquía, Ucrania, Uganda, Uruguay, Uzbekistán, Vanuatu, Venezuela, Vietnam y Zambia.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de Deloitte Touche Tohmatsu (alcuotas), Banco Mundial (PBI per cápita en PPP), y GFS (datos sobre recaudación).

simple entre la recaudación del IVA en términos del PBI y la tasa estatutaria estándar. Utilizando los 124 países analizados en la figura 2.4, se encuentra que las tasas tienen una relación positiva y estadísticamente significativa; sin embargo, las diferencias en tasas sólo ayudan a explicar un 30% de la variación en las recaudaciones en términos de PBI. Esto sugiere que la variación observada en la importancia relativa del IVA no se debe enteramente a diferencias de tasas (al menos en la tasa estándar). Una pieza de evidencia más que ilustra este resultado es analizada en la figura 2.5. En el panel de la izquierda se puede observar que la relación entre la alícuota estándar del IVA y el desarrollo económico es relativamente débil, mientras que sí se observa cierta asociación positiva entre la recaudación del IVA en porcentaje del PBI y el desarrollo económico.

Dado que las recomendaciones de diseño impositivo analizadas en el capítulo anterior suelen ser independientes del nivel de desarrollo económico, esta supuesta diferencia en estructura tributaria ha sido planteada como un enigma. Sin embargo, existen razones económicas y de política económica, basadas en aspectos poco estudiados en los modelos clásicos de diseño impositivo, que justificarían tales diferencias. Algunas razones son diferencias institucionales, diferencias en el poder relativo de ciertos grupos que influyen sobre el diseño de las normas y otras diferencias estructurales entre países ricos y pobres. Gordon y Li (2005) sugieren que el patrón observado puede ser explicado por diferencias estructurales entre los niveles de evasión e informalidad entre países de distinto nivel de desarrollo económico. El argumento es que en todo país un agente (firma o persona) puede elegir operar en la informalidad, pero ello implica restricciones a, por ejemplo, utilizar el sistema financiero. En este sentido, los agentes que optan por operar en la informalidad con el objetivo de reducir su carga tributaria deben resignar ciertos beneficios (como el acceso al crédito y utilizar en mayor medida el efectivo) asociados con la formalidad. Este análisis costo-beneficio es similar para todo agente en cualquier país, lo que varía son los niveles. De esta forma, los países menos desarrollados, por ejemplo, suelen tener sistemas financieros menos desarrollados y, por ende, menores ganancias de mantenerse en la formalidad, lo que lleva a un mayor grado de informalidad y, por lo tanto a más dificultades para el fisco para obtener la misma carga tributaria. Esto lleva a los países menos desarrollados a utilizar otros instrumentos

para financiar su gasto, muchas veces impuestos altamente distorsivos (como impuestos a las exportaciones o impuestos a las transacciones financieras), pero también a que el nivel de recaudación y de gasto sea menor, porque los costos de recaudación en términos de pérdida de eficiencia son mayores, lo que lleva a que el nivel óptimo de gasto público sea menor.

2.4. TENDENCIA EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

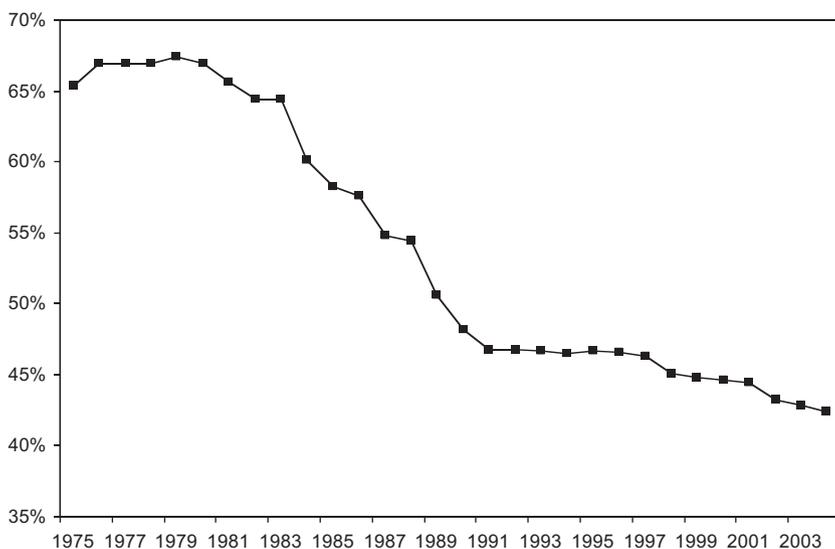
Desde la segunda mitad de los años ochenta se han observado cambios en los sistemas tributarios de los países desarrollados, encabezados por las reformas del Reino Unido (1984) y Estados Unidos (1986). Los países desarrollados (occidentales) han cambiado su sistema desde una tributación sobre la base de la capacidad de pago, progresividad y preferencia por la imposición directa a un sistema más basado en la neutralidad, equidad horizontal y eficiencia económica, con un mayor énfasis en el fomento y la movilización del ahorro. Los cambios no han modificado drásticamente la presión tributaria ni su estructura, si bien se observa una ligera tendencia al aumento de la imposición indirecta sobre el consumo y un menor énfasis en la distribución del ingreso.²

Los cambios más notorios han sido en cuanto a la simplificación del sistema tributario y la gestión tributaria, y en el impuesto a la renta se observa una reducción de tipos marginales (figura 2.6), simplificación, reducción de gastos fiscales y ampliación de la base imponible. Se ha argumentado que este cambio hacia un sistema menos progresivo pero más eficiente está basado en el hecho observado de que los impuestos no resultaron buenos instrumentos para redistribuir el ingreso. En este sentido, desde el año 2000 se observa una ligera reducción en la presión fiscal promedio de los países de la OCDE como producto de una oleada de reducciones de las tasas marginales máximas en el impuesto a las ganancias (quince países redujeron la alícuota para el impuesto a las ganancias para personas físicas, mientras que doce redujeron la alícuota máxima para el impuesto a las ganancias corporativas).

En el impuesto a la renta corporativa se ha observado una disminución en las diferencias internacionales de tasas, con una ligera declinación de las tasas medias mundiales, que se ubican en alrededor del 35%, y cierta convergencia hacia una tasa similar.

La tendencia a incrementar la participación de los impuestos al consumo en el total es generalizada, aunque con mecanismos distintos. Varios países incorporaron el IVA en los últimos treinta años, reduciendo al mismo tiempo las tasas marginales del impuesto a la renta (en particular las tasas máximas). Algunos países, como Estados Unidos, han hecho modificaciones para que el impuesto a la renta opere en la práctica más como un impuesto al consumo que como un impuesto a la renta. La reforma impositiva reciente llevada a cabo por la administración Bush en 2001 (que apuntó a reducir la presión, bajando las tasas marginales y

FIGURA 2.6
EVOLUCIÓN DE LA TASA MÁXIMA DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL.
PAÍSES DESARROLLADOS

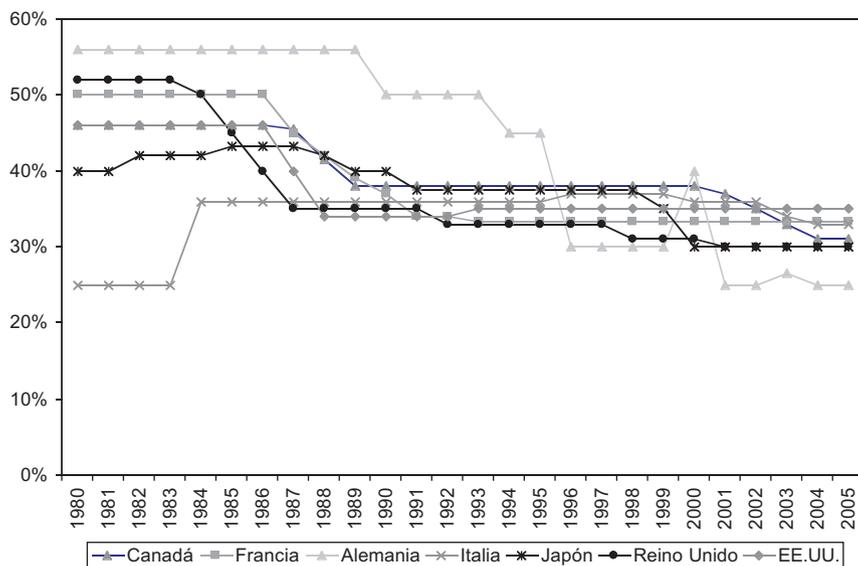


Nota: Se incluyeron los siguientes países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, Estados Unidos, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información del Tax Policy Center (véase “Historical OECD Top Marginal Income Tax Rate”, para una descripción de las fuentes y la forma de cálculo de las tasas máximas) y OCDE.

permitiendo mayores deducciones por hijos en el impuesto a la renta) confirma esta tendencia, y ha movido aún más el impuesto a la renta hacia un impuesto al consumo, al expandir la variedad de incentivos al ahorro. De hecho, en Estados Unidos han existido propuestas para transformar por completo el impuesto a la renta en un impuesto progresivo al consumo. En 1995, por ejemplo, se presentó al Senado de ese país una propuesta conocida como el impuesto USA (*unlimited savings allowance tax*), que estipulaba permitir la deducción sin límites de los ahorros, del impuesto a la renta personal (creando un impuesto al consumo progresivo), y reemplazar el impuesto a la renta corporativa por un impuesto al valor agregado. Sus proponentes argüían que con esta reforma se lograría más eficiencia al elevar el nivel de ahorro e inversión sin perder progresividad (véase Seidman, 1997), sin embargo la propuesta no prosperó (dada la alta resistencia en Estados Unidos a utilizar el IVA por su aducida falta de progresividad; se trata del único país desarrollado que no utiliza este impuesto).

FIGURA 2.7
TASA MARGINAL MÁXIMA DEL IMPUESTO A LA RENTA CORPORATIVA
PAÍSES DESARROLLADOS, 1980-2003



Nota: corresponde a la tasa máxima aplicada a las ganancias corporativas a nivel federal para las empresas domésticas.

Fuente: Tax Policy Center.

Un ejemplo extremo de la simplificación del impuesto a las ganancias es el impuesto a tasa única conocido como *flat tax*. Este impuesto fue originalmente propuesto para Estados Unidos, pero hasta ahora ha sido implementado sólo en algunos países de Europa del Este. Polonia fue la última incorporación a la creciente lista de países de Europa del Este que en los noventa han implementado este impuesto, tendencia iniciada por Estonia en 1994, cuando instauró una tasa única para el impuesto a las ganancias personales del 21,6% (luego reducida al 20%).³ Los países que en la actualidad utilizan el *flat tax* son: Rusia, Estonia, Latvia, Eslovaquia, Serbia, Rumania, Georgia, Ucrania y Hong Kong (este último lo utiliza desde 1947).⁴

En la actualidad son varios los proponentes del *flat tax*, consistente con la tendencia a simplificar y volver menos distorsivo el impuesto sobre la renta. Grecu (2004), por ejemplo, calcula que el Reino Unido puede implementar una tasa única del 22% (con un mínimo no imponible de 22.000) sin perder recaudación, con fuertes ganancias en la reducción de la evasión y elusión. Un estudio reciente encargado por el Ministerio de Finanzas de Alemania propone una tasa única del 30% para ambos impuestos a la renta (personal y corporativo).

Al eliminar los *income brackets*, las deducciones (permitiendo sólo una deducción única) y exenciones se simplifica el sistema, reduciendo los costos de cumplimiento, la evasión y elusión. Los logros principales de tal reforma serían simplicidad, eficiencia y equidad horizontal. La equidad vertical obviamente se vería afectada al moderar la progresividad del impuesto,⁵ aunque lo que importa es la progresividad efectiva y la capacidad de redistribuir ingresos de este impuesto, algo que ha sido y es discutido en la literatura especializada.

Los proponentes de la alícuota única se han basado en los experimentos realizados en Estados Unidos, donde se aduce que la reducción de las tasas y la simplificación del sistema impositivo han motorizado el crecimiento económico. Si bien los efectos de las reducciones de impuestos en el crecimiento económico son difíciles de medir, los partidarios del *flat-tax* arguyen que el cumplimiento impositivo mejora sin ambigüedad. En la década de 1920, por ejemplo, cuando la tasa máxima de ganancias pasó del 73 al 26%, los contribuyentes con ingresos mayores a 50.000 dólares incrementaron su tasa de cumplimiento desde el 44,2 al 78,4%. Algo similar sucedió con las reformas de los sesenta y ochenta (por ejemplo, en la década de 1980, el decil superior de ingresos incrementó su tasa de cumplimiento del 48% en 1981, al 57,2% en 1988).

Este mayor énfasis en la eficiencia del sistema tributario y menor en la equidad vertical surge según Slemrod, de un cambio de opinión en el pensamiento académico debido a la baja capacidad que tiene el sistema impositivo, aun para países como Estados Unidos con un sistema estatutario altamente progresivo, para redistribuir ingreso. La opinión académica parece volcarse hacia el gasto público como el mecanismo esencial para mejorar la distribución.

Los cambios mencionados no son exclusivos de los países desarrollados. Esto podría sugerir cierta tendencia a una convergencia hacia un modelo común. Esto es notorio en el caso del impuesto a la renta corporativa (se observa una convergencia de tasas máximas). Sin embargo, en el mundo académico no parece existir consenso acerca de una posible convergencia. El argumento pro convergencia es que la globalización y movilidad de factores impondría restricciones a los países para diseñar sus sistemas tributarios, en particular en cuanto al impuesto al capital. Gordon (1992) sugiere que con la globalización debería observarse cierta convergencia en el impuesto a la renta corporativa, lo que a su vez forzaría una convergencia del impuesto a la renta personal (ya que para evitar arbitraje entre ambos impuestos se recomienda que las tasas máximas de ambos tributos coincidan). Slemrod (2004), analizando el impuesto a las ganancias corporativas para los países desarrollados, no encuentra asociación entre las necesidades de recaudación y las alícuotas de este impuesto, y sí encuentra cierta asociación entre las alícuotas de los impuestos a las ganancias corporativas y personales, lo que sugiere que la estructura de tasas de los impuestos a las ganancias no estaría tan influenciada por factores locales y que ambos impuestos se moverían en la misma dirección. A su vez, encuentra evidencia de que parte de la declinación en las tasas estatutarias y efectivas de los países desarro-

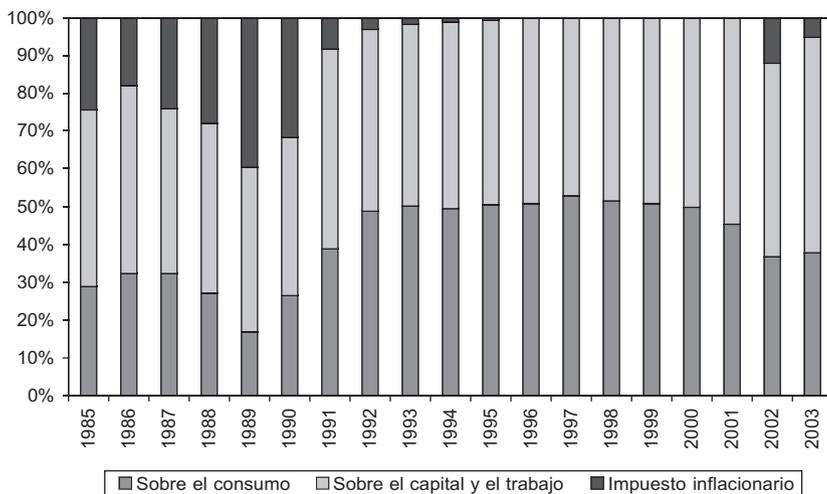
llados estaría asociada con la apertura económica, lo que sugiere cierta convergencia, al menos en los impuestos a los ingresos.

Por otro lado, Messere, de Kam y Heady (2003) al analizar todo el sistema tributario muestran que no se observa una convergencia ni en la presión fiscal, ni en la estructura impositiva de los países de la OCDE. Gago Rodríguez (2000) argumenta que existe cierta convergencia, pero hacia dos sistemas tributarios distintos, el anglosajón y el general. Alesina y Angeletos (2003) arguyen que hay dos modelos genéricos, uno basado en una baja presión tributaria y baja redistribución del ingreso (el anglosajón), donde Estados Unidos es el mejor ejemplo, y otro con alta presión tributaria y alta redistribución del ingreso, como Suecia. Esto es así a pesar de que la estructura impositiva de Estados Unidos sería más progresiva que la de algunos países europeos. La diferencia estaría en la escala de la redistribución (determinada por la base del impuesto). Alesina y Angeletos destacan que estas diferencias podrían estar basadas en “profecías autocumplidas”. Es posible que en un país donde la gente percibe que la distribución del ingreso está altamente asociada con el nivel de esfuerzo diseñe sistemas impositivos que intenten minimizar las distorsiones y por ende terminen efectivamente teniendo una economía en la que esfuerzo e ingreso se encuentren altamente asociados. Por otro lado, si la percepción es que la distribución del ingreso se encuentra relacionada con otros factores, tales como corrupción, favoritismo político o buenos contactos, el país puede terminar diseñando un sistema impositivo muy distorsivo, en el que el ingreso esté de hecho débilmente asociado con el esfuerzo, autocumpliendo la percepción inicial. Este último aspecto parece tener relevancia para los países latinoamericanos en los que los problemas de corrupción son notorios y los sistemas tributarios tienden a utilizar más intensivamente impuestos muy distorsivos.

2.5. TENDENCIA EN LATINOAMÉRICA

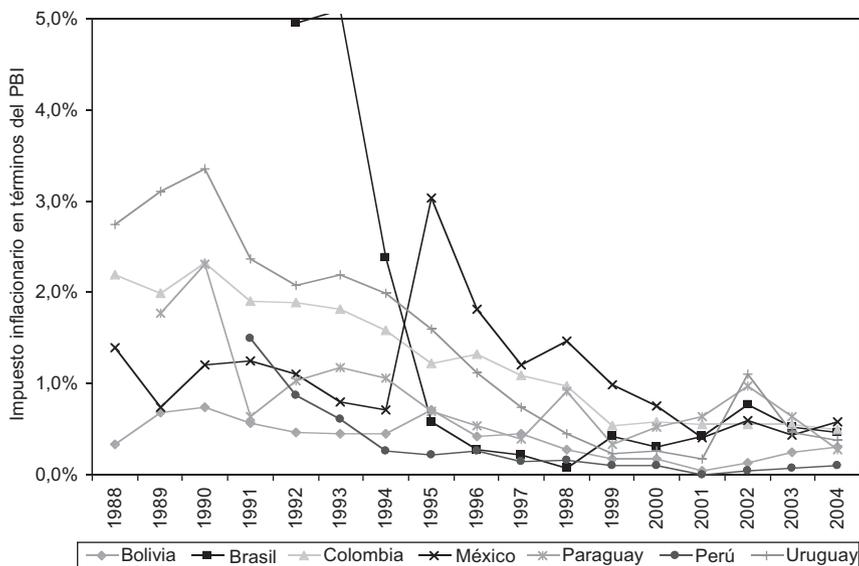
Históricamente la mayoría de los países latinoamericanos han tendido a utilizar el impuesto inflacionario como vía de financiar los recurrentes déficit. La Argentina, por ejemplo, al momento de la hiperinflación en 1989, financiaba más del 30% de su gasto con el impuesto inflacionario. En la década del ochenta la mayoría de los países de la región tenían altas tasas de inflación reflejadas en altos ratios de impuesto inflacionario sobre el PBI, pero en los noventa este ratio cayó sensiblemente, con lo que se redujeron el nivel y la dispersión entre los países. Esta caída en el impuesto inflacionario, debido a que los programas de estabilización lograron reducir la inflación, generaron necesidades recaudatorias en un sistema que funcionaba ineficientemente. En este marco, se ha observado una tendencia a utilizar los impuestos indirectos, en especial al consumo, para intentar paliar los déficit. En este sentido, la estructura tributaria de los países latinoamericanos se ha movido últimamente más por necesidades

FIGURA 2.8
EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARA
EN LA ARGENTINA, 1985-2003



Fuente: FIEL sobre la base del Ministerio de Economía.

FIGURA 2.9
IMPUESTO INFLACIONARIO EN TÉRMINOS DEL PBI.
TENDENCIA RECIENTE EN ALGUNOS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del FMI.

urgentes de recaudación que por razones de eliminar distorsiones, lo que explicaría el surgimiento reciente de impuestos muy distorsivos en varios países, como el impuesto a las transacciones financieras y los impuestos a las exportaciones.

En cuanto a la presión tributaria global, en Latinoamérica no se observa, en promedio, un incremento significativo, excepto para países como Brasil, Bolivia y, en menor medida Uruguay, que han registrado ciertos incrementos menores. Algunos autores sugieren que esta presión tributaria es relativamente baja (Lledo *et al.* (2004)). Los argumentos que se utilizan para explicar este fenómeno son varios, aunque debe señalarse que estos estudios sólo se basan en datos del gobierno central, lo cual induce a errores en países federales y particularmente en aquellos que han ampliado la descentralización de algunos impuestos. Brasil, por ejemplo, tiene una presión tributaria neta del gobierno central (excluyendo seguridad social) del 12,3%, mientras que los gobiernos locales y estatales

TABLA 2.4
PRESIÓN FISCAL (RECAUDACIÓN COMO % DEL PBI)
LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

	Central	Subnacional			Seg. social	General 1+2+5	General (sin SS) 1+2
		Total (3+4)	Estadual	Local			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Argentina (2005)	19,46	3,94	3,94	n.d.	3,27	26,67	23,40
Argentina (2000)	13,72	3,82	3,82	n.d.	3,40	21,34	17,94
Bolivia (2001)	11,96	3,64	0,59	3,05	1,82	21,06	19,24
Brasil	12,03	10,70	9,14	1,56	13,12	35,86	22,74
Chile (2002)	16,61	1,56	0,00	1,56	1,46	19,63	18,17
Colombia	13,60	2,86	1,07	1,79	1,63	18,09	16,46
Costa Rica (2002)	13,16	0,42	n.d.	0,42	6,62	20,20	13,58
Ecuador (2003)	11,80	n.d.	n.d.	n.d.	3,32	15,12	11,80
El Salvador	13,95	0,23	0,00	0,23	2,05	16,23	14,18
Guatemala (2002)	10,37	n.d.	n.d.	n.d.	0,26	10,63	10,37
Jamaica (2002-2003)	24,39	n.d.	n.d.	n.d.	1,27	25,66	24,39
México (2000)	12,00	3,50	n.d.	n.d.	3,00	18,50	15,50
Nicaragua (2000)	13,80	2,10	n.d.	n.d.	3,00	18,90	15,90
Panamá (2003)	8,74	0,61	0,00	0,61	5,63	14,98	9,35
Paraguay (2001)	9,03	n.d.	n.d.	n.d.	1,11	10,14	9,03
Perú (2001)	11,07	0,07	0,00	0,07	1,28	12,42	11,14
República Dominicana (2002)	16,0	n.d.	n.d.	n.d.	0,16	16,16	16,00
Uruguay (2003)	19,08	2,92	0,00	2,92	8,49	30,49	22,00
Venezuela	10,75	n.d.	n.d.	n.d.	0,74	11,49	10,75

TABLA 2.4 (cont.)

	Central	Subnacional			Seg. social	General 1+2+5	General (sin SS) 1+2
		Total (3+4)	Estadual	Local			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Estados Unidos (2001)	12,47	9,05	5,54	3,51	7,27	28,79	21,52
Canadá (2002)	14,35	15,91	12,74	3,18	5,91	36,17	30,26
Promedios simples							
LATAM y Caribe	13,45	2,70	1,62	1,36	3,24	18,72	15,47
EE.UU. y Canadá	13,41	12,48	9,14	3,34	6,59	32,48	25,89
OCDE	24,40	5,10			8,60	38,10	29,50
Asia Pacífico	18,10	0,20			1,30	19,60	18,30

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

Argentina: FIEL; Jamaica: FMI; Chile: SII; Ecuador: *Boletín Estadístico*, Banco Central del Ecuador. Del SPNF se excluyeron ingresos de 3,64% del PBI para otros organismos del Estado por no corresponder a impuestos. Brasil: Estudos Tributarios 11, Carga Tributária no Brasil 2002. Receita Federal, Coordenação-Geral de Política Tributária. Panamá: Unidad de Políticas Públicas, Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General. Paraguay: *Boletín Estadístico 2004*, Dirección Planificación y Técnica Tributaria, S.S.E.T. Perú: Sunat, Notas Tributarias Uruguay.

GFS: Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Venezuela (no se toman años más recientes para evitar comparar años de extrema crisis económica), Estados Unidos, Canadá. OCDE sobre la base de "Revenue of OECD member countries". Asia Pacífico incluye: Corea, Indonesia, Malasia y Singapur.

alcanzan un 10,7% (tabla 2.4). De hecho, cuando se compara la recaudación de los gobiernos generales de acuerdo con el nivel de desarrollo del país, la presión tributaria de los países latinoamericanos está en línea con la de los otros países analizados, debilitando el argumento de una baja presión tributaria, aunque la verdadera comparación debe ser con relación a las necesidades de financiamiento, y en este sentido, los altos déficit fiscales de los países latinoamericanos, sumados a los problemas de sostenimiento de la deuda, sugieren que estos países debieran recaudar más o bien gastar menos.

La estructura tributaria

Excepto en unos pocos países como Panamá, el IVA se ha transformado, a lo largo de los últimos treinta años, en uno de los pilares del sistema tributario en la mayoría de los países de la región. Esta tendencia a la generalización y expansión del IVA no difiere de lo observado en otras partes del mundo. En la

TABLA 2.5.
ALÍCUOTAS DEL IVA EN LATINOAMÉRICA

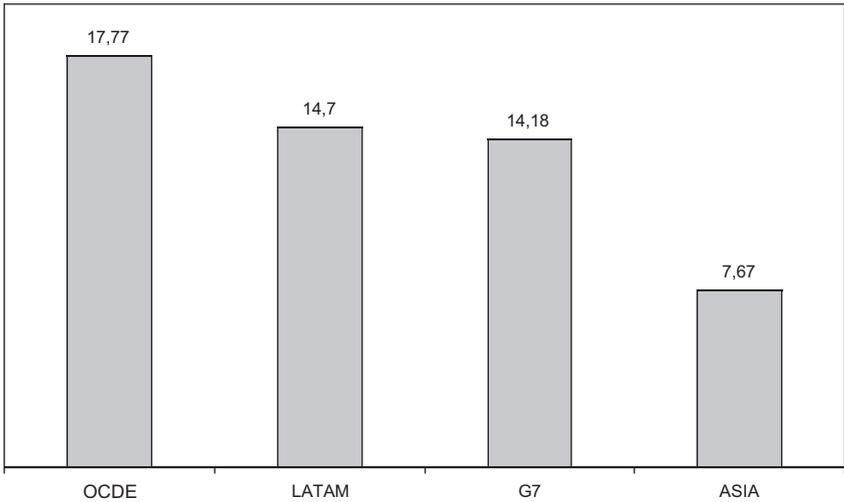
	Fecha en que se introdujo el IVA	Tasa al introducir el IVA	1994	1997	2001	2003-2004	Incremento entre 2004 y 1994	Otras tasas (positivas) utilizadas a 2003-2004
Argentina	Enero 1975	16,0	18,0	21,0	21,0	21,0	3,0	10,5/27
Bolivia	Oct. 1973	10,0	14,9	14,9	14,9	14,9	0,0	
Brasil	Enero 1967	15,0	20,5	20,5	20,5	20,5	0,0	7/12/17/18/25
Chile	Mar. 1975	20,0	18,0	18,0	18,0	19,0	1,0	
Colombia	Enero 1975	10,0	14,0	16,0	16,0	16,0	2,0	7/10/20/35/45
Costa Rica	Enero 1975	10,0	8,0	8,0	13,0	13,0	5,0	5
Rep. Dom.	Enero 1983	6,0	6,0	8,0	12,0	12,0	6,0	
Ecuador	Jul. 1970	4,0	10,0	10,0	12,0	12,0	2,0	
El Salvador	Sep. 1992	10,0	10,0	13,0	13,0	13,0	3,0	
Guatemala	Ago. 1983	7,0	7,0	10,0	12,0	12,0	5,0	
Honduras	Enero 1976	3,0	7,0	7,0	12,0	12,0	5,0	15
México	Enero 1980	10,0	10,0	15,0	15,0	15,0	5,0	10
Nicaragua	Enero 1975	6,0	10,0	15,0	15,0	14,0	4,0	7/10/12
Panamá	Mar. 1977	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	0,0	10
Paraguay	Jul. 1993	12,0	10,0	10,0	10,0	10,0	0,0	
Perú	Enero 1973	20,0	18,0	18,0	18,0	19,0	1,0	
Uruguay	Enero 1968	14,0	22,0	23,0	23,0	23,0	1,0	14
Venezuela	Oct. 1993	10,0	10,0	16,5	14,5	16,0	6,0	8
Promedio simple		10,4	12,1	13,8	14,7	14,9	2,7	

Fuente: Stotsky y WoldeMariam (2002) hasta 2001 e información suministrada por el Fiscal Affairs Department del FMI, para los datos más recientes.

tabla 2.5 se muestra la evolución en los últimos diez años de las alícuotas del IVA para algunos países de la región. Nótese que de los dieciocho países incluidos, sólo cuatro no incrementaron su alícuota, y en promedio el IVA pasó del 12 al 14,9% entre 1994 y 2003-2004. Los incrementos son aún mayores cuando se compara una ventana más amplia, entre 1975 y 2003 la alícuota promedio, para aquellos países de Latinoamérica que ya estaban usando el IVA en 1975, pasó del 11,9 al 16,9%.⁶

A pesar de este importante aumento, la tasa promedio actual de los países latinoamericanos, cuando se la compara con la de los países desarrollados, no es

FIGURA 2.10
TASAS ESTÁNDAR DE IVA. PROMEDIO SIMPLE POR REGIÓN



Nota: el G7 está constituido por: Alemania, Canadá, Francia, Italia, Japón y Reino Unido. Estados Unidos fue excluido por no aplicar IVA, sino un impuesto a las ventas.

La OCDE incluye: Australia, Austria, Bélgica, Corea, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal y Suecia. América latina incluye los países de la tabla 2.5.

Asia incluye: Singapur, Corea e Indonesia (Malasia no fue incluido por no aplicar IVA, sino que tiene un impuesto monofásico con tasas de entre el 5% y el 25%).

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de alícuotas de Deloitte Touche Tohmatsu.

mucho mayor, aunque sí es significativamente mayor a la de los países asiáticos que tienen un PBI per cápita similar (véase figura 2.10). Este incremento sostenido en el uso del IVA ha llevado a que los países latinoamericanos sean los que más intensivamente usan este impuesto en el mundo. Esto refuerza la idea de que los países latinoamericanos tienen inconvenientes para obtener recursos por medio de otros impuestos.

La productividad del IVA es un indicador que muchas veces es utilizado como una medida imperfecta de evasión y gasto fiscal (recursos que se dejan recaudar por exenciones impositivas). Este indicador se calcula como el ratio de recaudación efectiva sobre la recaudación potencial (esto es, el ratio entre la tasa efectiva y la tasa estatutoria). En la región este indicador muestra mucha variabilidad, sin una clara tendencia. Actualmente se ubica en alrededor del 0,42%, con un mínimo del 0,28% y un máximo del 0,60% (Stotsky y WoldeMariam, 2002).

A la vez que el IVA fue ganando en importancia relativa, se ha observado una tendencia a la disminución de los impuestos al comercio exterior, en general por una rebaja de aranceles consistente con los procesos de apertura económica y la firma de tratados de libre comercio (véanse Bird, 2003, y Keen y Simone, 2004).

En cuanto al impuesto a la renta, al igual que en los países desarrollados, en LATAM se ha observado una caída en las tasas impositivas máximas, que en

TABLA 2.6
TASAS PARA LOS IMPUESTOS A LAS GANANCIAS
PERSONALES Y CORPORATIVAS

	Tasa máxima impuesto a las ganancias personales		Tasa máxima impuesto a las ganancias corporativas	
	1986	2001	1986	2001
Argentina	45	35	33	35
Bolivia	30	13	30	25
Brasil	60	27,5	35	15
Chile	57	45	37	15
Colombia	49	35	40	35
Costa Rica	50	25	50	30
Ecuador	40	15	40	25
El Salvador	60	30	30	25
Guatemala	48	31	42	31
Honduras	40	25	40	35
México	55	40	42	35
Nicaragua	50	25	45	25
Panamá	56	30	50	30
Perú	49	20	40	30
Rep. Dom.	73	25	46	25
Uruguay	0	6	30	30
Venezuela	45	34	67,7	34
Promedio simple	49,2	27,7	41,0	28,3
OCDE	52,8	41,2	42,8	31,8

Notas: IGP: impuesto a las ganancias personales. IGC: impuesto a las ganancias corporativas. En ambos casos, la tasa corresponde a la mayor tasa estatutaria. En algunos casos el dato corresponde a un año cercano a la fecha y no al año exacto. Uruguay no tenía IGC, excepto sobre los ingresos agropecuarios y comisionales.

Fuente: Stotsky y WoldeMariam (2002), Fiscal Affairs Department del FMI.

general no se vieron reflejadas en una caída relativa en la recaudación de este impuesto (en general, en la región se aplican alícuotas progresivas para los individuos y proporcionales para las empresas).⁷ Bird (2003), por otro lado, menciona que no sólo han caído las tasas impositivas, sino que también se ha observado una reducción de la base imponible.⁸ En promedio, a mediados de los ochenta los países latinoamericanos comenzaron a imponer los ingresos de aquellas personas que tenían un ingreso equivalente al 60% del PBI per cápita, mientras que en la década de 2000 en el ingreso 2 a 3 veces mayor al PBI per cápita. Esto es mucho más alto que lo observado en los países desarrollados, donde el mínimo no imponible en general es inferior al PBI per cápita, y que lo observado en el resto de los países en desarrollo, donde se ubica entre una y dos veces.⁹

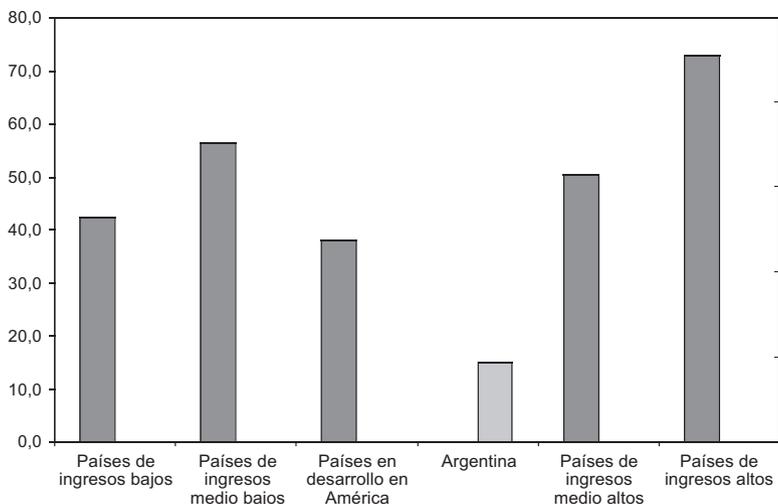
Bird sugiere que la caída en las tasas y la reducción de la base han debilitado el impuesto a las ganancias y restado progresividad a los sistemas impositivos latinoamericanos. Sin embargo, como no se observa una caída de la recaudación en términos relativos, es probable que la reducción de la base se deba al empeoramiento de la distribución del ingreso observado en casi todos los países latinoamericanos. También debe destacarse que las tasas iniciales y máximas son relativamente bajas en Latinoamérica. La tasa inicial promedio es cercana al 9%, mientras que en la OCDE el promedio es del 16%, y en Estados Unidos, del 15%. Por otro lado, la tasa marginal máxima promedio se encuentra en alrededor del 27%, comparado con un promedio del 41% en la OCDE y del 40% en Estados Unidos (véase Stotsky y WoldeMariam, 2002). Este diseño del impuesto lleva a que el porcentaje de la población sujeto a él sea inferior al que se espera alcanzar en otros países (una parte de la clase media queda afuera de la red del IG sobre las personas), lo que sumado a una distribución del ingreso más desigual y a un mayor porcentaje de la población que trabaja en la informalidad, explica una recaudación menor en este gravamen. Debe notarse que las numerosas exenciones también ayudan a reducir la capacidad recaudatoria, al deteriorar las bases imponibles.

Algunos autores señalan que la situación en Latinoamérica no difiere de la de los países desarrollados de cinco décadas atrás, cuando los niveles de mínimo no imponible eran varias veces el PBI per cápita, y la recaudación del IG personal era relativamente baja. Estos países lograron incrementar la recaudación total del gravamen al masificar el impuesto, en general ampliando la base y reduciendo las alícuotas. Cuando se compara a los países de la región con otros países en desarrollo surge que los países latinoamericanos no se alejan mucho del nivel que surgiría de una regresión lineal entre desarrollo y presión (en términos de recaudación del impuesto a la renta sobre el PBI per cápita), aunque, de acuerdo con Keen y Simone (2004) en la región se utilizan en mayor proporción incentivos a la inversión.

Surge de este análisis que la diferencia en términos de estructura tributaria entre Latinoamérica y el resto de los países se debe más a diferencias en el fun-

FIGURA 2.11
ESTRUCTURA COMPARADA DE LA ARGENTINA Y PROMEDIOS REGIONALES

MONETIZACIÓN (M2/PBI)



APERTURA ((X + M)/PBI)

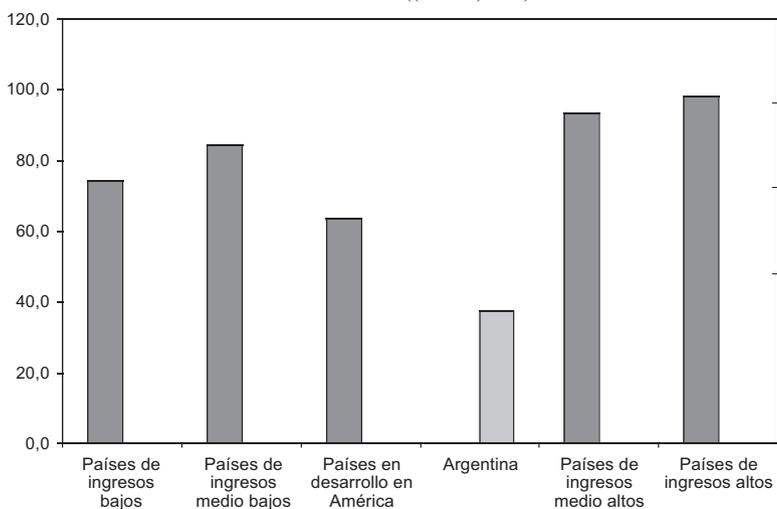
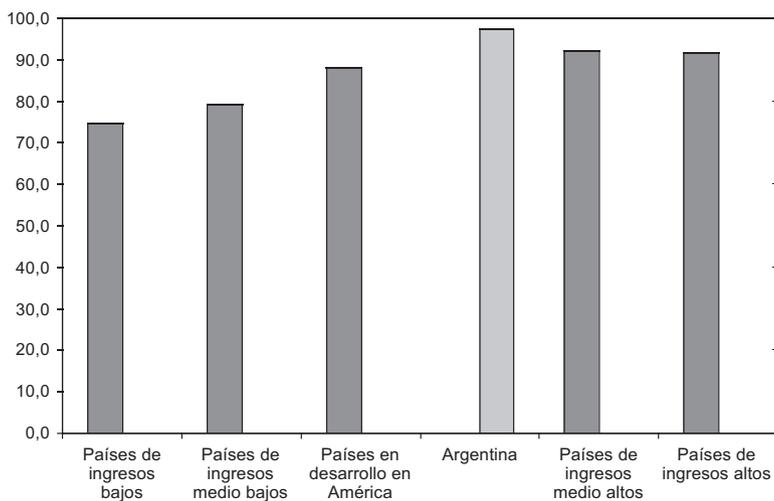
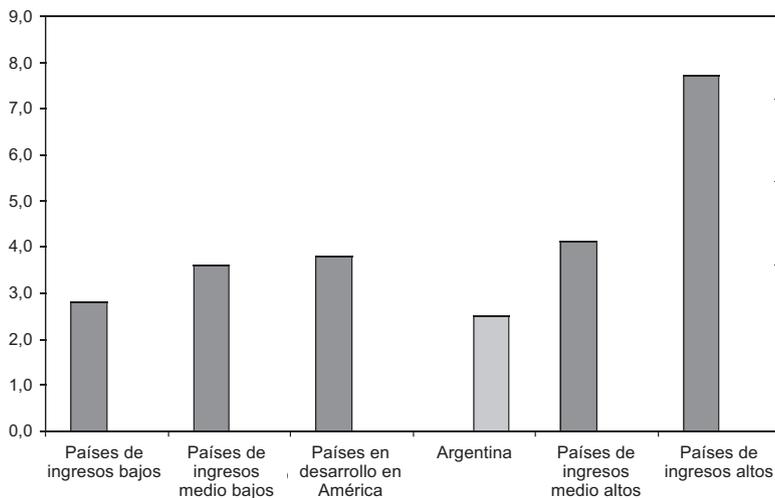


FIGURA 2.11 (cont.)

ALFABETIZACIÓN



ÍNDICE DE TRANSPARENCIA
(TRANSPARENCY INTERNATIONAL)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Keen y Simone (2004).

cionamiento práctico que a diferencias notorias en el diseño. Este funcionamiento práctico distinto puede deberse a factores tales como debilidad institucional, alta informalidad, estructura económica distinta, etc. En la figura 2.11 se estudian algunos rasgos distintivos de las economías de la región en relación con otras economías en desarrollo y desarrolladas. Cuando se las compara con economías de similar nivel de desarrollo se encuentra que los países de la región se caracterizan por una alta participación del sector agropecuario, una menor monetización de la economía y un bajo coeficiente de apertura (aunque ha crecido en los últimos quince años). Los indicadores de analfabetismo y transparencia están en los rangos que les corresponde en función de su ingreso per cápita.

La estructura económica es un factor importante, ya que la mayor participación del sector agropecuario y la menor apertura comercial inciden en una menor presión tributaria por las dificultades de gravar al primero y una regularidad estadística que muestra que mayor apertura va relacionada con mayor recaudación (Lledo *et al.*, 2004, y Keen y Simone, 2004). También la mayor informalidad y peor distribución del ingreso afectan la recaudación. El alto porcentaje de trabajadores informales dificulta la recaudación de las contribuciones a la seguridad social y del impuesto a la renta, mientras que la peor distribución del ingreso reduce el potencial del impuesto a las ganancias de las personas (Artana *et al.*, 2003, y Lledo *et al.*, 2004).

Lledo *et al.* (2004) sugieren que la configuración política es otra característica importante para explicar las diferencias observadas en términos tributarios. Según estos autores, a diferencia de varios países del Caribe, en Latinoamérica el Congreso tiende a estar dominado por la oposición y ello genera incentivos hacia una política fiscal más débil. Lledo *et al.* también mencionan que la mayor dependencia de préstamos de organismos multilaterales y de donaciones en los países más pobres de la región pueden reducir los incentivos a recaudar (dada la existencia de otras fuentes de ingreso).

Es interesante destacar que la Argentina muestra bajos índices de monetización, de apertura económica y de transparencia. Ello sugiere un contexto más adverso para el cobro de impuestos. Sin embargo, la presión tributaria es mayor a la que sugiere su nivel de desarrollo. Esto se explicaría por el uso exagerado de impuestos de fácil recaudación (impuesto al cheque y retenciones a las exportaciones).

Los gastos tributarios

La política de otorgar incentivos fiscales a sectores o regiones está bastante extendida en Latinoamérica, pero produce varios problemas:

- Genera un subsidio encubierto que muchas veces no figura en el presupuesto, ya que detrae de la recaudación.¹⁰

- Aumenta el riesgo de actitudes discrecionales porque muchos de los tratamientos de fomento dependen de la autorización de una repartición pública (por ejemplo, turismo o medioambiente). Varios países de la región tienen incentivos de este tipo, o incluso totalmente subjetivos, en particular referidos al pago de derechos de importación que se exoneran dependiendo de quién es el comprador.
- Como cualquier otro tratamiento especial, en la medida en que no esté compensando alguna externalidad, genera un costo de eficiencia. En otras palabras, mientras que para el privado la tasa de retorno es positiva teniendo en cuenta los costos y beneficios que le acrecen a él directamente, para la sociedad puede ser mucho menor o incluso negativa, ya que se debe computar como costo adicional el aporte del fisco a la inversión.
- El valor del subsidio es proporcional a la alícuota marginal; por ello, en los casos de deducciones del impuesto personal a la renta, las aprovechan más quienes están en los tramos mayores de ingreso.
- Algunas de las inversiones promovidas pueden ser de alta rentabilidad y se hubieran llevado a cabo sin aportes del fisco.
- En los casos de inversiones extranjeras y en la medida en que el país de origen de las inversiones no permita el “tax sparing” por el cual la empresa descuenta igual como crédito fiscal de su impuesto en origen el que ha sido reducido por el país receptor de la inversión, se corre el riesgo de que el mecanismo promocional termine en una mera transferencia de recursos al fisco extranjero.

La experiencia internacional en general muestra que los países o las regiones que más crecen no lo hacen a partir de las desgravaciones fiscales u otros mecanismos de fomento, sino sobre la base de aumentos de productividad facilitados por reglas de juego claras para la inversión (respeto a los derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, etc.). La presencia de subsidios reduce los incentivos para buscar ganancias de productividad genuinas y, en su lugar, se alienta el desperdicio de recursos para obtener los beneficios. Zee *et al.* (2002) señalan que la evidencia empírica muestra que la reducción en el costo de la inversión deriva en un aumento de la inversión (probablemente con una elasticidad precio mayor que la estimada años atrás), pero que no es para nada claro que aun en ese caso los incentivos proporcionados por los países en desarrollo hayan sido costo efectivo (es decir, incluyendo los costos fiscales que se produjeron para fomentar esas decisiones de inversión). Además, los autores señalan que habitualmente los aspectos tributarios no son muy destacados por las empresas multinacionales como disuasivos de una decisión de inversión en países en desarrollo.

Las agencias tributarias

Las agencias tributarias (AT) latinoamericanas han tendido a reflejar en su estructura y funcionamiento el apremio por recaudar impuestos. Este apremio ha generado competencias internas por los recursos y las prioridades, donde las áreas de recaudación han sido históricamente favorecidas (Montoya Jara, 2002).¹¹

En la gran mayoría de los países latinoamericanos no existen aún criterios para evaluar la capacidad disuasiva, ni se han destinado recursos a crear una cultura tributaria. Aunque recientemente se ha observado una tendencia a premiar a los contribuyentes que tributan con regularidad, como los casos de Perú (Régimen de “Buenos Contribuyentes”), Argentina y Chile.

En la región en general no existe un seguimiento permanente de los niveles de evasión impositiva. Una excepción es Chile; otra, la Argentina en cuanto al seguimiento de la evasión del IVA.

Otros problemas observados con frecuencia en Latinoamérica son la falta de continuidad en los cargos gerenciales, regímenes laborales deficientes y poco satisfactorios para los funcionarios operativos, falta de formación y desarrollo profesional y personal, falta de control interno efectivo y eficiente, principalmente de las actividades operativas, desarrollo tecnológico deficiente y falta de seguridad en éste.

Históricamente las AT fueron organizadas en función de los impuestos recaudados, pero esto ha ido cambiando y actualmente, salvo algunas excepciones, la totalidad de las AT tienen una organización funcional (recaudación, fiscalización, cobranza coactiva, aduanas), con departamentos horizontales o de apoyo, como informática, recursos humanos, administración financiera, o planificación estratégica. Este cambio representa una mejora en términos organizacionales, aunque aún resta mucho por hacer en cuanto a la estructura interna de incentivos y el planeamiento.

En los últimos años se ha observado una tendencia a crear unidades especializadas a nivel central, destinadas a la inteligencia tributaria, a asuntos internacionales, u organizando oficinas centrales para ciertos sectores o grupos de contribuyentes y hacia una orientación por tipo de contribuyente. Muchos países ya han creado unidades de grandes contribuyentes y regímenes simplificados, tales como el Monotributo en la Argentina, Simples en Brasil, Tributo Único en Paraguay, o RUS y RER en Perú. Este tratamiento “preferencial” para ciertos contribuyentes en muchos casos es justificado desde el punto de vista recaudatorio, ya que se destinan más recursos a los contribuyentes con fuertes pagos, pero no es claro que esto sea óptimo desde el punto de vista social, porque puede desviar recursos de fiscalización en exceso hacia estos contribuyentes, afectando el monitoreo e incentivo a pagar del resto, puede generar problemas de equidad horizontal, ya que las tasas efectivas pueden variar mucho, puede generar costos de cumplimiento excesivos para los contribuyentes de estos grupos y, en términos generales, no es una modificación que vaya en la dirección de crear una cultura tributaria.

TABLA 2.7
RATIO POBLACIÓN A NÚMERO DE FUNCIONARIOS DE LAS AT

País	Número de funcionarios (a diciembre de 2002)	Población (millones)	Año censo	Ratio
Ecuador	1.581	12	2002	7.848
Colombia	8.094	33	1993	4.077
Costa Rica	838	4	2001	4.773
Argentina	18.885	36	2001	1.906
México	33.873	99	2002	2.923
Uruguay	1.304	3	1996	2.300
Chile	3.458	15	2002	4.337
Brasil	21.000	170	2000	8.075
Venezuela	7.798	23	2001	2.956

Fuente: Junquera Varela (2003).

También se observa una tendencia creciente a dotar de un régimen de autonomía (administrativa, técnica, financiera y funcional) a las AT, como la AFIP en la Argentina y el SUNAT en Perú y una tendencia a integrar Aduanas con las Direcciones Impositivas. En la Argentina, por ejemplo, la DGI y la DGA actúan juntas dentro de la AFIP desde 1996, mientras que Perú integró la Superintendencia de Aduanas a la SUNAT en 2002. En la actualidad sólo unos pocos países de Latinoamérica aún no integraron la DGI y DGA. En cuanto al financiamiento, hay una tendencia a que las AT se financien con un porcentaje de la recaudación.

Desafortunadamente, no existen indicadores de eficiencia a nivel de AT como para realizar un análisis de *benchmarking*. Dos indicadores usualmente utilizados son el ratio del número de funcionarios sobre la población total y el costo de la recaudación medido como el ratio del presupuesto (ejecutado) de la AT sobre la recaudación total (véanse tablas 2.7 y 2.8). El primer ratio puede ser poco informativo si la tecnología de administración tributaria exhibe fuertes economías de escala o hay diferencias regionales importantes en el uso de tecnología (tener muchos empleados dice poco respecto a cómo funciona la agencia). El segundo ratio es un poco más informativo, en tanto que indica la eficiencia recaudatoria; sin embargo, la comparación regional debe ser realizada con cuidado, ya que las diferencias en el funcionamiento de las agencias tributarias pueden ser muy grandes. Por ejemplo, si la AT tiene incluida la aduana o no, si la fiscalización está terciarizada o no, o si ciertas funciones son desarrolladas por los gobiernos locales, o por otras agencias del gobierno central (por ejemplo, la Tesorería en Chile se encarga de la fun-

TABLA 2.8
 COSTO DE LA RECAUDACIÓN
 (En millones de dólares corrientes, año 2001)

País	Recaudación	Ejecución presupuestaria	Costo %
Argentina	45.546,0	858,0	1,9
Argentina (2004)	33.303,9	546,9	1,6
Bolivia	1.334,6	11,7	0,9
Chile	10.318,6	83,8	0,8
Colombia	12.615,0	73,1	0,6
Costa Rica	2.103,6	15,4	0,7
Ecuador	2.662,0	14,5	0,5
El Salvador	1.453,9	12,5	0,9
Guatemala	2.028,1	66,1	3,3
Panamá *	1.684,0	6,2	0,4
Perú *	7.576,6	148,8	2,0
R. Dominicana	3.261,3	304,7	9,3
Uruguay	1.527,4	37,2	2,4

Notas: * Incluye seguridad social.

Fuente: CIAT (comunicaciones países). Cuadro tomado de Junquera Varela (2003). Argentina (2004) fuente FIEL sobre la base de información de recaudación de la AFIP y el presupuesto ejecutado año 2004.

ción recaudación). Asimismo, el diseño impositivo y el cumplimiento tributario de cada país condicionan el funcionamiento de cada AT, países con diseños más complejos tenderán a tener mayores costos administrativos, aun cuando todas las AT sean igualmente eficientes. Por otro lado, existen muchas otras características estructurales del país que afectan los costos de administración, tales como la extensión y distribución general de la actividad económica, la informatización de la economía, que permite la utilización de técnicas modernas más eficientes, la bancarización de la economía, los niveles de evasión e informalidad, etc. En definitiva, las comparaciones internacionales en este aspecto pueden ser engañosas, pero aun una comparación en el tiempo puede ser poco informativa. Por ejemplo, el costo de la AT en términos de recaudación de la Argentina entre los años 2001 y 2004 se redujo significativamente (aproximadamente en un 16%), pero esto no necesariamente se debe a un incremento de la eficiencia de la agencia, sino que en parte se debe al fuerte incremento de la recaudación y al cambio de precios relativos luego de la devaluación (que operó en contra del sector servicios).

2.6. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El análisis internacional resulta útil ya que permite ubicar al país en contexto. En este sentido, es importante destacar que la tendencia observada en Latinoamérica está en líneas generales con lo observado en otras partes del mundo, aun en los países desarrollados. Existe cierta convergencia, entendida como una menor tasa de variación entre países, tanto en términos de estructura impositiva como en términos recaudatorios.

El nivel de desarrollo económico importa para entender los diseños tributarios y la capacidad recaudatoria de los países. En este aspecto, la tributación argentina, que será descripta en el próximo capítulo, se encontraba, a comienzos de esta década, en línea con lo esperable de acuerdo con su nivel de desarrollo económico, aunque en los últimos años ha habido cambios importantes. Estos cambios se han dado tanto en términos de estructura tributaria (el impuesto a las ganancias ganó en importancia relativa), en términos de incidencia (probablemente el sistema en su conjunto se haya vuelto algo más progresivo), en términos de eficiencia (el uso de impuestos altamente distorsivos probablemente haya incrementado las distorsiones en la economía), como en términos de recaudación agregada (la Argentina pasó de estar ligeramente por debajo del nivel de presión tributaria esperable para su nivel de desarrollo en el año 2000 a un nivel bastante por sobre lo esperable en 2004-2005).

Las consideraciones teóricas y los aspectos de la práctica internacional abarcados en estos dos primeros capítulos son el prelude propicio para el análisis de la tributación argentina que se hace en los capítulos siguientes.

NOTAS

1. Véase Gordon, Kalambokidis y Slemrod (2005).

2. Los países que han tenido decrementos significativos en la presión tributaria son Suecia y en menor medida Noruega, el Reino Unido, Australia y Bélgica. Véase Arévalo y Córdón (2000).

3. Recientemente Polonia llevó las tasas del impuesto a las ganancias y el IVA al 18%, lo que representó una reducción importante para la tasa máxima de ganancias que era del 40%.

4. Las reformas ocurrieron en 1994 para Estonia y Lituania, en 1995 para Letonia, en 2001 en Rusia (con la tasa única más baja, de tan sólo el 13%), y en 2003 en Serbia, Ucrania y Eslovaquia.

5. El *flat tax* es progresivo si existe un mínimo imponible a partir del cual se aplica la tasa única.

6. Se excluyen en esta última comparación a la República Dominicana, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Venezuela, que empezaron a utilizar el IVA después de 1975.

7. En 2002, sólo cuatro de los dieciocho países latinoamericanos analizados por

Stotsky y WoldeMariam (2002) tenían tasas diferenciadas para el impuesto a las rentas corporativas, siendo la alícuota promedio del 28%, cifra algo inferior al promedio de los países de la OCDE (32%) o a la de Estados Unidos (36%).

8. En los países desarrollados, por ejemplo, el efecto negativo sobre la recaudación de la reducción en el impuesto a las ganancias societarias fue compensado por una ampliación de la base imponible, algo que no habría sucedido, en general, en los países en desarrollo.

9. Existe una alta heterogeneidad en Latinoamérica respecto de la base imponible del impuesto a las ganancias.

10. Zee *et al.* (2002) destacan que en el año 1999 el 75% de los países de la OCDE cuantificaban los gastos tributarios, y aproximadamente el 50% los incluía en el presupuesto.

11. Por ejemplo, en la mayoría de las reformas y modernizaciones de las AT realizadas en la década de 1990 (por ejemplo, México, Perú, Argentina, Bolivia y Paraguay) se ha tendido a poner más énfasis en la recaudación (por ejemplo, sistemas de facturación, medios de transacción, legislación para el cobro rápido, equipamiento informático) en desmedro de las áreas de fiscalización.

REFERENCIAS

- Aizenman, J. y Yothin Jinjarak: "Globalization And Developing Countries - A Shrinking Tax Base?", documento de trabajo NBER 11933, 2005.
- Alesina, A. y Angeletos, G.: "Fairness and Redistribution: U.S. versus Europe", documento de trabajo NBER 9502, 2003.
- Arévalo, J. y Córdón, T.: "Una reflexión sobre los sistemas impositivos iberoamericanos", Instituto de Estudios Fiscales, 2000.
- Artana, D.; López Murphy, R. y Navajas, F.: "A Fiscal Policy Agenda", en P. Kuczynski y J. Williamson, *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington DC, Institute for International Economics, 2003.
- Bird, R.: "Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency", documento de trabajo ITP 0306, 2003.
- Cheng, B. S.: "Causality Between Taxes and Expenditures: Evidence from Latin American Countries", en *Journal of Economics and Finance*, vol. 23, n° 2, 1999, págs. 184-192.
- Gago Rodríguez, A.: "La fiscalidad del siglo XXI", en *Hacienda Pública Española* 155 (4), 2000.
- Gordon, R.: "Can capital income taxes survive in open economies?", en *Journal of Finance* 47, 1992, págs. 1159-1180.
- Gordon, R. H. y Wei Li: "Puzzling Tax Structures in Developing Countries: A Comparison of Two Alternative Explanations", en documento de trabajo NBER 11661, 2005.
- Gordon, R. H.; Kalambokidis, L. y Slemrod, J.: "A New Summary Measure of the Effective Tax Rate on Investment", en P. Birch Sorensen (edit.) *Tax Burden on Capital and Labor*, 2005.
- Greco, A.: *Flat Tax. The British case*, Londres, The Adam Smith Institute, 2004.
- Hall, R. y Rabushka, A.: *The Flat Tax*, Stanford, CA, Hoover Institution Press, 1985.

- Junquera Varela, R.: “Sistemas tributarios y administración tributaria en Iberoamérica”, IEFPA, 2003.
- Keen, M. J. y Simone, A.: “Tax Policy in Developing Countries: some Lessons From the 1990s, and some Challenges Ahead”, en S. Gupta, B. Clements y G. Inchauste (edits), *Helping Countries Develop: The Role of the Fiscal Policy*, FMI, Washington D.C., 2004.
- Lledo, V.; Schneider, A. y Moore, M.: “Governance, taxes, and tax reform in Latin America”, documento de trabajo IDS 221, 2004.
- Messere, K.; de Kam, F. y Heady, C.: *Tax Policy: Theory and Practice in OECD Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Montoya Jara, E.: “Apuntes para el diseño de un nuevo sistema tributario capaz de enfrentar la amenaza de la corrupción”, XIII Encuentro Internacional de Administradores Tributarios en Argentina, 2003.
- Niskanen, W.: “Bureaucrats and Politicians”, en *Journal of Law and Economics*, vol. 18, n° 2, 1975, págs. 617-643.
- OCDE, “OECD Revenue Statistics 2002 Edition”, París, 2002.
- Seidman, L.: *The USA Tax. A Progressive Consumption Tax*, The MIT Press, 1997.
- Slemrod, J.: “Are corporate tax rates, or countries, converging?”, en *Journal of Public Economics*, vol. 88, n° 6, 2004, págs. 1169-1186.
- Stotsky, J. y WoldeMariam Aseggedech: “Central American tax Reform: Trends and Possibilities”, documento de trabajo FMI 02/227, 2002.
- Zee, H.; Stotsky, J. y Ley, E.: “Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policymakers in Developing Countries”, World Development, 2002.

Capítulo 3 EL DISEÑO DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO

Cynthia Moskovits y Nuria Susmel¹

3.1. INTRODUCCIÓN. LOS PROBLEMAS DE DISEÑO DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO

El objetivo de este capítulo es proporcionar una visión general del sistema tributario argentino en la actualidad, otorgando especial énfasis a los cambios ocurridos en los últimos años. El análisis permitirá observar que, en general, éstos no han ido en el sentido en que se ha encaminado la experiencia internacional ni, tampoco, han estado en línea con lo que muestra la literatura teórica como marco más adecuado.

En el año 1998, FIEL realizó un estudio exhaustivo sobre el sistema tributario argentino.² En 2001, continuando en esta línea de trabajo, se publicó *Crecimiento y equidad en la Argentina. El sistema impositivo argentino, la administración tributaria y la relación Nación-provincias*. El diagnóstico realizado en aquellos estudios respecto de las falencias del sistema tributario argentino, identificó las siguientes:

- El IVA argentino ha ido abandonando algunas de sus buenas características, perdiendo vigencia el criterio de tasa única, coexistiendo básicamente tres tasas diferenciadas (general, reducida para construcción y algunos alimentos y la diferencial sobre el consumo de ciertos bienes y servicios), además de la tasa cero para exportaciones. En los últimos años, se ha ampliado el espacio de productos gravados a la tasa reducida, en particular en el sector de la producción primaria.

Por otra parte, con el objetivo de incentivar el consumo, se introdujeron tratamientos diferenciales a través de reintegros a los consumidores finales que pagan sus compras con tarjetas de débito y crédito, ampliando el número de tasas efectivas diferentes.

A estos problemas se suman cuestiones de procedimiento administrativo para recaudar el impuesto: proliferación de sistemas generales y específicos

de percepción y retención, así como trabas para una aplicación rápida y eficaz del tratamiento de tasa cero a las exportaciones. Los mínimos avances que ha habido en esta materia se limitan a la reducción de los plazos de devolución a los exportadores.

- El sistema mantiene un sesgo a favor de los proyectos que se financian con deuda, ya que el monto de los créditos no se encuentra alcanzado por el impuesto a las ganancias. Este sesgo discrimina en contra de las pequeñas y medianas empresas, que tienen menor acceso al financiamiento de terceros, así como de aquellas cuya actividad demanda el uso de capital humano y/o específico, pues éstos tienen mayores dificultades para ser utilizados como garantía de los préstamos.³
- El impuesto a las ganancias de las personas sólo alcanza a los contribuyentes de altos ingresos y es sustituido para el resto con los aportes previsionales. La falta de ajuste del mínimo no imponible y de las deducciones a realizar para determinar la renta gravada, en un contexto con inflación como el que sucedió a la crisis y que persiste en la actualidad, y con incrementos salariales de magnitud, modificaron, por la fuerza, este panorama. Sin embargo, ello ha sido a costa de probables tratamientos arbitrarios entre personas con diferentes cargas de familia o cuyos ingresos han sido en mayor o menor medida susceptibles de cambiar de tramo de alícuota (véase *infra*). La introducción más generalizada del monotributo, que sustituye el impuesto a las ganancias para quienes realizan actividades independientes con ingresos no mayores a 72.000 pesos al año, amplía, una vez más, la brecha entre lo que aportan los trabajadores en relación de dependencia (a través de sus pagos previsionales) y los que desarrollan actividades independientes, profundizando tratamientos diferenciales entre iguales (iniquidad horizontal).
- A nivel de las provincias y municipios, su principal fuente de recaudación viene dada por impuestos a las ventas en cascada (ingresos brutos y tasa de seguridad e higiene), que generan conocidas distorsiones (alientan artificialmente la integración vertical, introducen un sesgo antiproducción nacional que es imperfectamente compensado con reintegros a las exportaciones y alteran los precios relativos de los bienes finales).

Así, en términos generales, los problemas descriptos en los citados estudios de FIEL siguen vigentes, de modo que los análisis previos constituyen un buen punto de partida para entender el sistema tributario actual. Adicionalmente, y como ya ha sido habitual en nuestra historia, el sistema tributario argentino ha estado plagado, en los últimos años, de pequeñas reformas que han tendido a su progresiva distorsión, además de dificultar la planificación por parte de los agentes económicos.

Los principales cambios introducidos a partir de 1998 no fueron, salvo excepciones, en la dirección de simplificar el sistema y hacerlo más transparente y, consecuentemente, generar menores costos de cumplimiento a las empresas y

al fisco, o de minimizar las distorsiones que todo sistema tributario genera sobre la actividad económica, sino en la dirección contraria. A modo de síntesis puede decirse que se implementó una serie de nuevos tributos que se encuentran entre los más criticables por sus efectos nocivos sobre la asignación de recursos y, consecuentemente, sobre la eficiencia económica: retenciones sobre las exportaciones, impuesto sobre los débitos y créditos bancarios, entre ellos. La instrumentación de estos nuevos gravámenes, junto con la consolidación del monotributo (que fue ampliando su base imponible como consecuencia de las modificaciones legales que redujeron el universo del IVA), cambió en forma sustantiva la estructura de la recaudación tributaria nacional, que en 2004 se sustentaba, en algo más del 15%, en el corrientemente conocido como impuesto al cheque y en las retenciones sobre las exportaciones (véase *infra*).

Además de estas reformas sustantivas, deben citarse las siguientes modificaciones que tornan más confuso y arbitrario el sistema tributario:

- Se hizo más engorroso el ya enmarañado sistema de regímenes de pagos a cuenta y proliferaron los regímenes de retenciones y percepciones, tanto en el IVA como en ganancias y otros impuestos de menor producido recaudatorio.
- Se introdujeron tratamientos no neutrales y a veces confiscatorios por la imposibilidad de realizar ajustes por inflación o por fijarse nominalmente deducciones y mínimos no imponibles (por ejemplo, impuesto a las ganancias, ganancia mínima presunta, sobre los bienes personales) en un contexto de aumento generalizado de precios, en particular inmediatamente después de la devaluación y a partir del año 2005.
- Se implementó una serie de tratamientos impositivos diferenciales, ya sea sectoriales (industria del *software*, por ejemplo) o para la producción de determinados bienes (de capital, informática y telecomunicaciones) o de acuerdo con el tamaño de la empresa.
- Se realizaron modificaciones que implicaron suba y baja de alícuotas de un mismo impuesto en un corto período (es el caso de los impuestos internos sobre algunas bebidas alcohólicas, sobre vehículos y motores, etc.); se elevaron alícuotas y se amplió la base imponible en el impuesto sobre los combustibles, en tanto que parte de los recursos que acrecen al fisco pasaron a ser destinados a fondos fiduciarios con destinos específicos y de muy difícil contralor.
- Se pusieron en vigencia impuestos y regímenes especiales transitorios o que se convirtieron rápidamente en tales (impuesto sobre las altas rentas en 2000, impuesto sobre los intereses pagados, factor de convergencia, planes de competitividad) que aumentaron la inestabilidad del sistema, introdujeron tratamientos especiales, opacaron la simplicidad del régimen y la posibilidad de realizar una planificación de mediano/largo plazo por parte de las empresas.

Finalmente, y como ya se comentó en forma sucinta, no tuvo solución prácticamente ninguno de los problemas que habían quedado planteados en los trabajos de FIEL arriba reseñados, sino que, por el contrario, en algunos casos éstos se profundizaron.

La situación actual, entonces, muestra un sistema tributario relativamente más complejo que en los noventa, con impuestos que claramente afectan la eficiencia económica y que tampoco ayudan a la consecución de una distribución más equitativa del ingreso, y que se suman a los problemas ya vigentes en aquella década.

A partir de aquí, se describen, en forma crítica, las características de los principales tributos nacionales y provinciales, dando lugar, luego, a las primeras conclusiones.

3.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS

En esta sección se presenta una descripción crítica de los principales impuestos nacionales y provinciales. La elección de los tributos tuvo que ver, por un lado, con su relevancia en términos cuantitativos; se optó luego por introducir aquellos que, aunque no son tan significativos, cuentan con alguna característica que los torna interesantes para el análisis. La lectura apunta a entender los problemas existentes, para luego proponer las reformas necesarias.

Aparecen en primer término los impuestos tradicionales y luego se da paso a aquellos creados o reintroducidos más recientemente; en todos los casos, se realiza una descripción conceptual, para luego adentrarse en la problemática propia del sistema argentino.

Impuestos sobre los ingresos del capital y el trabajo. El impuesto a las ganancias en la Argentina

Definición de renta

El impuesto a las ganancias grava las rentas generadas por personas físicas –tanto provenientes del trabajo, como las derivadas de su rol como dueños del capital– (IGP) y por personas jurídicas (IGE). El IGE alcanza a todo tipo de sociedades de capital: anónimas, de responsabilidad limitada y en comandita por acciones. Las sociedades de personas –sociedades de hecho y empresas unipersonales–, son gravadas en cabeza de sus dueños.⁴

Existen básicamente dos criterios de tributación para el tratamiento de los ingresos: renta mundial y renta de fuente nacional, que se diferencian en la inclusión, o exención, de los ingresos de fuente extranjera. Cuando se utiliza el principio de renta mundial, se permiten descontar los pagos del impuesto a la

TABLA 3.1
IMPUESTO A LAS GANANCIAS
SOCIEDADES
CRITERIOS DE TRIBUTACIÓN

País	Renta gravada
Argentina	Renta mundial. Y las empresas extranjeras pagan por las de fuente nacional
Brasil	Renta de fuente nacional
Paraguay	Renta de fuente nacional
Uruguay	Renta mundial. Y las empresas extranjeras pagan por las de fuente nacional
España	Renta mundial. Y las empresas extranjeras pagan por las de fuente nacional

Fuente: elaboración propia sobre la base de BID (2003), Ley de impuesto a las rentas de las sociedades de España, y Ley de impuesto a las ganancias de Argentina.

renta realizados por los residentes en el país por sus ingresos obtenidos fuera de él hasta el límite del impuesto nacional que corresponda sobre el ingreso de fuente extranjera. Aunque la utilización de este criterio complica un poco la labor de la administración tributaria, dificulta aquellas maniobras de elusión que hacen figurar como obtenidos en el exterior ingresos de fuente nacional (por ejemplo, invertir en el exterior fondos captados en el país). Sin embargo, son numerosos aún los países latinoamericanos en los que se gravan solamente las rentas de fuente nacional, en tanto quedan exentos los ingresos obtenidos en el exterior.

Algunos países, como Estados Unidos, utilizan un criterio de igualación, de modo que el país de origen del capital grava los ingresos obtenidos en el exterior sólo por el diferencial de impuestos (es decir, si el impuesto determinado del país de origen es mayor que el del país donde se genera la renta, la compañía debe tributar en el país de origen sólo por el diferencial, lo que es equivalente a deducir del pago del impuesto local los pagos realizados a otros gobiernos). Esta regla ha creado numerosos problemas e incentivado el uso de paraísos fiscales, generándose complejos mecanismos de evasión y elusión.

En la Argentina, como en la mayor parte de los países de la OCDE y en algunos también de América latina a partir de los noventa (por ejemplo, Chile, México y Uruguay), siguiendo los preceptos de la teoría, se aplica el criterio de renta mundial para los residentes, en tanto los no residentes son gravados por sus ganancias de fuente argentina (tabla 3.1).

Renta imponible, algunas cuestiones especiales

Habitualmente, el impuesto recae sobre todos los ingresos recibidos por el agente económico,⁵ a excepción de las deducciones –consideradas gastos necesarios para obtener esa renta y mantener y conservar la fuente que la genera– y de las exenciones –ingresos que no se incluyen en la base imponible– que la ley faculta.

En la Argentina, las deducciones han sido objeto de sucesivas modificaciones, dando origen a cambios en el concepto de renta neta gravable a lo largo del tiempo. Estas deducciones, en el caso de las personas jurídicas, se encuentran especialmente relacionadas con la amortización de inversiones y con el pago de intereses de deudas (véase infra), pero también incluyen provisiones para créditos incobrables, gastos en investigación y desarrollo, gastos o contribuciones realizadas al personal de la sociedad y los aportes realizados a seguros y planes de jubilación de los empleados.

Justamente por el tratamiento que se da a las amortizaciones, el impuesto sobre las empresas se transforma en uno sobre el capital ya que, en tanto se permite la deducción al contado de los pagos salariales y de las compras de insumos, el costo del capital sólo se descuenta en cuotas anuales que no devengan intereses.

En la Argentina, a partir del retorno de la inflación, la amortización de las inversiones se ve fuertemente erosionada por la imposibilidad de ajustar los stocks de acuerdo con la evolución de los precios.⁶ A partir de la devaluación y el consecuente aumento de la tasa de inflación, profundizada durante 2005 por motivos monetarios y de exceso de demanda, la prohibición de ese ajuste limita sustancialmente la posibilidad de recuperar el capital invertido y, consecuentemente, de mantener el valor de la fuente de ingresos, como declara la ley del impuesto. Así, la imposición sobre las ganancias de un proyecto de inversión de 1.000 pesos, que se deprecia en forma exponencial a una tasa anual del 10% y se descuenta a la tasa real del 10%, aumenta en cinco puntos porcentuales cuando la inflación anual alcanza al 10%; brecha que, obviamente, se amplía con el aumento de la tasa de inflación (tabla 3.2).

Puede notarse, además, cierta falta de consistencia y consecuente iniquidad horizontal, entre esta situación y la política de estímulo a nuevas inversiones a través del régimen de amortización acelerada, en tanto este último no es un régimen general.⁷

Harberger (1994) propuso la indexación plena del impuesto a las ganancias para evitar las distorsiones que genera la inflación, como hacen o hicieron en el pasado, algunos países de América latina (Chile, por ejemplo). Esta sugerencia es adecuada conceptualmente porque evita gravar ganancias nominales o que se reduzca de forma drástica el peso del impuesto por la deducción de intereses nominales. Desde el punto de vista práctico, la indexación es sencilla de aplicar. Asimismo, los problemas que han surgido en algunos casos, como en la Argen-

TABLA 3.2
INFLACIÓN Y TRIBUTACIÓN
SIN AJUSTE EN EL IMPUESTO

Inversión	1.000	1.000	1.000
<i>Cash flow</i> antes de impuestos	1.269	1.269	1.269
Tasa de depreciación (exp.)	10%	10%	10%
Tasa real de descuento	10%	10%	10%
Inflación	0%	10%	20%
Impuestos (100% capital propio)	269	331	361
Impuestos (100% deuda)	94	156	186

Fuente: elaboración propia.

tina antes de 1992 por la aplicación de la indexación una vez al año, lo que permitía operaciones de elusión al abultar los activos monetarios y reducir los pasivos monetarios en ese mes del año, pueden resolverse aplicándola en forma mensual.

Sesgo a favor del endeudamiento. La posibilidad de deducir el pago de intereses de los préstamos genera un sesgo a favor del endeudamiento, ya que la renta de quien prestó el dinero no está alcanzada por el impuesto. Si el inversor hubiera aportado el capital en forma de acciones, la renta de la inversión (los dividendos) estarían gravados por el IGE, hecho que no ocurre si el financiamiento provino de un préstamo. Aun si no existe doble tributación sobre los dividendos y la alícuota marginal del inversor es menor a la alícuota del IGE, el inversor tiene un incentivo a financiar el proyecto con deuda. En caso de existir doble tributación, el incentivo a financiar con deuda es aún mayor, ya que las rentas a través de dividendos tributan el IGE cuando la empresa generó las ganancias y luego se ven alcanzadas por el IGP cuando se distribuyen como dividendos. En los países en que no existe doble tributación y la alícuota máxima del IGP coincide con el IGE, el incentivo a tomar deuda disminuye (o se elimina), aunque lo que es relevante no es la tasa legal sino la tasa marginal efectiva (y éstas pueden diferir aun cuando las legales sean iguales, por ejemplo, por tratamientos especiales de las ganancias corporativas para subsidiar inversiones).

Son numerosos los países del mundo en los que existe una asimetría entre el tratamiento fiscal que reciben las ganancias obtenidas a través de créditos y las obtenidas como dividendos. Muchos países de América latina, así como muchos de otras regiones, favorecen impositivamente a los proyectos de inversión financiados con deuda porque los intereses sobre los ahorros financieros obtenidos por las personas están exentos o gravados a tasas reducidas, al mismo tiempo

que se permite a las empresas deducir como gasto los intereses pagados sobre su deuda. De esta forma, y excepto por el impuesto a las ganancias que paga el intermediario financiero sobre su *spread*, un proyecto financiado con deuda paga una tasa reducida,⁹ en tanto los proyectos financiados con capital propio enfrentan la alícuota normal del impuesto.

Stotsky y WoldeMariam (2002) muestran que el sesgo pro deuda existe en los países de Centroamérica:⁹ tres de ellos no gravan los intereses percibidos por las personas (El Salvador, República Dominicana y Nicaragua); dos gravan los dividendos en cabeza de la empresa y los excluyen a nivel del accionista, República Dominicana tiene doble imposición del dividendo, y en el resto de los países de la región se gravan los intereses a tasas menores que el IGE, mientras que en Panamá y Honduras además se impone adicionalmente los dividendos distribuidos.

El tratamiento más benévolo a los proyectos que se financian con deuda genera una serie de problemas:

- a) Puede discriminar en función de la forma en que se constituyen las sociedades; es el caso de Estados Unidos, donde los dividendos de las corporaciones están alcanzados dos veces, lo que no ocurre para el resto de las empresas; en Latinoamérica el sesgo tiende a ser general, ya que para todas las empresas, independientemente de su forma societaria, existe un incentivo impositivo a utilizar deuda y no capital propio.
- b) Discrimina en contra de las pequeñas y medianas empresas porque éstas tienen menor acceso –y a tasas más elevadas– al financiamiento de terceros.
- c) Discrimina en contra de las empresas cuya actividad demanda el uso de capital específico (es decir, aquel que no tiene usos alternativos), ya que éste tiene más dificultades para ser utilizado como garantía de los préstamos.

Resolver el problema de la menor imposición que enfrentan los proyectos financiados con deuda resulta difícil, en particular en países con una administración tributaria débil y alta movilidad de capitales. La alternativa utilizada en algunos países desarrollados de gravar los intereses ganados por las familias y evitar la doble imposición de los dividendos distribuidos trae aparejadas evidentes complicaciones de control y pone en desventaja el mercado de capitales local con relación a los paraísos fiscales.

Otra posibilidad es atacar el problema por el lado de las empresas y no de los individuos. En 1992, por ejemplo, el Tesoro de Estados Unidos realizó una propuesta (el Comprehensive Business Income Tax, CBIT), conforme a la cual se introducía la neutralidad entre la deuda y el capital propio, impidiendo la deducción de los intereses y dividendos de la base imponible de las empresas y eximiéndolos a nivel del individuo.¹⁰ Sin embargo, esta alternativa tampoco está libre de obstáculos. Uno de ellos es el alejamiento de las prácticas internacionales, de modo que es difícil que otros países lo acepten como crédito fiscal del

impuesto a las ganancias pagado en el extranjero. Adicionalmente, si bien repara la distorsión entre capital propio y deuda –y en el caso de Estados Unidos entre corporaciones y otro tipo de sociedades–, no resuelve algunos problemas de control que aparecen porque la legislación permite deducir otras formas de remuneración del capital (regalías, por ejemplo), o se generan otras distorsiones, como el caso de las operaciones de *leasing*, por ejemplo.¹¹

Una alternativa preferible, entonces, es gravar los intereses de los préstamos en cabeza de la firma.¹² El impuesto a los intereses elimina el sesgo sobre el financiamiento de la inversión para las empresas de capital nacional, aunque puede gravar en forma excesiva las empresas extranjeras que se financian con deuda, en la medida en que no sea acreditable como pago a cuenta del impuesto en su país de origen. Este problema ciertamente es de menor gravedad porque la mayoría de los países tiene algún sesgo a favor de la deuda, que el impuesto corregiría sin dar lugar a una doble tributación (al menos plena), y porque no es claro que no pueda ser acreditado.¹³

En la Argentina el sesgo pro deuda existe, ya que no se gravan los intereses, en tanto que los dividendos distribuidos son alcanzados una sola vez en cabeza de la empresa. Las deducciones aplicables con motivo de endeudamiento no tienen limitación en monto, excepto que la obligación haya sido contraída con una empresa vinculada a la deudora y que es residente en el exterior, con el objeto de evitar posibles remisiones de utilidades ocultas bajo la forma de pago de intereses. Estas restricciones son conocidas como reglas de subcapitalización o de capitalización exigua y establecen que el 60% de los intereses pagados a una empresa vinculada del exterior no es deducible si se exceden determinados topes, en cuyo caso el sobrante recibe el tratamiento de utilidades, quedando alcanzado por el impuesto.¹⁴

Así, un mismo proyecto que sólo difiere en la proporción en que es financiado con capital propio puede verse sometido a tasas marginales de imposición sig-

TABLA 3.3
EFECTO COMPOSICIÓN DE LA FINANCIACIÓN PROPIA SOBRE EL PROYECTO

Concepto	Caso básico	80% capital propio	10% capital propio
Inversión realizada	100	100	100
% financiado con capital propio	60%	80%	10%
Tasa marginal efectiva de ganancias	30,9%	31,8%	19,7%
Reducción/aumento carga impositiva ganancias (puntos porcentuales)	-	0,9	-11,2

Fuente: elaboración propia.

nificativamente distintas. A modo de ejemplo, una inversión de 100.000 pesos –en las mismas condiciones que el ejemplo anterior– soportará una tasa marginal de imposición en el impuesto a las ganancias que disminuirá más de 11 puntos porcentuales si se financia un 90% con deuda respecto de si la proporción es del 40%; en sentido contrario, esta imposición aumenta casi un punto porcentual si el financiamiento propio alcanza el 80% en lugar del 60% (tabla 3.3).

Compensación de pérdidas y ganancias. Las actividades con flujo irregular de renta. Es habitual que el impuesto a la renta permita la compensación de pérdidas y ganancias. En general, las pérdidas de períodos previos se pueden compensar con ganancias futuras (*carry forward*), aunque hay algunos países, como Estados Unidos, que permiten compensar, además, pérdidas presentes con ganancias pasadas (*carry back*).

En la legislación argentina está prevista la compensación de las pérdidas incurridas en un período fiscal con los beneficios obtenidos en los cinco años siguientes.¹⁵ Este plazo tiende a ser reducido si se lo compara con la práctica internacional: en España el período de compensación se extiende por quince años, en Uruguay no tiene un límite, así como tampoco en Brasil, aunque allí el tope se ejerce sobre el monto de la renta gravada a deducir, que no puede superar el 30%. En la Argentina hubo períodos en los que el horizonte de compensación alcanzó los diez años.

Las actividades con flujo irregular de renta, tal el caso del sector agropecuario o los servicios, requieren de un plazo más extendido que el resto de los sectores. Ello es así puesto que, aun con tasas proporcionales de imposición, una actividad con ganancias estables paga menos en valor actual que otra que tiene utilidades más inestables, porque el *carry forward* de las pérdidas evita pagar impuestos cuando hay pérdidas pero no se reconocen intereses por el “adelanto” realizado en los períodos de auge. Esto puede ser morigerado utilizando el *carry back* de las pérdidas –que de hecho amplía el plazo de compensación–, como en Estados Unidos, pero ésta no es una práctica usual en Latinoamérica.

Alternativamente, podría calcularse el impuesto que deben pagar los sectores con flujos irregulares de renta en función de un promedio móvil de las utilidades de varios años, o establecer un sistema por el cual una parte del impuesto ingresado en el auge se separa en una cuenta especial para hacer frente a los problemas del sector en los momentos de depresión de precios internacionales o catástrofes climáticas. Sin embargo, en la práctica no es habitual que en Latinoamérica, o incluso en los países desarrollados, se introduzcan paliativos de este tipo para moderar el problema.

Adicionalmente, en la Argentina, la imposibilidad de realizar ajustes por inflación erosiona en términos reales los quebrantos de períodos previos, que hasta 1992 podían ser actualizados sobre la base del índice de precios mayoristas.

El tratamiento de las ganancias de capital. Según los datos de Stotsky y WoldeMariam (2002) en el año 2001, cuatro países de Latinoamérica (de una muestra de dieciocho) eximían las ganancias de capital, tres las gravaban a tasas reducidas y el resto a tasas normales.¹⁶

Este tratamiento especial de las ganancias de capital se ha justificado, entre otras, por las siguientes razones, aun cuando se acepta que la exención dificulta el control fiscal porque se pueden disfrazar ingresos normales como ganancias de capital: a) deberían gravarse sólo las ganancias de capital en términos reales, b) se mantiene un incentivo a retenerlas porque las dificultades de medición de la ganancia de capital en varios activos obliga a calcular la base imponible al vender el activo, c) se penalizan las inversiones de alto riesgo, ya que por razones de contralor fiscal deben limitarse los descuentos de las pérdidas de capital, y ello genera un comportamiento asimétrico (se pagan impuestos cuando hay ganancias y no se recuperan cuando hay pérdidas de capital), y d) se debe eximir a las ganancias de capital por la tenencia de acciones porque ya pagaron el impuesto a nivel de la sociedad.¹⁷

En el caso de la Argentina, las ganancias ordinarias y las de capital de las empresas reciben un tratamiento uniforme. Las ganancias de capital de las personas están, en general, exentas.

Precios de transferencia. Se trata de prevenir que las empresas multinacionales sobrefacturen las ventas al país y reduzcan, por tanto, la base imponible local. Ello puede ser particularmente importante en operaciones de importación desde filiales que las empresas tengan en paraísos fiscales (lo que les permite retener allí la utilidad y reducir la carga en el país de origen de la inversión, ya que éstas son giradas cuando es impositivamente conveniente) y en bienes que están exentos del pago de derechos de importación o en caso de que éstos sean bajos (ya que de no ser así, los derechos se cobrarían sobre la base exagerada del precio de transferencia).

Algunos países latinoamericanos, como la Argentina y México, han adoptado alguno de los modelos internacionales para precios de transferencia. En el caso argentino se incluyó este principio a fines de la década de 1990, con grandes expectativas sobre el incremento de la recaudación que aún no se materializaron. El tema resulta de menor relevancia respecto de lo que surgiría en principio porque las razones expuestas más arriba lo limitan y porque se requiere de una capacitación especial en los agentes de fiscalización para que la normativa resulte efectiva.

Otras deducciones. Para las personas físicas los motivos que dan lugar a deducciones son más variados, incluyendo en primer lugar las ganancias no imponibles y las cargas de familia, a las que se suman las contribuciones realizadas a la seguridad social, primas por seguros de vida, contribuciones a planes de retiro o a jubilaciones privadas y los intereses derivados de préstamos para la adquisición de vivienda habitación (con un límite de 20.000 pesos/año).

TABLA 3.4
 COEFICIENTE DE DESCUENTO SOBRE CARGAS DE FAMILIA
 Y GANANCIAS NO IMPONIBLES
 VIGENTES A FEBRERO DE 2006

Ganancia neta imponible		Coeficiente descuento	Deducción			
Desde	Hasta		Renta no imponible	Cónyuge	Hijos y dependientes	Deducción especial
0	39.000	0	4.020	2.400	1.199	6.000
39.000	65.000	10	3.618	2.160	1.079	5.400
65.000	91.000	30	2.814	1.680	839	4.200
91.000	130.000	50	2.010	1.200	600	3.000
130.000	195.000	70	1.206	720	360	1.800
195.000	221.000	90	402	240	120	600
221.000	-	100	0	0	0	0

Fuente: Ley de impuesto a las ganancias.

Las ganancias no imponibles y las cargas de familia se aplican sobre la renta neta a pagar, constituyendo valores anuales fijos determinados en función de los ingresos (tabla 3.4).¹⁸ A ello se suma una deducción especial cuando las ganancias derivan de la prestación de servicios personales.¹⁹

Además de las antes citadas, son también deducibles, tanto para las personas como para las empresas, las donaciones al fisco, a instituciones religiosas, a fundaciones de investigación científica y académica, y a asociaciones civiles sin fines de lucro.

Asimismo, la ley contempla numerosos sujetos que se encuentran exentos del pago del impuesto (véase *infra*).

Exenciones y gastos tributarios. Determinados ingresos no se encuentran alcanzados por el impuesto a las ganancias, constituyendo, por tanto, exenciones para este tributo. Aquellas exenciones que no tienen relación con la generación del ingreso, inducen a los agentes económicos a producir, a veces en exceso en términos sociales, esos ingresos exentos.

A continuación se listan las consecuencias negativas que este tipo de tratamiento impositivo trae aparejadas, con particular referencia a América latina.

- a) Genera un subsidio encubierto. Los gastos tributarios no figuran en el presupuesto, puesto que se trata de descuentos sobre la recaudación. Algunos países de Latinoamérica incluyen una estimación (Argentina, Chile y Colombia

- son ejemplos), pero el gasto realizado a través de desgravaciones impositivas no es tan preciso de estimar ni se puede controlar como otras erogaciones del gobierno.
- b) Aumenta el riesgo de actitudes discrecionales. Muchos de los tratamientos de fomento dependen de la autorización de una repartición pública. Varios países de la región tienen incentivos de este tipo, o incluso totalmente subjetivos, en particular referidos al pago de derechos de importación que se exoneran dependiendo de quién es el comprador.
 - c) Genera costos de eficiencia, en la medida en que no esté compensando una externalidad. Mientras que para el agente económico privado la tasa de retorno es positiva computando los costos y beneficios que le acrecen a él directamente, para la sociedad puede ser mucho menor o incluso negativa, ya que debe incluirse como costo adicional el aporte del fisco.²⁰ En sentido contrario, algunas de las inversiones promovidas pueden ser de alta rentabilidad y se hubieran realizado aun sin aportes del fisco.
 - d) Puede convertirse en una mera transferencia de recursos al fisco extranjero. Esto ocurre en los casos de inversiones extranjeras en la medida en que el país de origen no permita que la empresa descuente como crédito fiscal de su impuesto en origen el que ha sido reducido por el país receptor de la inversión (*tax sparing*).

La experiencia internacional, en general, muestra que los países o las regiones que más crecen no lo hacen a partir de las desgravaciones fiscales u otros mecanismos de fomento, sino sobre la base de aumentos de productividad facilitados por reglas de juego claras para la inversión (respeto de los derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, etc.). La presencia de subsidios reduce los incentivos para buscar ganancias de productividad genuinas y, en su lugar, alienta el desperdicio de recursos para obtener los beneficios.

De acuerdo con Zee *et al.* (2002), la evidencia empírica indica que la reducción en el costo de la inversión deriva en un aumento de ésta; sin embargo, no resulta evidente que los incentivos proporcionados por los países en desarrollo hayan sido costo efectivos (es decir, que los proyectos hayan sido rentables incluyendo los costos fiscales generados para fomentar esas decisiones de inversión). Además, estos autores señalan que habitualmente las empresas multinacionales no destacan los aspectos tributarios como disuasivos de una decisión de inversión en países en desarrollo.

Entre los instrumentos utilizados para promover inversiones por medio de desgravaciones en el impuesto a la renta, los menos distorsivos son aquellos que permiten que una parte o toda la inversión sea tratada como un gasto más. El “expensing” parcial o total de la inversión tiene la ventaja de poner un límite inferior a la tasa que puede resultar atractiva para un inversor privado que recibe el incentivo (es decir, elimina la posibilidad de distorsiones groseras en la asignación de recursos que aparecen con otros instrumentos de promoción,

como los créditos fiscales por inversión) y de ser neutral respecto de la vida útil de los activos. En el mismo sentido, la amortización acelerada de las inversiones es menos distorsiva, pero tiene el problema de discriminar entre activos al no resultar el beneficio fiscal proporcional para cada una de las inversiones, y entre sectores, actividades o, directamente empresas, en caso de no ser generalizada (el caso de la Argentina).

Los créditos fiscales para invertir favorecen a los activos de vida útil más corta porque el beneficio se percibe ante cada decisión de inversión (que, para un período de años dado, es más repetida en activos de menor vida útil), y porque no pone un límite a la tasa que perciben los inversores privados.

Las “vacaciones tributarias” (*tax holidays*), que eximen del impuesto a las empresas por un determinado período, también generan un sinnúmero de distorsiones. Zee *et al.* (2002) mencionan que este beneficio favorece a los proyectos con alta rentabilidad, que probablemente se hubieran concretado en su ausencia, incentivan el fraude, ya que mediante operaciones vía precios de transferencia entre empresas relacionadas se procurará concentrar las ganancias en las que se han visto favorecidas por la exención, se alienta a que proyectos viejos sean redefinidos para calificar como nuevas inversiones, se favorecen actividades con bajo capital hundido que pueden moverse rápido luego de agotado el período de exoneración y se dificulta la cuantificación del costo fiscal. Lamentablemente, los autores señalan que este tipo de beneficios sigue siendo muy común en países en desarrollo aun cuando virtualmente ha desaparecido en los desarrollados.

Estas enseñanzas deben tenerse en cuenta en la Argentina, donde las exenciones son variadas y se definen tanto por su alcance sobre determinados hechos económicos –exenciones objetivas–, como por incluir a ciertos sujetos –exenciones subjetivas–.

Entre los principales hechos económicos exentos se encuentran: el pago de intereses de títulos públicos (excepto para sociedades constituidas en el país); los intereses derivados de depósitos en entidades financieras y de obligaciones negociables percibidos por personas físicas; los ingresos por reintegros a la exportación; los intereses originados en créditos obtenidos en el exterior (en bancos comerciales) por el Estado en sus tres niveles institucionales; el pago de intereses de préstamos de fomento otorgados por organismos internacionales; las ganancias derivadas de derechos de autor y de otros derechos de similares características; las ganancias obtenidas por personas físicas residentes del país que provengan de la compraventa de acciones y demás títulos y valores, y la misma exención para residentes en el exterior.

La exención de hechos económicos discrimina entre personas físicas y jurídicas, a la vez que surge una leve inclinación a discriminar entre empresas residentes en el país y no residentes. El caso paradigmático es el de la exención de los intereses derivados de títulos públicos y de la transferencia de esos títulos, ya que al tratarse de un beneficio exclusivo para no residentes puede dar lugar a

TABLA 3.5
EXENCIONES EN EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS. ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS GENERADOS
(Incluidos en la Ley del impuesto). AÑOS 2002-2005
En millones de pesos, estructura porcentual y % del PBI

Impuesto	2002			2003			2004			2005		
	Millones de pesos	% del PBI	% s/el total	Millones de pesos	% del PBI	% s/el total	Millones de pesos	% del PBI	% s/el total	Millones de pesos	% del PBI	% s/el total
Total	2.046	0,70	100,0	2.112	0,56	100,0	1.187	0,26	100,0	1.586	0,30	100,0
- Intereses de títulos públicos	578	0,19	28,3	178	0,05	8,4	200	0,04	16,8	586	0,11	36,9
- Intereses de depósitos financieros y ON percibidos por personas físicas	266	0,09	13,0	330	0,09	15,6	104	0,02	8,8	165	0,03	10,4
- Intereses de préstamos de fomento otorgados por organismos internacionales o inst. oficiales extranjeras	283	0,09	13,8	611	0,16	28,9	0	0,00	0,0	0	0,00	0,0
- Asoc. civiles, fundaciones, mutuales y coops.	575	0,19	28,1	546	0,15	25,9	629	0,14	53,0	738	0,14	46,5
- Ingresos por reintegros a la exportación	140	0,05	6,8	365	0,10	17,3	120	0,03	10,1	0	0,00	0,0
- Ingresos por factor de convergencia	122	0,04	6,0	0	0,00	0,0	52	0,01	4,4	3	0,00	0,2
- Exención a los funcionarios del Poder Judicial	82	0,03	4,0	82	0,02	3,9	82	0,02	6,9	94	0,02	5,9

Fuente: elaboración propia sobre la base de estimaciones de DNIAF.

movimientos por parte de empresas nacionales con el objeto de obtener ese beneficio.²¹

Es importante subrayar que una gran parte de los hechos económicos exentos son originados en el sector público. El beneficiario de estas exenciones es en la práctica el Estado, ya que tienen por objeto disminuir el costo financiero del endeudamiento, en tanto que el interés pagado se vería incrementado en la cuantía del impuesto que los tenedores del título debieran afrontar.

Las exenciones subjetivas, por su parte, incluyen los organismos públicos, las empresas del Estado, instituciones sin fines de lucro, entidades civiles, religiosas, deportivas, mutuales, fundaciones, entidades gremiales y cooperativas. De la comparación con otros países surgen disparidades en el tratamiento de estos sujetos: mientras que en España la ley es similar a la argentina, extendiéndose también a fondos de garantía de inversiones y de garantías de depósitos y demás organismos de similares características, en el caso de Chile los sujetos exentos son más limitados, ya que es condición para las instituciones civiles recibir una expresa autorización presidencial, de modo que la exención no constituye un mecanismo universal como en la Argentina o en España.

Las exenciones, tanto a sujetos como a hechos, generan un gasto tributario significativo, que en el año 2004, conforme a estimaciones de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF) del Ministerio de Economía, alcanzaron a 1.100 millones de pesos (0,25% del PBI) (véase tabla 3.5). Entre las que benefician al sector privado, las de mayor relevancia cuantitativa son las que favorecen a asociaciones civiles dedicadas a la asistencia social, la caridad y la beneficencia y la que se aplica a intereses de depósitos y de obligaciones negociables para personas físicas. Los ingresos por reintegros a la exportación constituyeron el mayor gasto tributario hasta su suspensión en abril de 2003.²²

Al discriminar entre personas físicas y jurídicas, residentes y no residentes, entre el sector público y el privado, las exenciones –y también las deducciones– tienden a producir prácticas de lobby, generando un entorno de discrecionalidad. Adicionalmente, tornan mucho más engorroso el sistema de administración del impuesto y favorecen la elusión.

El nivel de la imposición

Una vez definida la base imponible, luego de deducciones y exenciones, se aplica sobre ella la escala de alícuotas, que habitualmente, y también en la Argentina, es progresiva para los individuos y proporcional para las empresas.

En la Argentina, la alícuota sobre las empresas es del 35%, tanto para sociedades residentes en el país como para las constituidas en el extranjero. La tasa ha variado en el tiempo, como también lo ha hecho la relación entre la tasa vigente para empresas nacionales y extranjeras. Hasta 1990 la diferencia en el tratamiento entre residentes y no residentes era significativa, dado que las empresas nacionales tributaban a una tasa del 33%, que se elevaba hasta el 45%

TABLA 3.6.
IMPUESTO A LAS GANANCIAS. SOCIEDADES
ALÍCUOTAS

País	Alícuota	Proporcional/ progresivo
Argentina	35%	Proporcional
Brasil	15% + 9% todas las rentas +10% rentas superiores a R\$ 240.000	Progresiva
Paraguay	30% (ind., serv., com.) - 25% (agropecuarios) - 4% (empresas con baja ganancia - US\$ 12.500 o menos)	Proporcional
Uruguay	35%	Proporcional
España	35% general - 40% petroleras - 0%-20% actividades seleccionadas	Proporcional

Fuente: elaboración propia sobre la base de Barreix y Villela (2003), Ley de impuesto a las rentas de las sociedades de España, y Ley de impuesto a las ganancias de Argentina.

para las no residentes. A partir de ese año la tasa pasa a ser uniforme, manteniéndose así hasta la actualidad. Para las empresas residentes, la alícuota se redujo en 1992 al 30%; en 1996 se elevó al 33% nuevamente, para incrementar-se hasta el actual 35% en 1999 (tabla 3.6).

A nivel internacional, en general las sociedades están sujetas a una tasa uniforme, de modo que se gravan de forma proporcional los ingresos.²³ Las alícuotas promedio de la OCDE y América latina tienden a ser inferiores a las vigentes en la Argentina, y no se observa correlación entre el nivel de renta per cápita y la alícuota en el IGE (tabla 3.7 y figura 3.1). A niveles de renta per cápita –corregida por paridad del poder adquisitivo– aproximadamente similares, Uruguay y Argentina tienen una alícuota del 35%, en tanto que en Chile alcanza a apenas el 15%.²⁴ Debe tenerse en cuenta que en Uruguay no rige el impuesto a la renta de las personas, aunque existe una propuesta del gobierno que asumió en 2005 de introducir un impuesto a la renta tradicional.

En la Argentina los ingresos de las personas son gravados según la escala de la tabla 3.8, pagando alícuotas crecientes sobre los excedentes de ingresos respecto de cada tramo. Así, se configura un sistema con alícuota marginal creciente, con numerosos tramos y marcadas diferencias entre las tasas aplicadas, siendo la mínima de 9% y la máxima de 35%,²⁵ coincidente con la que soportan las sociedades de capital. De este modo, todas las personas son gravadas con idéntica tasa sobre similares ingresos, mientras que la mayor alícuota se aplica sobre los excedentes de cada categoría.

TABLA 3.7
ALÍCUOTAS DE IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE SOCIEDADES.
COMPARACIÓN INTERNACIONAL*

País	Tasa bruta del impuesto a nivel nacional	Tasa nacional neta del pago a nivel local	Tasa bruta del impuesto sub-nacional	Tasa consolidada: nacional neta+ subnacional	Existencia de tasas selectivas para algunas ganancias
Argentina	35,0	35,0		35,0	N
Uruguay	35,0			35,0	
España	35,0	35,0		35,0	S
Estados Unidos	35,0	32,7	6,6	39,3	S
Bolivia	35,0			35,0	
Colombia	35,0			35,0	
Honduras	35,0			35,0	
Venezuela	34,0			34,0	
Francia	33,3	35,0		35,0	S
Bélgica	33,0	34,0		34,0	S
Italia	33,0	33,0		33,0	N
Nueva Zelanda	33,0	33,0		33,0	N
Holanda	31,5	31,5		31,5	S
Guatemala	31,0			31,0	
Australia	30,0	30,0		30,0	S
Dinamarca	30,0	30,0		30,0	N
Japón	30,0	n.a.	11,6	30,0	S
México	30,0	30,0		30,0	S
Turquía	30,0	30,0		30,0	N
Reino Unido	30,0	30,0		30,0	S
Costa Rica	30,0			30,0	
Panamá	30,0			30,0	
Paraguay	30,0			30,0	
Perú	30,0			30,0	
Suecia	28,0	28,0		28,0	N
Rep. Checa	26,0	26,0		26,0	S
Finlandia	26,0	26,0		26,0	N
Austria	25,0	25,0		25,0	N
Alemania	25,0	21,9	17,01	38,9	N
Corea	25,0	25,0	2,5	27,5	S

TABLA 3.7 (cont.)

País	Tasa bruta del impuesto a nivel nacional	Tasa nacional neta del pago a nivel local	Tasa bruta del impuesto sub-nacional	Tasa consolidada: nacional neta+ subnacional	Existencia de tasas selectivas para algunas ganancias
Portugal	25,0	25,0	2,5	27,5	S
Rep. Dominicana**	25,0			25,0	
Ecuador	25,0			25,0	
El Salvador	25,0			25,0	
Nicaragua	25,0			25,0	
Brasil	25,0			25,0	
Noruega	23,75	23,75	4,25	28,0	S
Luxemburgo	22,0	22,88	7,5	30,4	S
Canadá	21,0	22,1	14,0	36,1	S
Eslovaquia	19,0	19,0		19,0	N
Islandia	18,0	18,0		18,0	N
Hungría	16,0	16,0		16,0	S
Chile	15,0			15,0	
Irlanda	12,5	12,5		12,5	S
Suiza	8,5	6,45	17,65	24,1	N
Promedio simple OCDE	26,2	26,0	9,3	28,7	
Promedio simple América latina	29,6			29,6	
Promedio simple América latina exc. Argentina	29,1			29,1	

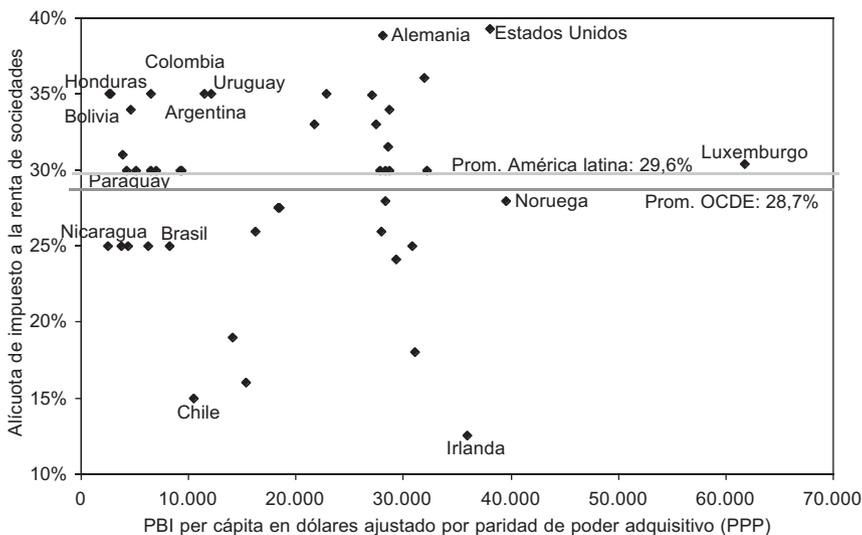
Notas: * Los datos de Argentina, Uruguay y la OCDE corresponden a 2004; Rep. Dominicana, 2003; Honduras y Panamá, 2000 y los restantes a 2001.

** Existen alícuotas reducidas para pequeñas empresas.

Fuente: OCDE, Stostky y WoldeMariam (2002) y FIEL.

Para evitar la posibilidad de arbitrajes entre el impuesto a la renta de las personas físicas y de las empresas, la recomendación conceptual habitual es que la tasa marginal más alta del IGP debe ser igual a la del IGE, ya que así se evitan operaciones de elusión difíciles de controlar: si el IGP es mayor que el IGE, se incentiva que las personas constituyan sociedades que retengan dividendos y se

FIGURA 3.1
IMPUESTO A LA RENTA DE SOCIEDADES E INGRESO PER CÁPITA



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la tabla 3.7 y FMI.

hagan cargo de gastos personales de los socios, de esta manera las personas pueden hacer uso de sus ingresos, pero tributando una alícuota menor; si, en cambio, el IGP es menor que el IGE, el incentivo es inverso: habrá sociedades que no existirán y sus socios facturarán como personas.²⁶

La falta de ajuste por inflación implica la no adecuación del mínimo no imponible de los tramos en la escala de tasas ni de las deducciones para personas físicas. En la Argentina, la no indexación del mínimo no imponible tendió a solucionar un problema, ya que hacia el año 2001 se consideraba que era elevado.²⁷ En aquel año, el mínimo no imponible para un trabajador en relación de dependencia, soltero, sin hijos (20.020 pesos), triplicaba el PBI per cápita de la economía y era 2,4 veces el salario promedio; en 2004 estas cifras se redujeron hasta 1,9 y 1,7, respectivamente. Estas comparaciones son, en cualquier caso, de mínima, ya que los salarios formales aumentaron, en los últimos años, muy por encima de los informales y este universo es el que se vería afectado en forma directa.²⁸ Otra comparación significativa está dada por el número de contribuyentes: en 2001, hubo 366.786 presentaciones de personas físicas con ganancia neta sujeta a impuesto, en tanto en 2003 esta cifra creció en un 30%, alcanzando las 477.225 presentaciones.²⁹

Sin embargo, es claro que el no ajuste por inflación no es el mecanismo indicado para reducir el piso alcanzado por el gravamen y, con ello, incluir parte de

TABLA 3.8
IMPUESTO A LAS GANANCIAS. PERSONAS FÍSICAS.
ALÍCUOTAS POR TRAMO DE INGRESO

Ganancia neta imponible		Pagan		
Desde	Hasta	\$	Más %	Sobre excedente de \$
0	10.000	-	9,0	0
10.000	20.000	900	14,0	10.000
20.000	30.000	2.300	19,0	20.000
30.000	60.000	4.200	23,0	30.000
60.000	90.000	11.100	27,0	60.000
90.000	120.000	19.200	31,0	90.000
120.000		28.500	35,0	120.000

Fuente: Ley del impuesto a las ganancias.

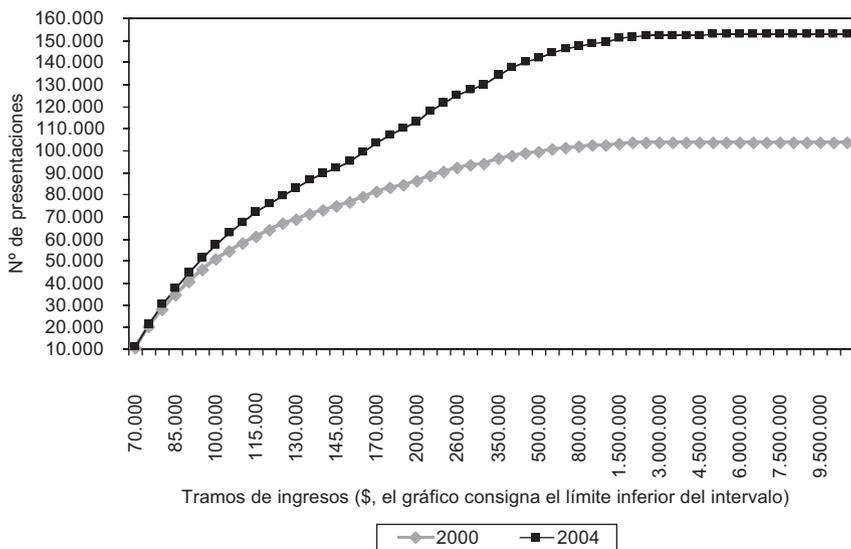
la clase media que quedaba fuera de la base del impuesto, ya que este mínimo se torna variable y no está al alcance del decisor de política económica.

Por otra parte, si se consideran las presentaciones con ingresos superiores a 70 mil pesos,³⁰ para evitar el problema de la ampliación de la base del monotributo y consecuente caída de ésta en el impuesto a las ganancias, se tiene que las presentaciones por tramo de ingreso se acumulan sensiblemente más rápido en 2004 que en 2000, tanto en términos absolutos como relativos (figuras 3.2 y 3.3). Ello da cuenta, entonces, del corrimiento de las personas gravadas en función del mantenimiento de las escalas de imposición, así como del nivel de las deducciones permitidas.

En cuanto a las tasas marginales máximas del IGP (tabla 3.9), la de la Argentina resulta levemente superior a la del resto de América latina (27% para los dieciocho países analizados por Slotsky y WoldeMariam (2002) y baja en términos de la correspondiente a los países de la OCDE (41%) y Estados Unidos (40%).³¹ Sin embargo, si se considera el nivel de ingreso per cápita –corregido por la paridad del poder adquisitivo–, la alícuota máxima de la Argentina resulta razonable para el nivel de desarrollo del país, que tiende a aumentar con el nivel del PBI per cápita (figura 3.4).

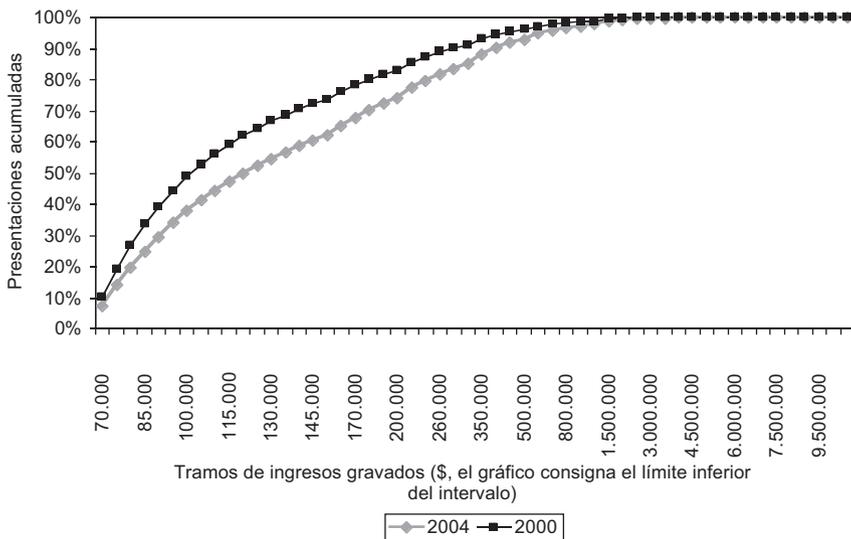
El tratamiento impositivo de las utilidades. El IGE actúa como una suerte de retención en la fuente de lo que deberían ingresar sus accionistas si el país aplica el método de exclusión de los dividendos, por el cual se grava con el impuesto solamente a nivel de las sociedades (ejemplos son la Argentina y Nicaragua) o si

FIGURA 3.2
GANANCIAS DE PERSONAS FÍSICAS. INGRESOS SUPERIORES A \$ 70.000



Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP.

FIGURA 3.3
GANANCIAS PERSONAS FÍSICAS. PRESENTACIONES POR TRAMOS DE INGRESO (SUPERIORES A \$ 70.000)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de AFIP.

TABLA 3.9
TASAS MARGINALES MÁXIMAS DE IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE ASALARIADOS
(En porcentajes)

País	Tasa marginal máxima		Alícuota del impuesto a las ganancias
	Combinada de ganancias	Ganancias + SS	
Dinamarca	54,9	62,9	59,7
Suecia	56,5	56,5	56,5
Francia	37,0	47,2	55,7
Bélgica	45,1	59,3	53,5
Finlandia	50,3	56,7	52,1
Holanda	52,0	52,0	52,0
Japón	47,1	47,8	50,0
Austria	42,9	42,9	50,0
Australia	48,5	48,5	48,5
Noruega	47,5	55,3	47,5
Alemania	47,5	60,5	47,5
Canadá	46,4	46,4	46,4
Italia	41,4	51,6	46,1
España	45,0	45,0	45,0
Chile	45,0		45,0
Islandia	42,0	42,0	43,6
Suiza	37,8	47,9	42,1
Irlanda	42,0	48,0	42,0
Estados Unidos	41,4	42,9	41,6
Turquía	40,6	40,6	40,6
Polonia	26,2	51,6	40,0
Reino Unido	40,0	41,0	40,0
Grecia	33,6	49,6	40,0
Portugal	35,6	46,6	40,0
Corea	36,6	39,2	39,6
Nueva Zelanda	39,0	39,0	39,0
Luxemburgo	33,9	47,8	38,9
Hungría	56,0	69,5	38,0
Argentina	35,0	35,0	35,0
Colombia	35,0		35,0
Venezuela	34,0		34,0
México	26,6	28,9	33,0
Rep. Checa	28,0	40,5	32,0
Guatemala	31,0		31,0
El Salvador	30,0		30,0
Panamá	30,0		30,0

TABLA 3.9 (cont.)

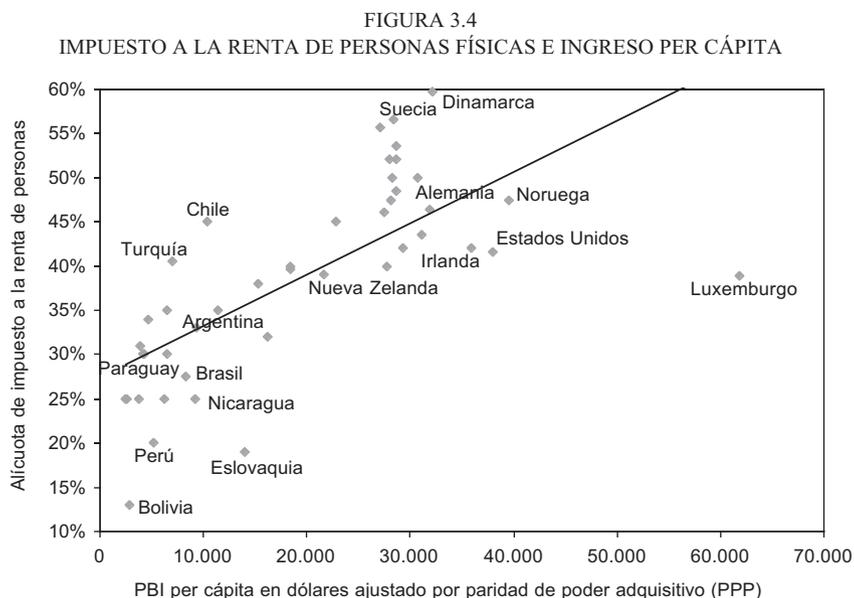
País	Tasa marginal máxima		Alícuota del impuesto a las ganancias
	Combinada de ganancias	Ganancias + SS	
Paraguay	30,0		30,0
Brasil	27,5		27,5
Costa Rica	25,0		25,0
Rep. Dominicana	25,0		25,0
Ecuador	25,0		25,0
Honduras	25,0		25,0
Nicaragua	25,0		25,0
Perú	20,0		20,0
Eslovaquia	8,4	21,8	19,0
Bolivia	13,0		13,0

Notas:

Tasa marginal máxima combinada: tasa marginal máxima de impuesto a la renta combinando nivel central y subcentral de gobierno.

* Los datos de la Argentina y la OCDE corresponden a 2004, República Dominicana corresponde a 1999, Honduras y Panamá corresponden a 2000 y los restantes a 2001.

Fuente: OCDE, Stostky y WoldeMariam, FMI, 2002, y FIEL.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la tabla 3.9 y FMI.

se permite al accionista imputar el IGE pagado por la empresa a cuenta del IGP que le corresponde como persona física (Chile). Si en cambio la integración no es perfecta, las ganancias derivadas de dividendos acumulan una presión tributaria que supera la de otras ganancias al gravar primero en cabeza de la empresa y luego al remanente total o parcialmente en cabeza del accionista (situación conocida como “imposición doble”).

En la Argentina, las utilidades y los dividendos derivados de participaciones de capital son gravados en cabeza de la empresa y no se incluyen en la base imponible de los contribuyentes físicos (accionistas). En cambio, las utilidades derivadas de las sociedades de personas y de las empresas unipersonales son gravadas en cabeza de sus dueños.

Al gravar los dividendos de sociedades de capital en cabeza de la empresa, se pueden generar problemas de equidad, ya que puede haber accionistas que en la categoría de ingresos personales se enfrenten a una tasa marginal menor a la tasa máxima del 35%, que coincide con la que se aplica sobre las sociedades de capital (Barreix y Villela, 2003). Esta situación es similar a la planteada en Brasil; en Chile, si bien también se tributa en cabeza de la empresa, los dividendos son incorporados en la base imponible del contribuyente personal que, a su vez, recibe un crédito fiscal por el impuesto pagado por la empresa.³² Asimismo, el tratamiento de las rentas de empresas unipersonales y sociedades de personas como correspondientes a personas físicas implica que estos beneficios tributan a una tasa que depende de la renta del dueño; así, este sistema puede generar un incentivo fiscal a no encuadrarse bajo un régimen de sociedad de capital, ya que en la práctica las empresas unipersonales o sociedades de hecho quedan gravadas, siempre, a una tasa menor. Esto ocurriría aun cuando parte de los ingresos estuvieran gravados a la alícuota máxima del 35%, dado que una porción de la renta no está alcanzada por el impuesto (mínimo no imponible) y otros segmentos están sujetos a tasas inferiores. Asimismo, las deducciones permitidas en el régimen de personas físicas son más amplias que las otorgadas a las sociedades de capital.

TABLA 3.10
TRATAMIENTO DE LOS DIVIDENDOS EN EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS

País	Tipo de tratamiento a los dividendos*	Alícuota de ganancias de sociedades aplicada a dividendos	Alícuota de ganancias de individuos aplicable a dividendos	Tasa total neta aplicada sobre los dividendos	Parte del gravamen que se aplica a nivel corporativo	Parte aplicada a nivel individual
Japón	CL	n.a.	50,0	n.a.	n.a.	n.a.
Polonia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Estados Unidos	MCL	39,3	18,9	50,8	77,4	22,6

TABLA 3.10 (cont.)

País	Tipo de tratamiento a los dividendos*	Alícuota de ganancias de sociedades aplicada a dividendos	Alícuota de ganancias de individuos aplicable a dividendos	Tasa total neta aplicada sobre los dividendos	Parte del gravamen que se aplica a nivel corporativo	Parte aplicada a nivel individual
Alemania	PIN	38,9	44,3	52,4	74,2	25,8
Canadá	PI	36,1	46,4	56,1	64,3	35,7
Argentina	NST	35,0	0,0	35,0	100,0	0,0
España	PI	35,0	45,0	50,0	70,1	29,9
Francia	n.a.	35,0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Bélgica	CL	34,0	15,0	43,9	77,4	22,6
Italia	PIN	33,0	44,1	44,8	73,6	26,4
Nueva Zelanda	FI	33,0	39,0	39,0	84,7	15,3
Holanda	CL	31,5	30,0	52,1	60,5	39,5
Luxemburgo	PIN	30,4	39,0	44,0	69,2	30,8
Australia	FI	30,0	48,5	48,5	61,9	38,1
Dinamarca	CL	30,0	43,0	60,1	49,9	50,1
México	FI	30,0	30,0	30,0	100,0	0,0
Turquía	PIN	30,0	40,0	44,0	68,2	31,8
Reino Unido	PI	30,0	32,5	47,5	63,2	36,8
Noruega	FI	28,0	28,0	28,0	100,0	0,0
Suecia	CL	28,0	30,0	49,6	56,5	43,5
Corea	PI	27,5	38,5	48,7	56,4	43,6
Portugal	PIN	27,5	40,0	42,0	65,5	34,5
Rep. Checa	CL	26,0	15,0	37,1	70,1	29,9
Finlandia	PIN	26,0	28,0	37,8	68,8	31,2
Austria	CL	25,0	25,0	43,8	57,1	42,9
Suiza	CL	24,1	40,4	54,7	44,0	56,0
Eslovaquia	NST	19,0	0,0	19,0	100,0	0,0
Islandia	CL	18,0	10,0	26,2	68,7	31,3
Hungría	OTH	16,0	35,0	45,4	35,2	64,8
Irlanda	CL	12,5	42,0	49,3	25,4	74,6

Notas: * Los diferentes tipos posibles son: CL: sistema clásico: el dividendo es gravado de la misma forma que otros ingresos del capital. MCL: sistema clásico modificado: el dividendo es gravado a una tasa reducida en el nivel individual. FI: imputación total: el accionista toma a cuenta el pago de ganancias aplicado al dividendo a nivel corporativo. PI: imputación parcial: el accionista toma a cuenta una parte del pago de ganancias aplicado al dividendo a nivel corporativo. PIN: inclusión parcial: sólo una parte de los dividendos es parte de la base imponible de los individuos. NST: sin imposición a nivel individual: sólo se gravan los dividendos a nivel corporativo. OTH: otro tipo de sistema. Fuente: elaboración propia sobre la base de OCDE.

La tabla 3.10 muestra las diferentes situaciones en cuanto a la forma en que se gravan los dividendos a nivel internacional, incidiendo ello, como se mencionó más arriba, sobre la magnitud del sesgo prodeuda presente en el impuesto a las ganancias.

Algunas cuestiones especiales del caso argentino

Regímenes de retención y percepción

Con el objeto de disminuir la evasión y adelantar la recaudación del impuesto, existen regímenes de retención y percepción. Mediante los primeros, que alcanzan a dieciséis en el impuesto a las ganancias, un comprador se convierte en agente de retención y deduce parte de sus pagos a proveedores para destinarlos al fisco; de esta manera, estos proveedores descontarán el monto ingresado al fisco al momento de abonar el impuesto. Los regímenes de percepción (cuatro en este impuesto) convierten a vendedores en agentes de percepción, quienes agregan una alícuota adicional a sus facturas, que sus clientes podrán descontar del pago del tributo. En ambos casos, es el sujeto retenido o percibido el que produce el hecho imponible y el responsable de pagar el impuesto, mientras que el papel del agente de retención o percepción es el de realizar una tarea administrativa a fin de ingresar los fondos al fisco, asumiendo los costos que ello genera.³³ De acuerdo con González Cano (2005), estos regímenes constituyen una característica peculiar del sistema tributario argentino; no son de aplicación generalizada en otros países y generan una parte significativa de los ingresos correspondientes al impuesto a las ganancias en la Argentina (tablas 3.11 y 3.12). En el año 2004, el total de retenciones y percepciones sobre el impuesto a las ganancias ingresadas por DGI alcanzó a 8.018 millones de pesos, representando casi el 36% de la recaudación total del impuesto.

Pagos a cuenta

Con el mismo objetivo de reducir la evasión y anticipar o evitar rezagos en la recaudación, con que se implementaron sucesivos regímenes de retención y percepción, existen varios regímenes de pagos a cuenta en el impuesto a las ganancias. Entre los impuestos que pueden ser tomados a cuenta de ganancias se encuentran: el impuesto a la ganancia mínima presunta (GMP), que puede computarse contra ganancias por un lapso de diez años;³⁴ el impuesto sobre los combustibles abonado en compras del gasoil que se utiliza en maquinaria agrícola, para la pesca marítima y para la producción minera en operaciones extractivas; el mismo impuesto en las compras de gas licuado o GNC por parte de empresas de servicios de transporte automotor para las unidades afectadas al servicio, y, a partir de mayo de 2004, el 34% del impuesto sobre las transacciones financieras (a la alícuota del 6‰). En estos últimos casos, la compensación debe hacerse en el mismo período fiscal.

Los pagos a cuenta en ganancias en lo que respecta al impuesto sobre los

TABLA 3.11
IMPUESTO A LAS GANANCIAS: REGÍMENES DE RETENCIÓN

DESCRIPCIÓN	BASE IMPONIBLE	MONTO MÍNIMO	ALÍCUOTA
Mutuos hipotecarios. Ley n° 25.798. Sistema de refinanciación hipotecaria	Capital objeto de la demanda o, en su caso, los pagos que el fiduciario efectúe al acreedor para la cancelación de los respectivos mutuos hipotecarios	—	35% sobre el monto objeto de la demanda
Beneficiarios del exterior (artículos 9°, 10°, 11°, 12°, 13°, el incorporado a continuación del 69°, artículo 4°, inciso p), de la ley n° 25.063, 91°, 92° y 93° de la ley de impuesto a las ganancias, TO 1997)	Importe de la ganancia neta presumida por la ley, aplicada sobre el importe del pago de beneficios netos a beneficiarios del exterior	—	35%
Rentas de Títulos Valores Privados (artículo 70° e incorporado a cont. del 70°, ley imp. gcias T.O. 1997)	Importe sobre el saldo impago a los 90 días corridos de la puesta a disposición de dividendos, intereses, rentas u otras ganancias, correspondiente a títulos valores privados que no hayan sido presentados para su conversión en títulos nominativos no endosables o acciones escriturales	—	a) 10%: sobre saldos impagos originados en puestas a disposición que se produzcan durante los primeros 12 meses inmediatos posteriores al vencimiento del plazo que fije el P.E. para la conversión de títulos valores privados al portador en nominativos no endosables o en acciones escriturales b) 20%: sobre saldos impagos originados en puestas a disposición que se produzcan durante los segundos 12 meses inmediatos posteriores a la fecha indicada en punto a) c) (35%): sobre los saldos originados en puestas a disposición que se produzcan con posterioridad a la finalización del período indicado en el punto b).
	Pagos atribuibles a conceptos que signifiquen el ejercicio de derechos patrimoniales inherentes a títulos valores privados que no hayan sido objeto de la conversión establecida por el artículo 7° de la Ley de Nominatividad de los Títulos Valores Privados	—	35%
Compraventa, cambio, permuta o disposición de acciones que no coticen en bolsas o mercados de valores	Precio de transferencia accionaria	\$ 40	1,50%

TABLA 3.11 (cont.)

DESCRIPCIÓN	BASE IMPONIBLE	MONTO MÍNIMO	ALÍCUOTA
Intereses de deudas, incluidos los correspondientes a obligaciones negociables. Art. 81° Inc. a) último párrafo de la ley	Monto del interés	—	35%
Dividendos o distribución de utilidades superior a ganancia impositiva (artículo incorporado a continuación del 69° de la ley)	Monto del dividendo	—	35%
Rentas del trabajo personal bajo relación de dependencia	Monto imponible	—	Según escala progresiva del 9 al 35%
Transferencia inmuebles op. grav. ganancias	Valor transferencia	—	3%
Usuarios del sistema de tarjetas de crédito	Imp. neto a pagar	\$ 7,28	1%
Vales de almuerzo y/o alimentarios de canasta familiar	Imp. neto a pagar	\$ 10	2%
Intereses por operaciones realizadas en entidades financieras. Ley 21.526	Imp. neto a pagar	Imp. no suj. a ret: — Ret. mín.: \$ 20	3%
Alquileres o arrendamientos de bienes muebles o inmuebles, regalías, intereses accionarios, obligaciones de no hacer	Imp. neto a pagar	Imp. no suj. a ret: \$ 1.200 Ret. mín.: \$ 20	6%
Locaciones de obra y/o servicios no ejecutados en relación de dependencia	Imp. neto a pagar	Imp. no suj. a ret: \$ 5.000 Ret. mín.: \$ 20	2%
Explotación de derechos de autor, comisiones derivadas de comisionista, honorarios, corredor, profesionales liberales	Imp. neto a pagar	Imp. no suj. a ret: \$ 1.200 Ret. mín.: \$ 20 —	Según escala progresiva del 10 al 30%
Emisión de comprobantes con discriminación del gravamen. Factura clase "M"	Importe neto de la operación igual o mayor a la suma de \$ 1.000		3%

Fuente: elaboración propia sobre la base de legislación.

TABLA 3.12
IMPUESTO A LAS GANANCIAS: REGÍMENES DE PERCEPCIÓN

DESCRIPCIÓN	BASE IMPONIBLE	MONTO MÍNIMO	ALÍCUOTA
Importación definitiva de bienes con C.V.D.I.	Precio normal definido para la aplicación de los derechos de importación al que se agregarán todos los tributos a la importación o con motivo de ella	—	3%
Importación definitiva de bienes sin C.V.D.I.	Idem	—	6%
Importación definitiva de bienes para uso de importador con C.V.D.I.	Idem	—	11%
Destinaciones definitivas de importación para consumo cuyo valor FOB unitario declarado sea inferior al ochenta por ciento (80%) del valor criterio establecido por la Dirección General de Aduanas (RG 1908)	Idem	—	1. Once por ciento (11%) de tratarse de la importación definitiva de bienes que tengan como destino el uso o consumo particular del importador 2. Siete por ciento (7%) para las demás operaciones de importación

Fuente: elaboración propia sobre la base de legislación.

combustibles, no sólo cumplen con los fines expuestos más arriba, sino que constituyen un mecanismo de fomento, a través de un subsidio, a determinadas actividades, generando tratamientos diferenciales entre sectores.

En cuanto al pago a cuenta del impuesto sobre las transacciones financieras, tiene una connotación absolutamente distinta. En este caso, sí se cumplen con los objetivos de reducir la evasión y adelantar recaudación, aunque a través de un impuesto altamente distorsivo. En vistas de las características de este tributo (véase *infra*), resulta razonable, mientras continúe en vigencia, que sea considerado como pago a cuenta de otros tributos.

Aportes y contribuciones a la seguridad social

En la Argentina, los ingresos del trabajo se gravan, además de con el impuesto a las ganancias, en forma diferencial según el tipo de relación laboral, con aportes y contribuciones cuyo destino es la seguridad social. La discusión

habitual es si estos aportes son o no son impuestos, dado que por el hecho de realizarlos los trabajadores tienen derecho a contraprestaciones, algunas de las cuales se perciben solamente ante la presencia de eventos determinados. Esta discusión se retoma más adelante cuando se calculan tasas netas de beneficios.

Para los trabajadores en relación de dependencia, la empresa, por un lado, está obligada a retener al trabajador los aportes a la seguridad social (aportes personales) y, por otro, está obligada a realizar contribuciones con destino, también, a la seguridad social (contribuciones patronales). En ambos casos la base de cálculo es el salario bruto, aunque para los aportes personales existe un tope para el cómputo de 4.800 pesos. Las contribuciones patronales no tienen tope en la actualidad, aunque sí lo tenían hasta octubre de 2005. Desde el año 1993 hasta abril de 2004 ese tope fue de 4.800 pesos; a partir de allí se estableció un cronograma que lo fue elevando hasta su eliminación en octubre de 2005.

Los conceptos sobre los cuales las empresas retienen al trabajador (aportes personales) son los siguientes:

- 1) Sistema de pensiones: el aporte al sistema de jubilación está establecido por ley en el 11% de la remuneración bruta. En este caso, el trabajador tiene la opción de destinar su aporte a una administradora de fondos de pensión (AFJP) o permanecer en el sistema público jubilatorio (reparto). Si bien la ley establece el aporte del 11%, en la actualidad a quienes aportan al sistema de capitalización se les descuenta solamente el 7%, aunque existe un cronograma que elevaría este porcentaje al 11% en octubre de 2006, por lo que se considera a los efectos de los cálculos, el aporte de ley.
- 2) Obra social. El aporte es del 3% y el trabajador puede elegir la administradora de salud entre las que son administradas por entidades sindicales.
- 3) PAMI: Es el seguro de salud para jubilados y pensionados, que funciona como un sistema de reparto. El aporte por este concepto es del 3%.

En todos los casos, el porcentaje se calcula hasta el tope de 4.800 pesos antes mencionado.

Por otra parte, las contribuciones patronales fueron fijadas por decreto 814/01 en el 17% de la remuneración bruta en el caso general, y en el 21% para las empresas de prestación y locación de servicios.³⁵ El decreto 814 no es de aplicación para el sector privado de la educación elemental y media.³⁶ Además, las empresas aportan un 6% a la obra social elegida por el trabajador.³⁷

Para los trabajadores por cuenta propia se determinan dos especificaciones: monotributistas y autónomos. Los monotributistas aportan mensualmente una suma fija diferente para cada categoría (variable según sus ingresos), la cual reemplaza el pago del impuesto a las ganancias y el impuesto al valor agregado. Además de esta suma fija abonan otro monto fijo, de 35 pesos (igual para todas las categorías de monotributo), para jubilación. Finalmente, aquellos monotribu-

tistas que no trabajan además en relación de dependencia y por lo tanto carecen de obra social obligatoria, aportan 24,44 pesos por este concepto (tabla 3.13).

Ingresa a la categoría de autónomos todos aquellos trabajadores por cuenta propia cuyos ingresos brutos anuales superen los 72 mil pesos. Los autónomos deben pagar una suma mensual en concepto de aportes personales al sistema jubilatorio y al PAMI, que varía según la categoría. En la tabla 3.14 se muestra el monto del aporte según la categoría de autónomo en la que el individuo revista.

TABLA 3.13
MONOTRIBUTO
MONTO DEL IMPUESTO
(En pesos)

Categoría	Ingresos brutos	Componente impositivo	Componente previsional	Obra social	Total
A	Hasta 12.000	33,0	35,0	24,44	92,44
B	Hasta 24.000	39,0	35,0	24,44	98,44
C	Hasta 36.000	75,0	35,0	24,44	134,44
D	Hasta 48.000	128,0	35,0	24,44	187,44
E	Hasta 72.000	210,0	35,0	24,44	269,44

Fuente: AFIP.

TABLA 3.14
AUTÓNOMOS
MONTO DEL IMPUESTO

Categoría	Renta imponible aporte	Aporte jubilación	Aporte jubilación (personal)	Aporte personal INSSJP	Total
A	312	49,92	34,32	15,6	99,84
B	383	61,28	42,12	19,15	122,56
B'	383	61,28	53,62	19,15	134,05
C	512	81,92	56,32	25,6	164,84
C'	512	81,92	71,68	25,6	179,20
D	766	122,56	84,26	38,3	245,12
D'	766	122,56	107,24	38,3	268,1
E	1.279	204,64	140,69	63,95	409,28

Fuente: AFIP.

Los impuestos sobre la nómina salarial incrementan el costo laboral de las empresas, a la vez que reducen el salario que percibe el trabajador. Esto lleva a una menor demanda de trabajo por parte de las firmas, aumenta el desempleo y alienta la contratación de trabajadores informales para evadir el impuesto. A su vez, al elevar artificialmente el precio del trabajo, se induce a la sustitución de la mano de obra por capital.

Los impuestos al trabajo han ido creciendo en importancia en todo el mundo; sin embargo, la Argentina muestra un nivel alto en relación con los países de la OCDE. La carga total de aportes y contribuciones a la seguridad social es en la Argentina del 40%, mientras que para el promedio de los países de la OCDE se ubica en el 30% (ver tabla 3.15).

TABLA 3.15
APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL
COMO % DEL SALARIO BRUTO

	Nro. de salarios medios		
	0,67	1	1,67
Alemania	41,7	41,7	37,5
Australia	6,0	6,0	6,0
Austria	47,1	47,1	47,1
Bélgica	40,4	43,8	46,0
Canadá	16,7	18,1	12,6
Checoslovaquia	47,5	47,5	47,5
Dinamarca	12,7	11,1	9,3
España	36,9	36,9	37,0
Finlandia	30,0	30,1	30,2
Francia	31,9	52,8	54,0
Grecia	44,1	44,1	44,0
Holanda	41,8	42,2	23,6
Hungría	52,0	50,3	49,0
Irlanda	11,1	15,8	15,9
Islandia	6,0	5,9	5,9
Italia	42,3	42,3	42,3
Japón	24,1	24,1	24,1
Corea	15,8	15,9	15,8
Luxemburgo	27,4	27,2	27,1

TABLA 3.15 (cont.)

	Nro. de salarios medios		
	0,67	1	1,67
México	15,6	14,4	13,8
Noruega	20,8	20,8	20,8
Nueva Zelanda	0,0	0,0	0,0
Polonia	45,8	45,8	45,9
Portugal	34,8	34,8	34,7
Reino Unido	15,8	18,4	19,7
Eslovaquia	49,0	49,0	49,0
Suecia	39,7	39,7	38,4
Suiza	22,1	22,1	22,1
Turquía	36,5	36,5	36,5
Estados Unidos	15,3	15,3	15,3
Promedio OCDE	29,0	30,0	29,0
Argentina	40,0	40,0	40,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de OCDE y FIEL.

Impuestos generales al consumo. Impuesto al valor agregado (IVA)

Base imponible y alícuotas

El IVA grava el consumo final de bienes y servicios, a través de su imposición en todas las fases del ciclo productivo, por medio del sistema de débitos por las ventas y créditos por las compras. El IVA argentino es uno tipo consumo, ya que permite la deducción de los créditos por la compra de bienes de capital, y se aplica sobre la base del principio de destino (grava importaciones y desgrava exportaciones).

Aunque conceptualmente el IVA mejor definido es aquel que grava todos los bienes y servicios, en la práctica surgen dificultades para incluir en la base a ciertos servicios, además de existir ciertos bienes y servicios que se prefiere dejar fuera de su alcance. Sin embargo, de acuerdo con Harberger (1990), para evitar pérdidas de eficiencia, un bien debe gravarse si esta decisión produce un aumento en las cantidades demandadas de los bienes gravados, mayor que en los bienes exentos.

La tendencia general ha sido excluir los servicios financieros por las dificultades que existen para gravarlos adecuadamente, ya que el interés, o la prima de

un seguro, tienen un componente de valor agregado y otro de redistribución entre asegurados o tomadores de crédito. En el caso de los cobros de intereses a empresas la exención no plantea un problema para el fisco, ya que el valor agregado por la entidad financiera es alcanzado en la etapa siguiente; al contrario, existe una imposición mayor por los créditos fiscales de IVA que los bancos no pueden descargar. Éste no es el caso de los préstamos para consumo porque allí la exención deriva en una menor tasa de interés final que la que existiría si se gravara con IVA. En cualquier caso, Zee (2004) propone tratar de incluir los servicios financieros en el IVA, ya que se estima que en los países desarrollados estas actividades representan alrededor del 20% del PBI, cifra que se reduce a la mitad en el caso de los países en desarrollo.³⁸

Entre los bienes y servicios que normalmente se desea dejar fuera del impuesto están los bienes meritorios, como los servicios educativos o de salud y algunos alimentos básicos de la canasta familiar. El problema con este tipo de políticas destinadas a las familias de menores recursos es que buena parte del esfuerzo fiscal se desvía a las familias de ingresos medios y altos.³⁹

En la Argentina, las exenciones incluyen: libros, diarios y revistas, agua natural, pan común, leche, reventa de medicamentos, acceso a espectáculos deportivos amateur, servicios educativos, servicios sanitarios de obras sociales, teatros, transporte internacional de pasajeros y carga, alquiler de inmuebles para vivienda u otras locaciones de hasta 1.500 pesos mensuales, servicio de taxis y remises de recorridos menores a 100 km, seguros de vida, aeronaves, embarcaciones adquiridas por el Estado Nacional, importaciones de instituciones religiosas o de beneficio público, importaciones para investigación académica y otros regímenes especiales de importación para personas lisiadas, inmigrantes, científicos argentinos, representantes diplomáticos, etc. Se trata, en alguna medida, de bienes meritorios, pero el listado incluye ciertos bienes o servicios que quedan fuera de esta definición. Las exenciones cuantificables como proporción del gasto de las familias (tabla 3.16) se ubican algo por encima del 20% de ese consumo para el promedio de la economía, mientras que los productos gravados con alícuota reducida representan aproximadamente un 14% de esa canasta. De esta forma, algo más de un tercio de la canasta de consumo para una familia, no está alcanzada por la alícuota base del impuesto.

Las exenciones generan, entre sus efectos negativos, acumulación del impuesto, ya que al interrumpir las cadenas de débitos y créditos, el primer sector que deja de estar exento en la cadena no puede acreditar ningún monto en contra de sus débitos. También generan distorsiones sobre la asignación de recursos, que tienden a minimizarse cuando se sigue la citada regla de Harberger.

En cuanto a las alícuotas aplicadas en la Argentina, la general alcanza el 21%, pero existen una alícuota diferencial superior, del 27%, y una inferior, del 10,5%. La primera se aplica a ventas de gas, energía eléctrica, provisión de agua corriente, cloacas y desagües y servicios de telecomunicaciones. La alícuota diferencial reducida es aplicable a trabajos realizados sobre viviendas, intereses y comisiones

TABLA 3.16
IVA. BIENES Y SERVICIOS EXENTOS
PARTICIPACIÓN EN EL GASTO DIRECTO DE LAS FAMILIAS.
En porcentajes

Agua*	0,08
Pan fresco	1,59
Leche fluida	1,28
Alquiler de la vivienda	4,49
Productos medicinales	4,15
Taxi	1,37
Correo	0,06
Diarios, revistas y libros	1,22
Servicios educativos	3,33
Libros de estudio	0,56
Servicio personal doméstico	2,27
Espectáculos teatrales y espectáculos deportivos amateur	n/d
Juegos de sorteos o apuestas y de organizaciones de bien público. Lotería, Prode y otros juegos de azar explotados por el fisco	n/d
Depósitos en entidades financieras y sus intereses pasivos. Intereses de ON, acciones y títulos públicos	n/d
Seguros de vida y de retiro privado	n/d
Total exentos:	20,40
<hr/>	
Alícuota reducida, 10,5	
Carne vacuna y otras carnes rojas	4,66
Frutas frescas	1,36
Verduras frescas	1,82
Mano de obra para reparaciones sobre inmuebles	0,53
Transporte público: ómnibus, tren y subterráneo	5,60
Miel de abejas a granel	n/d
Obras de arte	n/d
Total alícuota reducida, 10,5:	13,97
Total alícuota reducida y exentos:	34,37

Nota: * Estimado.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta de Gasto de los Hogares, INDEC.

de préstamos, animales vivos de las especies bovina, ovina, camélidos y caprinos, así como sus carnes y productos comestibles, frutas, legumbres, hortalizas, granos (excepto arroz), cuero bovino sin curtir, miel, transporte de pasajeros de todo tipo, servicios de asistencia médica que no resulten exentos, bienes de capital y ventas de las cooperativas de trabajo.

En términos generales, la alícuota es elevada y, en buena medida como consecuencia del gran número de exenciones, el producido recaudatorio del impuesto es bajo (véase capítulo 7 para más detalles).

Incentivos en el impuesto

Con el objeto de aumentar el consumo, incentivar el cumplimiento tributario⁴⁰ y, en general, disminuir la informalidad de la economía, se implementaron en los últimos años⁴¹ regímenes para la devolución parcial del impuesto a consumidores finales que realicen sus compras de hasta 1.000 pesos con tarjetas de débito o crédito. Se retribuye el 4,13% del importe para operaciones con tarjetas de débito y el 2,48% en operaciones con tarjeta de crédito, excepto para el expendio de combustibles, donde se devuelve el 2,12 y el 1,27%, respectivamente. Se excluyen de este régimen los servicios de telefonía y financieros, sellos y juegos de azar.

Con posterioridad a la introducción de este mecanismo en la Argentina, Colombia hizo lo propio en febrero de 2004, estableciendo la devolución de dos puntos porcentuales del IVA (tanto para la alícuota básica del 16% como para la reducida del 10%) en todas las ventas realizadas por consumidores finales abonadas con tarjetas de débito o crédito. La diferencia más significativa entre ambos regímenes, a favor del argentino, radica en el plazo de acreditación de las devoluciones, que es mensual en la Argentina y trimestral en Colombia.

De acuerdo con información de la AFIP (2005), las devoluciones en concepto de pagos con tarjetas de crédito y débito alcanzaron a 582 millones de pesos en el año 2004, con un crecimiento interanual superior al 150%. Si bien en 2003 las compras con tarjeta de crédito sólo contaron con el beneficio a partir del mes de abril, ello, en una hipótesis de máxima, reduciría el incremento interanual de las devoluciones de 2004 hasta algo por encima del 90%, cifra que quintuplica al crecimiento del consumo privado (tabla 3.17). Por su parte, información de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia indica que en el año 2004 el volumen de ventas con tarjetas de débito y crédito creció, respecto de 2003, el 26 y 27%, respectivamente. Este aumento continuó durante 2005 aunque a un ritmo algo menor, estimado en alrededor del 20%. El monto acreditado en concepto de devoluciones de IVA por este concepto alcanzó el 0,03% del PBI en Colombia, que se compara con el 0,13% en la Argentina.

Las cifras indican, por tanto, que en el caso argentino se trataría de un mecanismo efectivo de incentivo al consumo, lo cual surge claramente del crecimiento muy fuerte de las devoluciones respecto del incremento registrado en el con-

TABLA 3.17
 IVA - DEVOLUCIONES POR PAGO CON TARJETAS DE DÉBITO Y CRÉDITO
 Millones de pesos, % y % del PBI

	Devoluciones		Crec. consumo privado %	Devoluciones/ PBI %
	Millones de \$	%		
2001	9,7			0,004
2002	137,7	1.323,5	4,5	0,044
2003	227,4	65,1	22,8	0,061
2004	582,7	156,2	18,4	0,130

Fuente: elaboración propia sobre la base de AFIP (2005b) y MECON.

sumo privado. A la vez, es posible que este mecanismo haya incrementado la eficiencia en el cobro del IVA –lo cual podría haber ocurrido en tanto que se estimula a los consumidores a pagar con un medio en donde la evasión es menor que en el caso del pago con dinero efectivo–. De todos modos, sería importante que pudiera cuantificarse esta ganancia de eficiencia, así como la mayor recaudación proveniente del efecto de incentivo al consumo, a fin de compararla con la pérdida de recaudación originada en la devolución del IVA.

Algunos problemas suscitados por las alícuotas diferenciales: devoluciones a los exportadores

Con el objeto de gravar sólo el consumo local, se establece la devolución del impuesto a los exportadores a través de la compensación del crédito adquirido por sus operaciones internas gravadas. Normalmente, tanto a nivel internacional como en la Argentina, el IVA grava a tasa cero las exportaciones, porque ello permite recuperar la totalidad del impuesto abonado por cada empresa que ha participado en la formación del producto exportado. Ésta es una fuerte ventaja sobre los impuestos a las ventas en cascada que, como no permiten devolver en la aduana la carga impositiva sobre los proveedores del exportador, generan una suerte de impuesto a las exportaciones a tasa variable (que depende del valor agregado de cada etapa y de la importancia de la cascada).

En América latina, y en la Argentina también, la devolución del IVA ha suscitado notables inconvenientes de implementación,⁴² lo que claramente va en detrimento de la calidad del impuesto. Si bien la devolución ágil de los créditos fiscales puede generar algunos fraudes al fisco, ello no debería justificar la ausencia de un sistema eficaz. Por ejemplo, la devolución puede ser automática para empresas de buena calificación crediticia, y sujeta a controles más minu-

ciosos para el resto de los casos (la Argentina implementó un sistema de este estilo, como se detalla más abajo). En cualquier caso, las demoras se originan más bien en las urgencias de fondos de los tesoros y, en mucho menor medida, en un problema administrativo, de modo que, para eliminarlas o reducirlas, se necesita aumentar la solvencia fiscal.

En la Argentina, en octubre de 2002 se creó un nuevo régimen que agilizó los trámites, a la vez que la recuperación económica y el consecuente aumento de la recaudación posibilitaron la reducción de deudas del fisco. La nueva normativa implicó una tramitación más ágil y breve de los saldos que deben ser devueltos, así como una fiscalización *ex post* durante el período de prescripción del gravamen del recupero solicitado o de la autorización de la respectiva transferencia a otros contribuyentes o responsables del IVA. Se estableció un plazo no mayor a veinte días hábiles administrativos para que la AFIP proceda al reembolso, pero para ello la empresa debe encontrarse al día en sus pagos impositivos, cumplir con las normas sobre facturación, como agente de retención, información y pago, y presentar un dictamen de contador público, entre otros requisitos. Asimismo, una vez que un pedido de devolución queda firme —esto es, que no tiene objeciones por parte de la AFIP—, el no reintegro o pago en fecha genera intereses del 0,5% mensual sobre los saldos impagos a favor del exportador. Llach y Harriague (2005), sin embargo, consideran que “la devolución de IVA exportaciones continúa siendo una variable de ajuste, sujeta a las holguras o urgencias fiscales”, de modo que el cumplimiento de la normativa no resulta estricto.

Devolución de saldos técnicos y de libre disponibilidad

En caso de que los créditos fiscales de un contribuyente superen los débitos fiscales del mismo período, se genera un “saldo técnico” a su favor. Este saldo sólo puede ser aplicado a débitos fiscales de períodos siguientes y no será cancelado de persistir la situación, a menos que la empresa cese en sus actividades y pida su restitución. Por tanto, el diseño administrativo del impuesto presenta un problema grave, ya que no existe un sistema general de devolución para empresas con períodos prolongados de saldos a favor por motivos que no sean las exportaciones (o aquellas que están incluidas en el régimen minero o, más recientemente, el régimen especial para nuevas inversiones), como puede ser el caso de la acumulación de stocks o, como en el sector agropecuario, en que los insumos pagan una tasa del 21%, y el producto, una del 10,5%. En sentido contrario, Chile, por ejemplo, cuenta con un régimen generalizado de devolución acelerada de la inversión; en nuestro país, en cambio, la devolución acelerada del IVA por inversiones, establecida en el año 2004,⁴³ está sometida a un cupo limitado y beneficia básicamente a empresas grandes y de la industria manufacturera.

A partir de noviembre de 2000, se implementó un régimen especial mediante el cual los créditos fiscales originados en la compra, construcción, fabricación,

elaboración o importación definitiva de bienes de capital que continúen formando parte de saldos técnicos a favor del contribuyente durante doce períodos fiscales a contar desde su cómputo inicial, pueden ser acreditados contra otros impuestos a cargo de la AFIP, siempre que los bienes mencionados sigan integrando el patrimonio del responsable y revistan el carácter de bienes muebles o inmuebles amortizables para el impuesto a las ganancias. En síntesis, se redujo, en alguna medida, la carga de los saldos técnicos, aunque sólo con relación a los bienes de capital.

Retenciones y percepciones

Como en el caso del impuesto a las ganancias, existen numerosos regímenes de retención y percepción.⁴⁴ Durante 2004, el total ingresado por la DGI en concepto de estos regímenes fue de 7.838,4 millones de pesos, equivalente a algo más del 25% de la recaudación total del impuesto.

Estos regímenes presentan variados inconvenientes. El primero de ellos es que el exceso de retenciones y percepciones sobre los pagos de un contribuyente pueden generarle saldos a favor del impuesto, denominados “saldos de libre disponibilidad”, en forma permanente. Como consecuencia de estos mecanismos, el impuesto se convierte en una suerte de impuesto sobre los ingresos brutos.⁴⁵ Estos saldos podrán acreditarse contra futuros débitos fiscales, pero son susceptibles de compensaciones de oficio por parte de la AFIP contra otros impuestos, multas o deudas, de acreditación del monto, devolución directa de éste o bien de transferencia a terceros, en ese orden. En la práctica, sin embargo, la utilización de estos mecanismos encuentra trabas burocráticas y legales, que reducen su efectividad.⁴⁶

Un segundo tipo de problemas respecto de estos regímenes proviene de la gestión por parte de la AFIP. Según un informe de la Auditoría General de la Nación del año 2005 y cuyo trabajo de campo fue realizado de noviembre de 2003 a abril de 2004, entre otras fallas, se observaron incumplimientos de la normativa en cuanto a la duración de los certificados de exclusión, errores de cálculo en los porcentajes de exclusión parcial e incumplimientos del plazo previsto para el otorgamiento de los certificados de exclusión a los regímenes. De este modo, empresas que debieran no ser agentes de retención o percepción, no pueden eludir esta carga y, por tanto, están acumulando saldos de libre disponibilidad sin justificativo alguno.

Pagos a cuenta en el IVA

Los gravámenes a los servicios de radiodifusión (ley 22.285), a las entradas de espectáculos cinematográficos y a los videogramas grabados (ley 17.741), pueden ser computados completamente como pagos a cuenta en el IVA. Asimismo, los productores agropecuarios, mineros y pesqueros y las empresas de transporte público de pasajeros y de transporte de carga, pueden computar lo abonado

por impuesto a los combustibles como pagos a cuenta, alternativamente, de IVA o ganancias. Finalmente, parte de las contribuciones patronales y sobre vales alimentarios, pueden computarse como crédito fiscal, de acuerdo con la jurisdicción en la que se encuentre el sujeto.

En conclusión, el entramado de regímenes de retención, percepción, pagos a cuenta y tributos aplicables a pagos a cuenta, tienden a erosionar la neutralidad propia del IVA, convirtiéndolo, en algunos casos, en una suerte de impuesto sobre los ingresos brutos. Además de aumentar la carga tributaria y generar distorsiones asignativas, aumentan los costos, tanto efectivos como financieros, de las empresas. En el primer caso, porque éstas operan como oficinas de las agencias recaudadoras; en el segundo, aun cuando no se generaran saldos de libre disponibilidad a favor del contribuyente, porque están adelantando recaudación.

Impuesto sobre los ingresos brutos

El impuesto sobre los ingresos brutos, un tributo plurifásico aplicado sobre “el ejercicio de actividad económica con propósito de lucro”, constituye la principal fuente de recursos tributarios de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires (en 2004 esta participación alcanzó el 62% del total).

El efecto “cascada” y la piramidación constituyen su característica distintiva, de modo que el precio de venta de un bien incluye el impuesto devengado en todas las etapas previas.

El impuesto genera, entonces: a) distorsión en los precios relativos, que favorece a sectores y empresas verticalmente integradas, induciendo, por tanto, a esa integración; b) reducción de la competitividad de los bienes transables, tanto por el lado de la mayor imposición local (los bienes exportables no pueden recuperar la carga de este impuesto), como de la menor presión soportada por los bienes importados, que sólo están gravados una vez en la aduana, y c) aumento del costo del capital cuando este tributo recae sobre sus insumos, distorsionando la asignación y, por lo tanto, la eficiencia en la producción.

La distorsión de precios relativos no sólo se produce frente al comercio exterior sino también en la relación entre provincias, ya que el impuesto sigue el criterio de territorialidad para cada jurisdicción y éstas aplican diferentes alícuotas a las actividades gravadas que, a su vez, pueden diferir entre provincias.

Los pactos fiscales, en los años 1992-1993, intentaron acotar el fenómeno de piramidación, reduciendo las alícuotas sobre las primeras etapas del proceso productivo (actividades primarias y manufactureras y el sector de la construcción), objetivo que no fue logrado. En 2004 y en comparación con 1992, las alícuotas generales se mantuvieron en un 2,5% en buena parte de las provincias (Corrientes, Chubut, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Santa Cruz y Tucumán). En tanto, la Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego conservaron alícuotas del 3%. Neuquén, por su parte, mantuvo una alícuota general menor

(2%), ya que obtiene gran parte de sus ingresos gravando con una alícuota del 3% al sector hidrocarburífero. El resto de las jurisdicciones aumentó las alícuotas generales: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Mendoza, Río Negro, Salta y San Juan las llevaron del 2,5 al 3%, con la salvedad de que Catamarca, Chaco, Salta y San Juan las subieron a 3,5% y luego las bajaron al 3%. Por otro lado, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero aumentaron sus alícuotas generales al 3,5% y Formosa al 3,7%. Córdoba representa un caso especial ya que, a pesar de que subió la alícuota general del 2,5 al 3,5%, estableció una reducción del 30% en todas las alícuotas en caso de que la base imponible anual no supere los 480.000 pesos. Finalmente, Entre Ríos aumentó la alícuota del 3,5 al 4%, pero luego la restituyó a su valor anterior.

En el sector primario, se establecieron alícuotas cero para la producción en la propia jurisdicción pero se mantuvieron tasas en el orden del 1% para las empresas cuya explotación se ubica en otras provincias. Las alícuotas a la actividad industrial se redujeron a cero con el mismo criterio utilizado en la actividad primaria: para la explotación industrial en otra jurisdicción, las alícuotas se encuentran en torno del 1,5% en la mayor parte de las provincias, aunque las ventas a consumidor final de los establecimientos industriales quedan gravadas a la alícuota general de comercio. De esta manera, se discrimina entre establecimientos manufactureros de la propia provincia y los de otras jurisdicciones, distorsionando la competencia.

No se desgravó la construcción, como se había acordado en los pactos fiscales; por el contrario, esta actividad continúa tributando alícuotas en torno del 2,5%, con una considerable dispersión entre jurisdicciones. Por ejemplo, en Santa Fe la construcción tributa el 1,5%, en Neuquén está sujeta a alícuota cero y, por el contrario, en Santiago del Estero, tributa el 3,5%, y en Formosa, el 3,7%.

El sector financiero, de seguros, las AFJP y las actividades de intermediación, que provocan un fortísimo efecto cascada, están gravados por encima de la alícuota general, con tasas que oscilan entre el 4,1 y el 5%, llegando al 8,5% en Entre Ríos.

Un sector interesante es el del turismo: algunas provincias (Mendoza, Río Negro, Salta y San Luis) eximen a las empresas del sector con el objeto de promocionarlo; en sentido contrario, en la mayor parte de las provincias está gravado a una tasa superior a la general, que se ubica en torno del 4,1%; Catamarca aplica una tasa del 5%, en tanto que en Buenos Aires alcanza el 6% (tabla 3.18).

Impuestos selectivos al consumo

Tres razones básicas se esgrimen a la hora de justificar la existencia de impuestos especiales sobre determinados consumos: a) son un buen instrumento para corregir externalidades, b) son más difíciles de evadir que otros impues-

TABLA 3.18
 ALÍCUOTAS DEL IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS
 Comparación 1992-2004
 (En porcentajes)

Jurisdicción	2004			2004-1992		
	Alícuota general	Construcción	Turismo	Alícuota general	Construcción	Turismo
Ciudad De Bs. As.	3,0	1,5	4,5	0,0	0,0	0,0
Buenos Aires	3,0	2,5	6,0	0,5	0,0	1,9
Catamarca	3,0	2,5	5,0	0,5	0,0	0,9
Chaco	3,0	2,5	4,1	0,5	0,0	-10,9
Chubut	2,5	2,5	2,5	0,0	0,0	-1,6
Córdoba*	3,5	3,0	3,2	1,0	0,0	-1,8
Corrientes	2,5	2,3	0,0	0,0	-0,3	-4,1
Entre Ríos	3,5	1,6	3,5	1,9	0,0	-0,5
Formosa	3,7	3,7	3,0	1,2	1,2	0,5
Jujuy	2,5	2,5	2,5	0,0	0,0	0,0
La Pampa	2,5	2,5	4,1	0,0	0,0	0,0
La Rioja	2,5	2,5	4,1	0,0	0,0	0,0
Mendoza	3,0	3,0	0,0	0,5	0,8	-4,1
Misiones	2,5	2,5	4,5	0,0	0,0	0,4
Neuquén**	2,0	0,0	2,0	0,0	0,0	-2,1
Río Negro	3,0	3,0	0,0	0,5	0,5	-4,1
Salta	3,0	2,5	0,0	0,5	0,0	-5,0
San Juan	3,0	2,0	4,0	1,0	0,0	0,0
San Luis	3,5	2,3	0,0	1,1	0,0	-4,1
Santa Cruz	2,5	0,0	2,5	0,0	-2,5	-1,6
Santa Fe	3,5	1,5	4,1	1,0	-1,0	0,0
Santiago del Estero	3,5	3,5	5,0	1,0	1,0	1,0
Tierra del Fuego	3,0	3,0	3,0	0,0	0,0	-1,5
Tucumán	2,5	2,5	2,5	0,0	0,0	0,0
Promedio	2,9	2,3	2,9	0,5	0,0	-1,5
Mediana	3,0	2,5	3,1	0,5	0,0	-1,0
Modo	3,0	2,5	0,0	0,5	0,0	-4,1

* En 2004 existe una reducción del 30% para todas las alícuotas si la base imponible anual no supera los 480.000 pesos.

** La alícuota cero para la construcción no aplica para la actividad hidrocarburífera.

Fuente: sobre la base de leyes provinciales.

tos ya que la oferta de los productos alcanzados está relativamente concentrada, y c) son más progresivos que un impuesto general sobre el consumo, dado que normalmente se considera a estos bienes de consumo suntuario.

Sin embargo, cada uno de estos argumentos puede, o bien ser rebatido, atenuado, o estar circunscripto al cumplimiento de determinadas restricciones. Así, la corrección de externalidades requiere que el impuesto sea diseñado adecuadamente, existiendo evidencia de que en muchos países las tasas exceden los niveles necesarios para corregir este problema. El nivel de imposición también debe estar sujeto a un límite para no crear, a su vez, evasión y elusión, aun cuando sea cierto que estos tributos son más fáciles de controlar que otros, en países con problemas de administración tributaria.

En cuanto al argumento de progresividad, es necesario notar que éste no es siempre el caso. Mediciones realizadas para la Argentina muestran que el impuesto a los cigarrillos es el más regresivo de todos los tributos significativos en términos de recaudación, puesto que son los hogares más pobres los que gastan una proporción mayor de su ingreso en este consumo (Fiel, 2000). En Guatemala, algo similar ocurre con el impuesto sobre las bebidas alcohólicas (Auguste y Artana, 2005).

En general, se observa que en los países latinoamericanos los impuestos selectivos al consumo no siguen el mejor diseño conceptual y han dado lugar a protecciones encubiertas a productores nacionales, a la vez que han alentado el contrabando y la adulteración.

En la Argentina, se aplican impuestos selectivos al consumo (denominados impuestos internos) sobre los cigarrillos, las bebidas alcohólicas y champañas, las cervezas, las bebidas analcohólicas que contienen jugos, jarabes, extractos o concentrados, las aguas minerales o mineralizadas, los jarabes destinados a la preparación de bebidas;⁴⁷ el servicio de telefonía celular y satelital;⁴⁸ los automotores y motores gasoleros; los objetos suntuarios; los vehículos automotores, las motos, las embarcaciones y aeronaves de recreo o deporte; los hornos microondas, televisores, equipos de audio, grabadores de audio y video, y seguros.⁴⁹

Las alícuotas (véase tabla 3.19) se aplican sobre el precio neto⁵⁰ de venta, antes de deducir el propio impuesto interno u otros tributos que incidan sobre la operación, excluido el IVA. Esto es, la tasa efectiva es superior a la nominal, de acuerdo con la siguiente fórmula: $te = tn/(100 - tn)$, donde te : tasa efectiva y tn : tasa nominal.⁵¹

Impuestos sobre los cigarrillos

De la comparación internacional, basada en una muestra de setenta y nueve países (véase tabla 3.20), surgen grandes diferencias tanto respecto de la incidencia impositiva soportada por los cigarrillos, como de la forma en que está diseñado el gravamen.

Se pueden encontrar, sin embargo, las siguientes regularidades: a) la inci-

TABLA 3.19
ALÍCUOTAS DE LOS IMPUESTOS INTERNOS

Producto/Servicio	Alícuota (%)
Tabaco	
Cigarrillos	60*
Cigarros, cigarritos y otras manufacturas de tabaco.Tabaco sin filtrar	16
Tabaco en hoja, despalillado, picado, en hebra, pulverizado, en cuerdas, tabletas y despuntes	20
Bebidas	
Whisky, coñac, brandy, ginebra, pisco, tequila, gin, vodka o ron	20
Bebidas de 1° clase (graduación alcohólica entre 10° y 19° y fracción), excluidos los vinos	20
Bebidas de 2° clase (graduación alcohólica mayor a 20°), excluidos los vinos	20
Champañas	12
Bebidas alcohólicas con graduación menor a 10°, excluidos vinos, sidras y cervezas	8
Cervezas	8
Bebidas analcohólicas, jugos, jarabes, extractos y concentrados	8
Productos destinados a la preparación de bebidas analcohólicas no alcanzados por otros impuestos internos	8
Aguas minerales, mineralizadas o saborizadas	8
Bebidas analcohólicas que contengan al menos un 10 de jugo de frutas o su equivalente en concentrados (5 en el caso del limón)	4
Jarabes para refrescos y productos destinados a la preparación de bebidas analcohólicas, elaborados con al menos un 20 de jugo de frutas o su equivalente en concentrados	4
Jarabes medicinales y veterinarios, jugos puros vegetales, bebidas analcohólicas a base de leche o suero de leche, bebidas no gasificadas a base de hierbas, jugos puros de frutas y sus concentrados	Exentos
Seguros	
Pólizas en general contratadas en el país ^{1, 2}	0,1
Pólizas contratadas en el extranjero	23
Seguros de vida, accidentes personales, sobre gastos de internacion, cirugía o maternidad, seguros agrícolas, ART y seguros de retiro	No alcanzados
Otros bienes y servicios	
Servicio de telefonía celular y satelital	4
Automotores y motores gasoleros	10
Objetos suntuarios	20
Vehículos automotores, motos, embarcaciones y aeronaves de recreo o deporte de entre \$ 15.000 y \$ 22.000	4

TABLA 3.19 (cont.)

Producto/Servicio	Alícuota (%)
Vehículos automotores, motos, embarcaciones y aeronaves de recreo o deporte de más de \$ 22.000	8
Hornos microondas, televisores, equipos de audio y radios para el hogar o el vehículo, grabadores de audio y video y otros artefactos para el hogar	17

Notas: * El monto ingresado no puede ser inferior al 75% de lo ingresado por el precio de la categoría más vendida (CMV).

1. La ley del impuesto establece una alícuota del 8,5%, pero se aplica el 0,1% a partir de julio de 2002 de acuerdo con el decreto 687/98.

2. En las pólizas sobre exportaciones sólo se grava el 40% de la prima total.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la legislación.

dencia del impuesto no suele ser inferior al 30% del precio de venta al público del atado de cigarrillos; b) se verifica una relación positiva entre incidencia tributaria e ingreso per cápita de un país, y c) son mayoritariamente países de ingresos altos los que adoptan esquemas de tributación preferentemente específicos. De los 79 casos de la muestra examinada, 52 están sujetos a imposición específica, lo que alcanza, en promedio, el 32,9% de la carga tributaria total. La evidencia primaria que surge en parte de la muestra examinada y en gran medida de estudios de caso por países, tiende a mostrar que una mayor incidencia de la tributación específica implica mayores precios junto con una mayor calidad y un menor consumo; al mismo tiempo puede, en ciertas circunstancias, dar lugar a mayores recursos tributarios, al generar una base tributaria más sólida y susceptible de soportar una carga tributaria unitaria mayor.

En la muestra analizada aparecen catorce países latinoamericanos; de ellos, cinco eran clasificados –de acuerdo con el Banco Mundial para el año 2001– como de ingresos medios altos, 7 de ingresos medios bajos y 2 de ingresos bajos. La información que presenta la tabla 3.20 permite extraer las siguientes conclusiones para este subgrupo de países:

- No hay diferencias significativas en la incidencia impositiva de la tributación que recae sobre los cigarrillos (impuestos generales y especiales) en términos de su precio de venta al público, cuando se analiza a América latina respecto del total de la muestra. La incidencia es algo superior en los latinoamericanos de ingresos medios altos (69,2% frente a 62,3%, en promedio),⁵² pero se compensa con la menor presión para los otros dos grupos de ingresos.
- Ninguno de los catorce países latinoamericanos grava los cigarrillos con impuestos específicos (esto es, impuestos de suma fija); en cambio, en el

TABLA 3.20
 TRIBUTACIÓN SOBRE LOS CIGARRILLOS.
 RESUMEN DE LA SITUACIÓN INTERNACIONAL
 (AÑO 2001)

Casos	Categoría	PBI per	Incidencia	Incidencia	Carga	Precio	Precio
		cápita (promedio)	tributaria	impuesto "especial"	tributaria impuesto específico	de venta al público (PVP)	neto
		En US\$	% del PVP		% de la carga total	US\$/20 cig.	US\$/20 cig.
26	Ingreso alto	23.154	69,9	56,6	46,1	2,92	0,87
16	Ingreso medio alto	5.559	62,3	48,0	26,5	1,26	0,47
5	Latinoamérica	5.257	69,2	57,2	0,0	1,19	0,38
22	Ingreso medio bajo	2.521	46,6	34,4	22,7	0,80	0,42
7	Latinoamérica	2.929	43,2	34,3	0,0	0,94	0,53
15	Ingreso bajo	407	48,8	38,8	32,1	0,63	0,30
2	Latinoamérica	729	39,7	28,2	0,0	0,80	0,48
Promedio 79 países		9.194	58,2	45,5	32,9	1,56	0,56
Máximo		43.202	81,7	69,4	100,0	6,46	1,91
Mínimo		153	15,7	5,3	0,0	0,15	0,07
Promedio 14 países latinoamericanos		3.446	52,0	41,6	0,0	1,01	0,47
Mayor Frecuencia			22 casos > 70	18 casos entre 55 y 60	31 casos entre 0 y 5 ¹ 26 casos > 50	37 casos entre 0,5 y 1,5	28 casos entre 0,25 y 0,5
Normativa CE			> 70	>= 57	5 < CTIE ² < 55		

Notas: En todos los casos se tienen setenta y nueve observaciones. La clasificación de los países en cada grupo es la utilizada por el Banco Mundial.

Se ha incluido a Estados Unidos (año 2002) como un país hipotético que es el promedio simple de sus cincuenta estados.

1. De los 31 casos, 3 tienen carga tributaria distinta de 0: Italia, España y Grecia, países de ingreso alto, con un promedio de 4,6%.

Entre los 28 casos restantes (no están gravados), se distinguen: 7 de ingreso medio alto y 21 de ingreso medio bajo o bajo.

2. CTIE = carga tributaria del impuesto específico.

Fuente: sobre la base de información oficial de los países.

total de la muestra el 33% de la recaudación proviene de impuestos específicos.

En la Argentina, la incidencia de los impuestos que se aplican sobre los cigarrillos⁵³ alcanza el 73,3% del precio de venta al público, muy por encima del promedio de la muestra e, incluso, del promedio de los países latinoamericanos de similar nivel de ingreso. Al igual que en el resto de los países latinoamericanos, la tributación es *ad valorem* (impuestos que se establecen como porcentaje del precio del bien gravado).

Impuestos a los combustibles

Contrariamente a lo que ocurre con los cigarrillos, la mayor parte de los países latinoamericanos aplican gravámenes específicos (muchas veces calculados en dólares por litro para evitar la erosión generada por la inflación), en consonancia con la práctica internacional habitual. Probablemente, la decisión de utilizar impuestos específicos tenga su origen en el mayor impacto que genera sobre la sociedad el aumento de los combustibles, en tanto que un monto fijo por unidad del bien gravado actúa como una suerte de amortiguador de las oscilaciones en el precio del petróleo.

Éste no ha sido el caso en la Argentina que, en el año 2003, en un contexto de aumento de los precios internacionales del petróleo –que luego se aceleró aún más– optó por transformar el antiguo impuesto específico por uno *ad valorem* con un mínimo fijo a ingresar por litro.⁵⁴ En los últimos años, además, el gobierno nacional introdujo nuevos impuestos que recaen sobre los combustibles, con el objeto de financiar obras de infraestructura y sustituyendo el uso del peaje. Así, en el año 2004 el 55,4% del precio de venta al público de un litro de nafta super correspondía a impuestos; de ese porcentaje, el 81% estaba constituido por impuestos sobre los combustibles, en tanto que el resto se origina en IVA, ingresos brutos e impuestos similares a éste a nivel municipal.

Es muy frecuente que la tributación sobre el gas oil sea inferior a la que recae sobre las naftas. Sin embargo, el gas oil genera mayor daño ambiental que las naftas y si el tributo es utilizado como sustituto del peaje, también el efecto destructivo del transporte de carga supera al del resto del parque automotor⁵⁵ –respecto de los automóviles– sobre los caminos. En cuanto al GNC, la tributación es aún menor, alcanzando a sólo el 36% del precio de venta al público.

Impuestos selectivos a las bebidas alcohólicas

En el caso de las bebidas alcohólicas, la tributación especial en los países de América latina presenta algunos problemas. En primer lugar, en gran medida se recurre a impuestos *ad valorem*, cuya tasa no guarda relación con el contenido alcohólico del producto final, desvirtuándose el objetivo de gravar una externa-

lidad.⁵⁶ En segundo lugar, en los países que producen algunas bebidas alcohólicas es frecuente que la tributación especial se utilice para proteger a los productores nacionales tratando de penalizar a los sustitutos en demanda con impuestos mayores a los que se justificarían en función del contenido alcohólico. El caso de Jamaica es ilustrativo: este país produce algunas bebidas blancas y la tributación especial sobre el contenido alcohólico de éstas es muy inferior a la aplicada sobre vinos y cervezas.

En la Argentina, las bebidas no se encuentran fuertemente gravadas; la tributación es *ad valorem* y no varía en forma directa de acuerdo con el grado de contenido alcohólico, lo que significa un retroceso respecto de estructuras tributarias previas. El vino, la mayor bebida alcohólica producida localmente, no está, en la actualidad, alcanzado por el impuesto.

Impuestos sobre el comercio exterior. Retenciones sobre las exportaciones

A partir de marzo de 2002, en la Argentina todas las exportaciones están gravadas con derechos de exportación: los granos, los aceites y subproductos derivados de la soja y el girasol cuentan con un derecho del 20%, más un recargo del 3,5% en el caso de las semillas oleaginosas; el petróleo crudo está gravado al 25% más una alícuota variable, creciente con su precio internacional; el gas licuado tiene un derecho del 20%; los productos lácteos están gravados al 15%, excepto los quesos que soportan una carga del 10%;⁵⁷ los demás productos están sujetos a un gravamen del 5%. Así, en 2005 el derecho efectivo promedio alcanzó el 10,5%, muy similar al registrado durante 2004 (10,1%) (véase Tabla 3.21).

Si bien los impuestos sobre las exportaciones no están prohibidos por la OMC y un tercio de sus miembros los utilizan, varios acuerdos regionales de comercio (por ejemplo, UE, NAFTA, CARICOM, ANZCERTA) y algunos acuerdos bilaterales (por ejemplo, Canadá-Chile, Canadá-Costa Rica, Japón-Singapur, UE-México) los prohíben, dadas las distorsiones que generan sobre el comercio. Por otra parte, son mayoritariamente utilizados por países en desarrollo o subdesarrollados: diez de los quince países en desarrollo monitoreados por la OMC gravan sus exportaciones, en tanto los países que integran la OCDE no lo hacen.

Así, los gravámenes sobre las exportaciones son aplicados casi exclusivamente por países de ingresos medios bajos y bajos, de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial (véase tabla 3.22). Entre los países que gravan sus exportaciones, incluidos en la tabla, el único de ingreso alto –de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial– es Hong Kong, mientras que la Argentina se encuentra entre los países de ingreso medio alto, al igual que Malasia. Habitualmente, no se trata de tributos generalizados sobre las exportaciones; sólo Bangladesh y Guinea –a excepción del caso de la Argentina– gravan la mayor parte

TABLA 3.21
DERECHOS EFECTIVOS DE EXPORTACIÓN. 2004

	Derecho efectivo	Participación en el valor de las exportaciones
	%	%
Animales vivos y productos del reino animal	5,3	7,3
Productos del reino vegetal	17,2	16,0
Grasas y aceites	17,7	9,2
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	14,7	15,8
Productos minerales	9,5	19,0
Productos de industrias químicas y conexas	3,7	6,2
Plástico, caucho y sus manufacturas	3,7	3,3
Pieles, cueros y sus manufacturas (excepto calzado)	4,3	2,7
Madera, carbón vegetal, corcho y sus manufacturas. Cestería	3,3	0,8
Pasta de madera, papel y cartón	4,2	1,4
Materias textiles y sus manufacturas	4,3	1,3
Calzado, paraguas, flores artificiales y otros	4,6	0,1
Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, mica, cerámica y vidrio	3,8	0,4
Perlas finas, piedras y metales preciosos, monedas y otros	0,2	0,4
Metales comunes y sus manufacturas	4,3	4,8
Máquinas, aparatos y materiales eléctricos, y sus partes	3,8	3,1
Material de transporte	3,0	6,1
Instrumentos de óptica, precisión, médico-quirúrgico, relojería y música	2,9	0,4
Armas, municiones, y sus partes	4,6	0,0
Mercancías y productos diversos	4,3	0,6
Objetos de arte, antigüedades	2,2	0,0
Transacciones especiales	0,9	1,0
Total	10,1	100,0

Fuente: sobre la base de AFIP, *Anuario Estadístico* 2004.

de sus ventas al exterior, en tanto que Malasia lo hace sobre 710 posiciones arancelarias de un total de 10.368. Las tasas aplicadas son bajas (0,25% en Bangladesh y entre el 2 y 3% en Guinea), muy inferiores a las de la Argentina.

TABLA 3.22
DERECHOS DE EXPORTACIÓN. SITUACIÓN INTERNACIONAL

País	Productos	Alicuota
Bangladesh:	Todas las exportaciones	0,25%
Benin:	Diamantes, piedras preciosas y metales	1,04%
	Cacao y petróleo crudo	1,04%
Camerún:	Troncos	17,5%
	Subproductos forestales	Entre 3% y 4%
Costa Rica:	Bananas	2,8%
Fiji:	Azúcar	3%
	Oro	3%
Filipinas:	Troncos	20%
Gabón:	Manganeso	3%
	Madera de bosques tropicales	15%
Ghana:	Cacao, oro, bauxita, manganeso	6%
	Madera procesada	6%
	Combustible para aeronaves	6%
Guatemala:	Café	1%
Guinea:	Todos los productos, excepto los minerales y sus derivados	2%
	Oro y diamantes	3%
	Café	US\$ 13 por ton.
	Desechos metálicos	GF 25000 por ton.
	Bauxita	De US\$ 8 a 9 por ton.
	Aluminio	US\$ 1,75 por ton.
Hong Kong:	Calzado y vestimenta	0,3%
India:	Pieles y cueros	60%
Indonesia:	Troncos, madera aserrada, juncos y minerales	10%
	Aceite de palmera	40%
Kenya:	Pescado	0,5%
Madagascar:	Maderas sin procesar	4%
	Productos de madera procesados	1,5%
Malasia:	Algunos pescados, huevos, algunas frutas, nueces, semillas de palmera, goma, resinas, caña, aceite de palmera, nuez de palmera, alimento para animales, carbonato de magnesio, petróleo, madera, artículos de piedra, algunos metales preciosos, desechos ferrosos y chatarra, ciertos metales básicos y sus desechos	Alicuotas entre 2,5 y 30%

TABLA 3.22 (cont.)

País	Productos	Alícuota
Mali:	Oro	3%
Marruecos:	Hidrocarburos	5%
	Fosfato crudo	34 dirhams por ton.
Mozambique:	Castañas de cajú	18%
Pakistán:	Huesos triturados	10%
	Huesos sin triturar	5%
	Pieles y cueros	20%
Papua Nueva Guinea:	Pepino de mar, minerales, pieles de cocodrilo	5%
	Caña sin procesar	15%
	Troncos	Alícuota progresiva
	Sándalo	15%
Rep. Dominicana:	Pescados	RD\$ 0,03 por kg
	Moluscos y crustáceos	5%
	Minerales en su forma natural	5%
Tailandia:	Arroz	10%
	Caucho	40%
	Desechos metálicos	50%
	Pescado no apto para consumo humano	75%
Turquía:	Avellanas sin cáscara	US\$ 0,04 por kg.
	Avellanas con cáscara	US\$ 0,08 por kg.
	Cueros semiprocados	US\$ 0,50 por kg.
Uganda:	Café	1%

Fuentes: Piermartini, Organización Mundial del Comercio, 2004 y *OECD Trade Committee*, 2003.

En general, el impuesto recae sobre productos primarios como café, cacao, troncos, pescado o minerales, liberando a la producción industrial (no es el caso de la Argentina), a tasas sustancialmente más bajas que en nuestro país (véase *infra*). La tendencia en los últimos años, en la mayor parte de los países que lo aplican, ha ido hacia una menor imposición. Así por ejemplo, a inicios de los noventa en Costa Rica estos impuestos representaban el 23% de la recaudación, mientras que en 2002 representaron el 5% y con tendencia decreciente (Rodríguez Clare y Angulo, 2003).

No existen argumentos a favor de implementar impuestos sobre las exportaciones, en particular si, como en el caso de la Argentina, se trata de un país

tomador de precios en los mercados internacionales.⁵⁸ La imposición de este tipo de tributos genera pérdidas de eficiencia tanto en la producción (desincentivan la producción de los bienes afectados) como en el consumo, por la caída del precio doméstico. Se trata, entonces, de un impuesto a la producción combinado con un subsidio al consumo que produce un incentivo a consumir en exceso el bien gravado. Por otra parte, obviamente los efectos no se limitan a un solo mercado, sino que se trasladan a los de los bienes sustitutos y complementarios del gravado y a los que se vinculan con él en la cadena de producción.

Los objetivos argumentados a la hora de decidir este tipo de imposición incluyen la estabilización de precios, la necesidad de influir sobre la asignación de recursos —promoviendo actividades de mayor valor agregado—, la modificación de la distribución del ingreso, el aumento de los ingresos fiscales, la protección de los recursos naturales y la confirmación de una adecuada oferta de bienes esenciales. En la Argentina, los argumentos más fuertes tienen que ver con motivos recaudatorios, redistributivos y de control de la inflación.⁵⁹

En el caso de una importante depreciación de la moneda, como ocurrió luego de la crisis en la Argentina, las ganancias inesperadas de los exportadores inducirán un fuerte apoyo político en cuanto a gravar las exportaciones. En estas circunstancias, al mismo tiempo que el impuesto genera recursos para el fisco, responde al principio de una distribución más justa de la riqueza. Sin embargo, el argumento para un *windfall tax* queda eliminado porque la ganancia inesperada generada por la devaluación debería haber sido compensada, o tendría que serlo en el futuro, con subsidios en períodos en los que la moneda local se encuentra apreciada. Eventualmente, entonces, una fuerte depreciación de la moneda sólo podría justificar impuestos temporarios sobre las exportaciones.

En cuanto al fomento de industrias de mayor valor agregado a través del subsidio indirecto que generan los gravámenes sobre la exportación de productos primarios, éste resulta un instrumento muy pobre —más allá de la cuestión previa de si debe tener lugar este tipo de políticas de incentivar unas industrias, siempre en detrimento de otras y, con la posibilidad, además, de que estas industrias ineficientes dependan siempre de los subsidios del gobierno para sobrevivir (argumento de la industria infantil)—. Adicionalmente, mientras en el corto plazo un subsidio puede fortalecer la competitividad de una industria, puede también reducir el incentivo a invertir en nueva tecnología, convirtiéndose en un factor causante de la disminución del crecimiento de largo plazo. Los impuestos sobre las exportaciones podrán generar, también, un desincentivo para los dueños de los recursos naturales en cuanto a conservarlos y un incentivo a usarlos en exceso y dilapidarlos por parte de quienes los procesan. Claramente, el subsidio a la industria procesadora implicará la redistribución de ingresos desde los sectores productores de bienes primarios hacia quienes los procesan.

Por otra parte, son una herramienta no libre de problemas para elevar la recaudación, ya que los recursos del gobierno estarán expuestos a grandes fluc-

tuaciones provenientes de las variaciones en el precio internacional, fluctuaciones en la oferta y variabilidad en el tipo real de cambio.

¿Ayudan a los pobres los impuestos a las exportaciones? Que ganen los ricos o los pobres depende, básicamente, de quiénes son propietarios del factor de producción utilizado intensivamente en la producción del bien gravado, de la movilidad/especificidad de ese factor, de la proporción del presupuesto de gastos en ese bien y de cómo el gobierno redistribuye los mayores ingresos entre la población. Así, un impuesto sobre las exportaciones de bienes primarios no ayuda a los pobres si los beneficios provenientes de precios más bajos son compensados por menores salarios reales, producto de que la moneda local está subvaluada. Por otra parte, la reducción del precio doméstico de los bienes gravados no sólo beneficia a los trabajadores de menores ingresos, sino que se filtra hacia los deciles superiores.

En suma, si existe algún argumento de equidad a la hora de implementar derechos de exportación, los eventuales beneficios en esta área deben sopesarse, en primer lugar, con medidas alternativas para lograr el objetivo de equidad (básicamente políticas de gasto); en segundo lugar, con los costos de eficiencia generados.

En última instancia, una aplicación adecuada de los impuestos sobre las exportaciones como instrumento de corto plazo requerirá la especificación de un cronograma para su remoción. Mantener en el largo plazo los impuestos sobre las exportaciones garantiza pérdidas de eficiencia, menor bienestar y menor crecimiento de largo plazo. Pero aun una política temporaria puede tener efectos nocivos en el largo plazo que no deben perderse de vista.

Impuestos sobre las transacciones financieras

El impuesto que se aplica sobre las operaciones financieras tiene numerosos antecedentes en América latina; en la actualidad lo utilizan, además de la Argentina,⁶⁰ Brasil, Colombia, Perú, República Dominicana y Venezuela.⁶¹ Contrariamente, entre los países desarrollados, sólo Australia lo ha aplicado (en un inicio a nivel federal, siendo al presente potestad de las provincias). La alícuota varía significativamente de un país a otro: es del orden del 15 por mil en Perú y República Dominicana, del 4 por mil en Colombia y del 38 por mil en Brasil, en tanto que en la Argentina alcanza el 120 por mil, puesto que grava tanto los débitos como los créditos de las operaciones.⁶²

En la Argentina y en los países de América latina que lo aplican o han aplicado, en general países con administraciones tributarias poco sólidas,⁶³ este tributo fue introducido por su alto potencial recaudatorio en un contexto de fuerte necesidad de fondos y, muchas veces, en forma transitoria y por un corto período, dados sus efectos fuertemente negativos sobre la asignación de recursos (véase *infra*).

Los países que han aplicado las menores tasas han obtenido muy buenos resultados recaudatorios (el rendimiento del impuesto en estos casos oscila entre 0,6 y 0,8 puntos porcentuales del PBI). Ecuador, con una alícuota mayor, si bien obtuvo una recaudación muy importante, lo hizo a costa de una productividad del impuesto claramente inferior y con consecuencias muy negativas sobre la actividad financiera. En la Argentina, el producido recaudatorio del impuesto sobre las transacciones financieras alcanzó, en 2004, el 1,7% del PBI, con una productividad del 0,08% del PBI por punto de alícuota.

Implementar este impuesto, en la práctica, equivale a introducir, simultáneamente, un impuesto sobre los ingresos brutos de naturaleza “instrumental”, con más capacidad de incidir negativamente sobre la asignación de recursos que otros similares porque, si bien opera a menores tasas, abarca más actividades y sectores –en general con mayor incidencia de actividades intermedias–, acumulando mayor cascada. Pero tiene implicancias negativas adicionales por aplicarse sobre el sistema financiero, que genera externalidades importantes sobre toda la economía, tendiendo a reducir la intermediación financiera, ya sea internalizando o desnacionalizando las operaciones⁶⁴ y aumentando la informalidad, hechos que, a su vez, terminan jugando en contra de la recaudación del propio impuesto y, consecuentemente, de otros que se encuentran en su base imponible.

Adicionalmente, se asimila a gravar las retribuciones a todos los factores productivos a una tasa uniforme, a excepción de los de los asalariados y de los pasivos, por estar exentos, en el caso de la Argentina.

Ecuador, junto con la Argentina,⁶⁵ son los únicos países donde se aplica –o aplicó– la acreditación parcial de lo pagado contra otros impuestos.⁶⁶ En cualquier caso, esta acreditación sólo reduce, en el margen, la desintermediación financiera, aunque una vez que se ha generado la dinámica de la elusión ésta resulta de difícil reversión.

Si la mayor parte de las transacciones financieras son realizadas básicamente por empresas formales, se reduce la ventaja principal de este impuesto como pago a cuenta de otros impuestos como IVA o ganancias, porque sería una nueva forma de alcanzar al sector formal, de un modo mucho más costoso en términos de eficiencia, aunque sí seguiría actuando como moderador de la elusión fiscal. Si, en cambio, el impuesto pasa a ser totalmente acreditable contra otros impuestos y el instrumento es considerado un nuevo mecanismo de percepción, que sustituye en forma total o parcial a otros pagos a cuenta, entonces los citados problemas se mitigan. Ello es así puesto que como mecanismo de percepción resulta superior a otros vigentes (véase *ut supra*) en razón de que impacta sobre una base mayor, la de los pagos efectivamente realizados y no la de los pagos autodeclarados por los contribuyentes, y por fijar la responsabilidad de la liquidación e ingreso de la percepción en un sector altamente formal y fácilmente auditable como lo es el sistema financiero.

Respecto del impacto que este impuesto podría tener sobre la distribución del ingreso, sería de un efecto directo positivo porque las familias de menores

recursos tienen menor acceso al sistema financiero; sin embargo, este primer efecto puede ser compensado si los precios finales de los productos se incrementan como consecuencia de la presencia del gravamen.

Combinación de impuestos que gravan los ingresos del trabajo

En esta sección, se evalúa la incidencia de los impuestos sobre los ingresos del factor trabajo. En este caso se consideraron las modificaciones que, sobre el impuesto a las ganancias, se introdujeron en marzo del año 2006. La intención es mostrar la carga impositiva total y el impacto de las medidas tomadas en el último año –cambios en ganancias y eliminación de los topes para el cómputo de las contribuciones patronales–. Dado que los aportes y las contribuciones a la seguridad social tienen alguna contraprestación, la cual no siempre percibe el trabajador, se calcula la tasa de impuestos total (incluyendo los pagos de ganancias) neta de beneficios a lo largo de la vida laboral de un individuo.

Además de los aportes por conceptos de seguridad social, los trabajadores en relación de dependencia y los autónomos tributan ganancias. El impuesto a las ganancias se calcula a partir de una escala de alícuotas (entre 9 y 35%) sobre la ganancia imponible, a la cual se llega luego de una serie de deducciones.

Desde el año 2006, del ingreso neto anual, los trabajadores pueden deducir la suma de 6.000 pesos, más 4.800 pesos en caso de existencia de cónyuge y 2.400 pesos por cada hijo menor o incapacitado. Los trabajadores en relación de dependencia, además, tienen una deducción especial de 22.800 pesos, la cual se ubicaba en 6.000 pesos para los trabajadores por cuenta propia.

Las deducciones son reducidas según el tramo de ganancia neta en un porcentaje que varía desde el 0% para ingresos inferiores a 45.500 pesos hasta el 100% para ingresos superiores a 221.000 pesos, es decir, en este último caso las deducciones son nulas. Existen otros conceptos que los trabajadores pueden deducir del impuesto a las ganancias, pero en este trabajo se tiene sólo en cuenta el caso general.

Tras las deducciones (26.820 pesos para un trabajador en relación de dependencia casado con dos hijos y 22.020 pesos para un trabajador soltero en relación de dependencia) se arriba a la ganancia imponible, sobre la cual se aplican las tasas por tramo de ingreso.

En el caso de trabajadores en relación de dependencia el umbral de pago se encuentra en 2,1 veces el salario bruto medio formal estimado para el año⁶⁷ para trabajadores casados con 2 hijos (3.558 pesos de salario mensual bruto) y 1,6 veces en el caso de trabajadores solteros (2.670 pesos mensuales). Según datos del SIJYP, el 6% tendría un salario en relación de dependencia formal superior al umbral del pago de ganancias para trabajadores casados con dos hijos.

En el caso de los trabajadores por cuenta propia, desde la introducción del monotributo, el pago de ingreso a las ganancias corresponde a partir de 72.000

pesos, el impuesto a las ganancias alcanza recién a individuos que tengan ingresos de 3,3 veces el salario bruto medio en relación de dependencia.

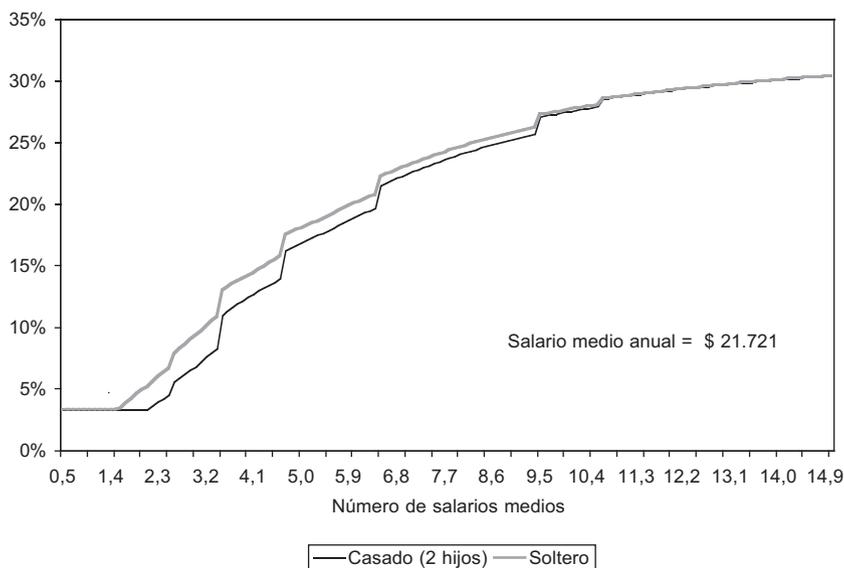
Tasas medias y marginales

En lo que sigue se estiman tasas impositivas medias y marginales teóricas para trabajadores, incluyendo los aportes a la seguridad social y el impuesto a las ganancias. En el caso de las tasas medias se muestran dos medidas: la correspondiente al impuesto y la tasa media neta de los beneficios recibidos de la seguridad social.

Tanto en el cálculo de tasas medias como marginales se computa la totalidad del impuesto pero se deducen aquellas contribuciones que pueden asimilarse a ahorro forzoso, es decir el aporte personal al sistema jubilatorio y el aporte a la obra social (neto de 0,72 puntos porcentuales que se destina al Fondo de Redistribución de las Obras Sociales).

En primer lugar se calcula la tasa de media y marginal sobre los ingresos personales, considerándose solamente los aportes personales a la seguridad social y el impuesto a las ganancias en relación con el ingreso anual bruto del trabajador.

FIGURA 3.5
TASA MEDIA SOBRE INGRESOS PERSONALES
TRABAJADOR EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA



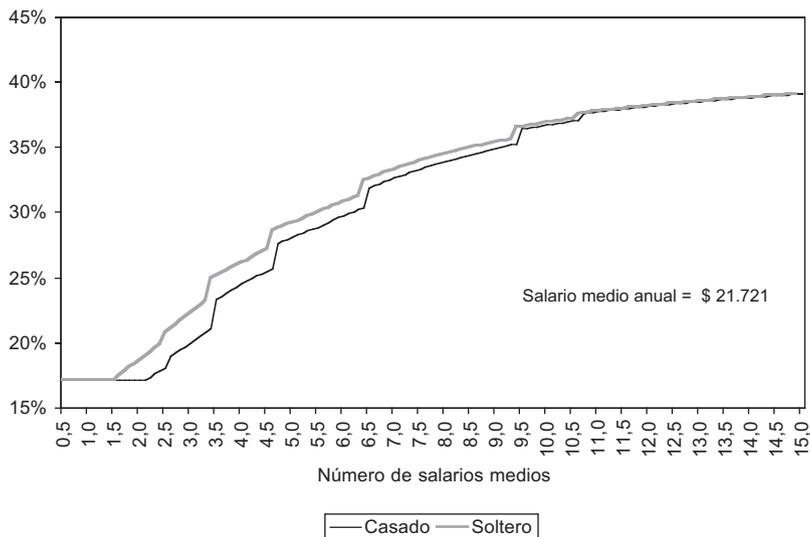
Fuente: elaboración propia.

La tasa media de impuesto calculada sobre los ingresos brutos del trabajo partía del 3,4% (PAMI más la parte del aporte personal a la obra social que se destina al Fondo de Redistribución). Esta tasa se mantenía constante hasta un salario bruto anual de 1,4 veces o 1,7 veces el salario bruto anual promedio, según el trabajador sea casado con dos hijos o soltero, respectivamente. A partir de allí, el trabajador comienza a tributar ganancias; la tasa crece gradualmente, siendo de 30,4% para ingresos 15 veces superiores al promedio. Para salarios superiores la tasa continúa creciendo lentamente convergiendo a la tasa marginal máxima de ganancias.

Ésta es, sin embargo, la medición del mínimo impuesto. Si se asume que la incidencia de los impuestos recae íntegramente sobre el trabajador (ante la existencia de cargas patronales recibe un menor salario), una alternativa es usar la noción de “cuña salarial” (*tax wedge*), que mide el peso relativo del impuesto total, es decir la suma de impuestos personales más las contribuciones patronales en relación con el costo laboral (salario bruto más contribuciones patronales). En este caso, se asume que de no existir esas contribuciones pasarían a engrosar en forma plena el salario del trabajador.

De las contribuciones realizadas por el empleador, sólo parte del aporte a la obra social que realiza el empleador es apropiable por el trabajador (el resto es

FIGURA 3.6
TASAS MEDIAS DE IMPUESTO A LOS INGRESOS LABORALES
RELACIÓN DE DEPENDENCIA –*TAX WEDGE*–
(Como porcentaje del costo laboral)



Fuente: elaboración propia.

aporte al Fondo de Redistribución), ya que el aporte en concepto de jubilación ingresa al sistema de reparto.

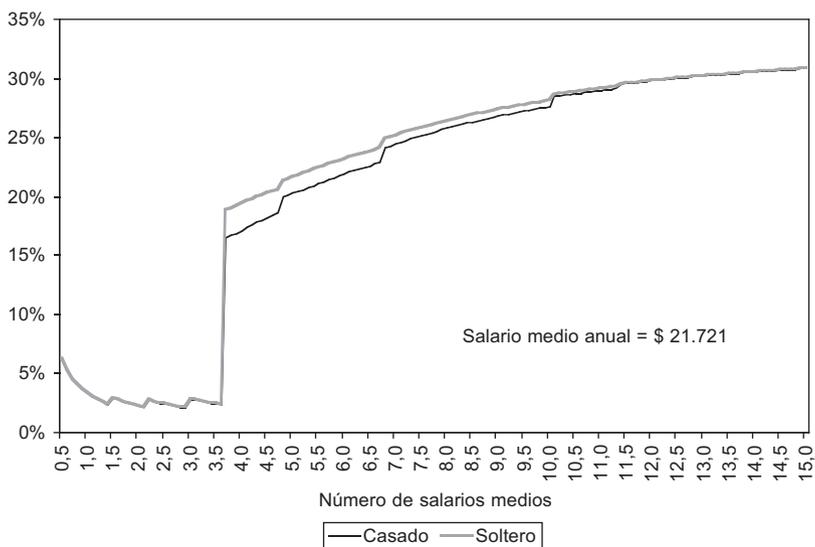
En esta aproximación, es decir incluyendo el total de la carga tributaria en cabeza del trabajador, la tasa media de impuesto resulta superior a la calculada sobre los ingresos.

Tomando el total de impuestos que genera el trabajo, la tasa impositiva media partía de 17,1% (frente al 3,4% en la medición anterior) y llegaba hasta el 39,1% (30,4% previamente) para ingresos 15 veces superiores al medio. Para salarios superiores la tasa continúa creciendo lentamente hasta converger con la tasa marginal máxima.

En el caso de los trabajadores por cuenta propia no existe diferencia entre el impuesto sobre los ingresos personales y los ingresos potenciales, dado que todos los aportes los efectúa el mismo individuo. La figura 3.7 muestra el comportamiento de la tasa media de impuesto sobre los ingresos para un trabajador no asalariado que, al momento de tributar como autónomo lo debe hacer en la categoría D. Elegir esta categoría en particular no modifica las conclusiones, ya que el resto de las categorías se comportan en forma similar.

El primer tramo del impuesto de los trabajadores por cuenta propia corresponde, como ya se indicó, al pago del monotributo, cuyo componente impositivo

FIGURA 3.7
TASAS MEDIAS DE IMPUESTO A LOS INGRESOS LABORALES
AUTÓNOMOS
CATEGORÍA D



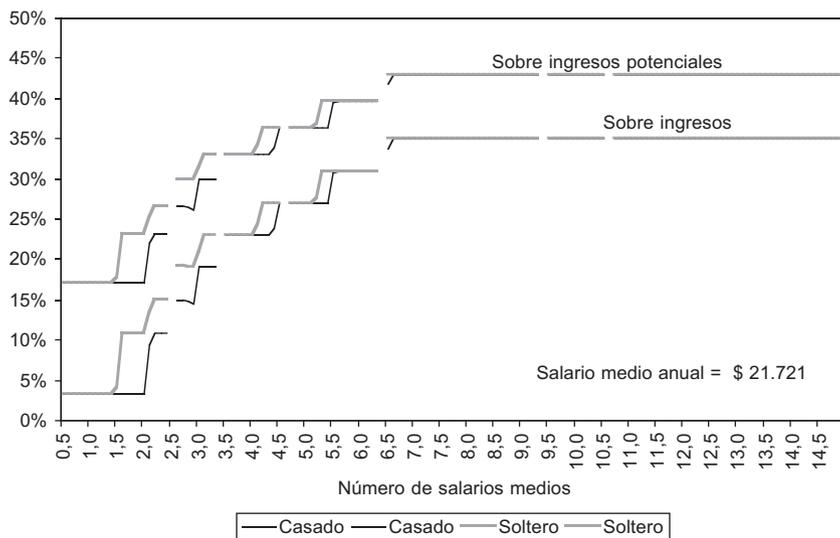
Fuente: elaboración propia.

vo corresponde al pago de IVA y ganancias. Para el cálculo de las tasas sobre ingresos personales –en las cuales solamente se tienen en cuenta ganancias e impuestos con destino a la seguridad social– se consideró que la mitad del componente impositivo cubre la parte del impuesto a las ganancias.

En el primer tramo de ingreso, a lo largo del cual el trabajador aporta como monotributista,⁶⁸ la tasa media cae desde el 6,3% para quien tenga un ingreso de la mitad del ingreso promedio anual, hasta el 2,3% para un ingreso de 72.000 pesos (máximo ingreso que permite el monotributo). A partir de allí, cuando el trabajador pasa a ser considerado autónomo, la tasa pega un salto hasta el 16,5% en el caso de trabajadores casados con dos hijos, y el 18,7% en el caso de trabajadores solteros. En ambos casos, crece a medida que aumenta el ingreso hasta converger con la tasa máxima de ganancias (35%).

Las tasas marginales, es decir las tasas de impuesto que corresponde aplicar al ingreso adicional obtenido, para los trabajadores en relación de dependencia son constantes hasta que la ganancia neta (ingreso neto menos deducciones) es positiva. A partir de allí la tasa crece en forma escalonada (coincidiendo los aumentos con el incremento en las tasas marginales de ganancias). La tasa marginal también presenta picos (omitidos en la figura por una cuestión de escala), que coinciden con la reducción de las deducciones. Las tasas marginales para los trabajadores en relación de dependencia solteros replican el comportamiento

FIGURA 3.8
TASA MARGINAL
TRABAJADOR EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA



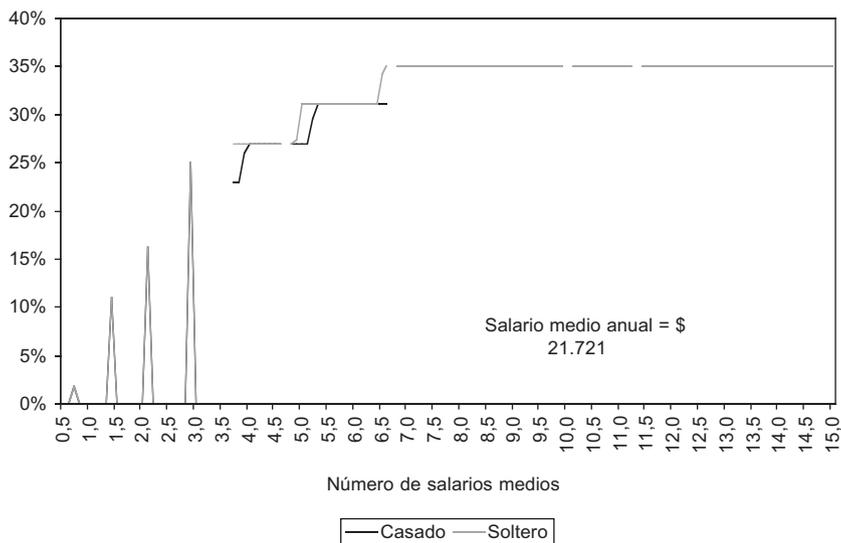
Fuente: elaboración propia.

de las que se observan para los casados, aunque dado el menor ingreso al cual tributan ganancias, los saltos en la tasa marginal se producen antes.

Para los trabajadores por cuenta propia, en el tramo en que el ingreso lo habilita para aportar como monotributista, la tasa marginal es cero, excepto cuando se produce el cambio en la categoría dentro del monotributo. En el momento en que el trabajador supera el ingreso anual de 72.000 pesos (con lo cual deja de revestir en la categoría de monotributista y pasa a la categoría de autónomo), la tasa marginal se ubica en el 27%, ascendiendo en forma escalonada hasta el 35% (tasa máxima del impuesto a las ganancias). Para el nivel de ingreso en el cual pasa de monotributista a autónomo, la tasa marginal “salta”: exceder el límite del ingreso del monotributista en un 1% implica una tasa marginal de impuesto superior al 1.500%.

De hecho, pasar de la categoría de monotributista a autónomo implica, no sólo un aumento en la tasa marginal y media, sino directamente una reducción del ingreso disponible después del pago de estos impuestos. Para el monto máximo de ingreso admitido (72.000 pesos) en el monotributo, el ingreso disponible, es de 70.320 pesos. Un aumento del ingreso anual del 1%, ingreso con el cual el trabajador ya pertenece a la categoría de autónomo, hace que para un individuo casado con dos hijos el ingreso neto de impuestos sea de 60.600 pesos y de

FIGURA 3.9
TASA MARGINAL
TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA
CATEGORÍA D



Fuente: elaboración propia.

59.000 pesos para un soltero. Es decir que para obtener el mismo ingreso disponible al de la categoría de monotributo se requiere un ingreso anual –antes de impuesto– casi un 20% superior.⁶⁹

Tasas netas de beneficios

En este caso, la medición se realiza a lo largo de toda la vida laboral de un individuo, y se considera el total de impuestos sobre los ingresos laborales, es decir los pagos por impuesto a las ganancias, así como los aportes que realiza a la seguridad social, de los que se deducen los beneficios que percibe durante su etapa activa y pasiva. Dado que lo relevante es obtener la tasa impositiva para un salario determinado, se supone que el salario es constante en términos reales. En todos los casos, la tasa de descuento utilizada fue del 4% anual.

Como ya se señaló, no se consideran los aportes que pueden asimilarse a ahorro forzoso. En el caso de trabajadores en relación de dependencia se consideran los beneficios de asignaciones familiares y subsidio de desempleo –beneficios percibidos en la etapa activa–, así como la Prestación Básica Universal (PBU) y los beneficios derivados del PAMI, los cuales percibe en la etapa pasiva.

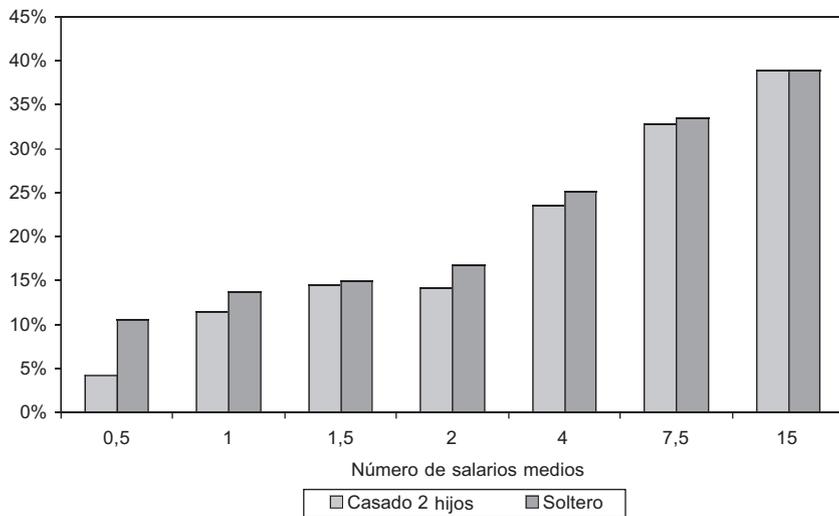
En el caso de asignaciones familiares se consideran los conceptos de matrimonio, nacimiento, hijos y escolaridad, con los montos correspondientes para cada nivel de ingreso. Respecto de la prestación por desempleo, se considera que el individuo está desempleado una vez cada diez años, y que la duración del desempleo, cada vez, es de doce meses. Esta distribución del tiempo de desempleo representa una tasa de desocupación del 10% a lo largo de toda su etapa activa. El resto del tiempo el trabajador está plenamente ocupado.

Respecto de los beneficios durante la etapa pasiva, se computan hasta que el individuo o su cónyuge –en caso que corresponda– muere. En el caso de la PBU se mantuvo su valor real a lo largo de todo el período de vida del individuo, y el valor de la pensión correspondiente, en el caso en el que el individuo sea casado y su cónyuge lo sobreviva. Para el PAMI, el valor de la prestación se calculó como el promedio del gasto por afiliado.

Como puede verse en la figura 3.10, todos los casos, aun para salarios que no están alcanzados por el pago de impuestos a las ganancias (salarios menores a 2,2 y 1,6 veces el salario promedio para individuos casados y solteros respectivamente), los aportes superan a los beneficios obtenidos a lo largo de toda la vida del individuo, con lo cual, claramente, los aportes a la seguridad social, cuando se considera el total aportado (personal y patronal) son impuestos, dado que no alcanzan para cubrir los beneficios.

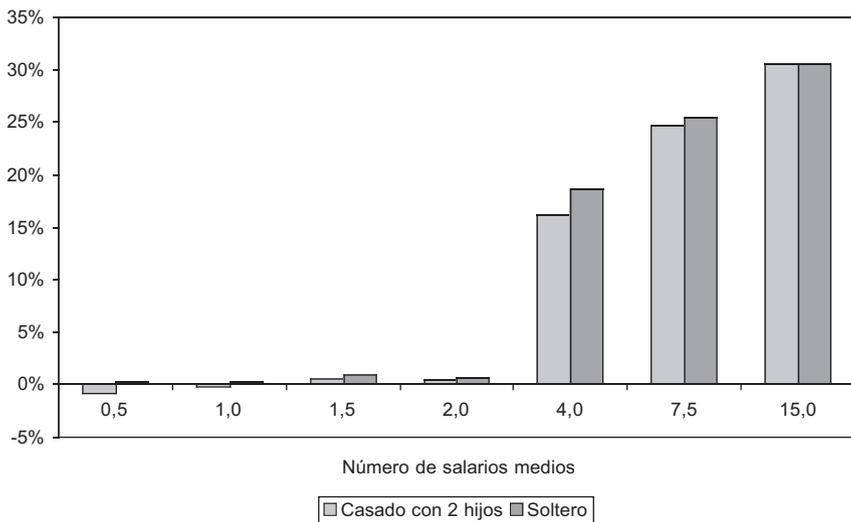
Respecto de los trabajadores por cuenta propia, los únicos beneficios que se consideran son los que percibe en la etapa pasiva, ya que a este tipo de trabajadores no les corresponde ni el cobro de asignaciones familiares, ni el subsidio por desempleo. A continuación se muestran las tasas para trabajadores por cuen-

FIGURA 3.10
 TASAS TOTALES NETAS DE BENEFICIOS
 TRABAJADORES EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA
 (Como porcentaje del costo laboral)



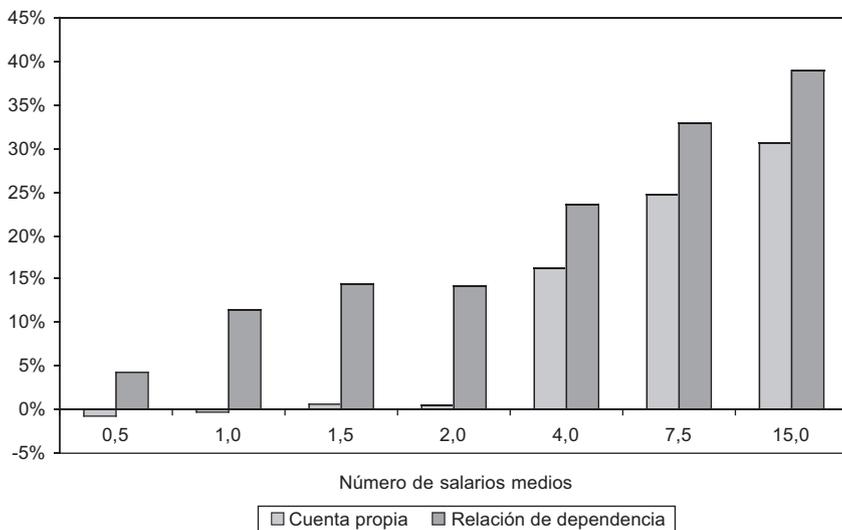
Fuente: elaboración propia.

FIGURA 3.11
 TASAS NETAS DE BENEFICIOS TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA
 CATEGORÍA D DE AUTÓNOMOS



Fuente: elaboración propia.

FIGURA 3.12
 TASAS NETAS DE BENEFICIOS ESPERADOS
 TRABAJADOR CASADO CON 2 HIJOS
 (Como porcentaje del costo laboral)



Fuente: elaboración propia.

ta propia casados y solteros que, al momento de dejar de pertenecer a la categoría de monotributistas, aportan en la categoría D de autónomos. El resultado varía marginalmente para las demás categorías de autónomos.

Como puede verse, en todo el rango de ingreso admitido para aplicar el monotributo los aportes prácticamente compensan los beneficios. En cambio, para aquellos individuos que pertenecen a la categoría de autónomos, los aportes realizados a lo largo de la etapa activa superan los beneficios recibidos.

De la comparación entre las tasas para trabajadores por cuenta propia y en relación de dependencia surge que para idéntico ingreso bruto anual los impuestos son mayores para los trabajadores en relación de dependencia, asumiendo como ingreso las contribuciones realizadas por las empresas.

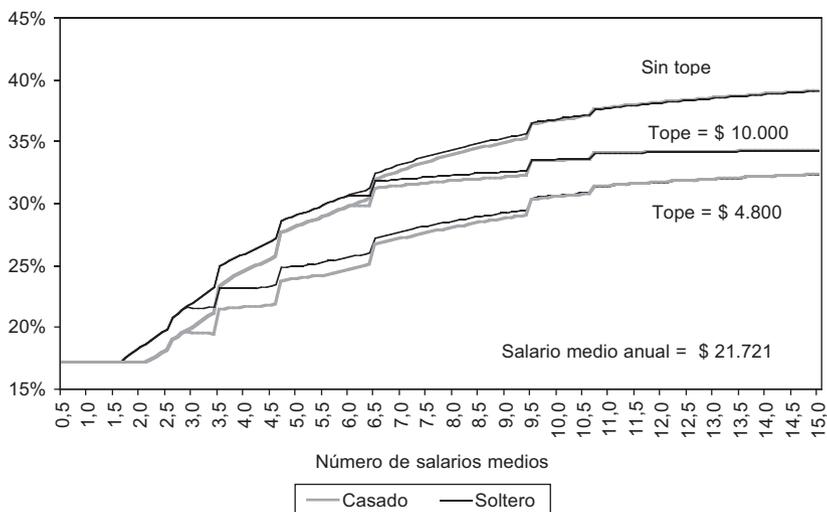
El impacto de la eliminación del tope salarial para el cómputo de contribuciones patronales

Hasta el año 2004, las contribuciones patronales se realizaban sobre el salario bruto hasta un tope de 4.800 pesos. A partir de allí se estableció un cronograma que fue incrementando este tope hasta 10.000 pesos a principios del año 2005 y, posteriormente, eliminándolo, en octubre de ese año.

La figura 3.13 muestra las tasas, dada la normativa vigente hoy, con los diferentes topes. Claramente, el incremento del tope y su eliminación fue elevando la tasa media de impuestos a los ingresos laborales (si se incluyen como ingresos los impuestos a cargo del empleador).

En todos los casos, la tasa media converge con la tasa marginal máxima. En presencia de tope, la tasa marginal máxima es la máxima de ganancias, ya que por encima del tope la tasa marginal de aportes y contribuciones a la seguridad social es cero. La diferencia en el nivel de los topes se refleja en el nivel de ingreso para el cual se produce la convergencia, siendo éste mayor cuanto mayor es el tope, con lo cual su incremento eleva la tasa media para todos los niveles por encima del tope.

FIGURA 3.13
TASAS MEDIAS DE IMPUESTO A LOS INGRESOS LABORALES
RELACIÓN DE DEPENDENCIA –TAX WEDGE–
EFECTO ELIMINACIÓN DEL TOPE
(Como porcentaje del costo laboral)



Fuente: elaboración propia.

El impacto de las modificaciones introducidas en el año 2006

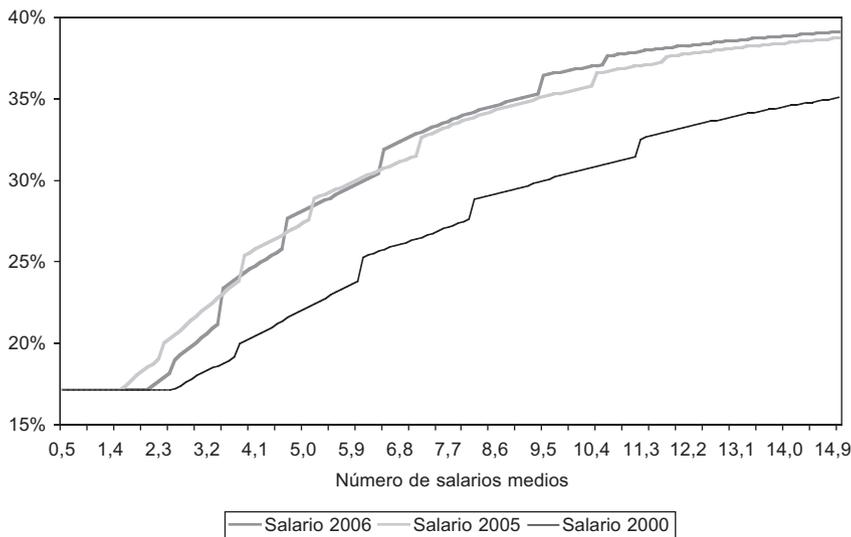
A principios del año 2006, se modificaron las deducciones permitidas para el pago del impuesto a las ganancias. El objetivo subyacente es reducir el ingreso a partir del cual se paga ese impuesto. La última modificación al respecto había

sido realizada en el año 2000, aunque esta reforma implicó una disminución del ingreso imponible, ya que se introdujeron las reducciones a las deducciones. Sin embargo, desde ese momento, mientras las deducciones permanecieron constantes, los salarios nominales experimentaron incrementos, en especial durante los dos últimos años. Entre el año 2000 y fines de 2005 el salario nominal formal creció un 58%, lo que significaba que cada vez más trabajadores eran alcanzados por el pago del impuesto a las ganancias.

La reforma introducida este año corrige, en parte, este efecto solamente en relación con el año 2005, mientras que continúa ubicando las tasas medias por encima de los años previos para niveles de salarios medios. Un individuo que en el año 2000 tenía un salario equivalente a 2,5 salarios medios no era alcanzado por el pago del impuesto a las ganancias. El mismo individuo, que continúa percibiendo 2,5 salarios promedios, es decir su salario tuvo el aumento promedio de los ingresos, paga en 2006 el 14% de sus ingresos personales como impuesto a las ganancias, con lo cual la tasa media de impuesto sobre sus ingresos potenciales (costo laboral) se ubica en el 18,1% frente al 17,1% en el año 2000.

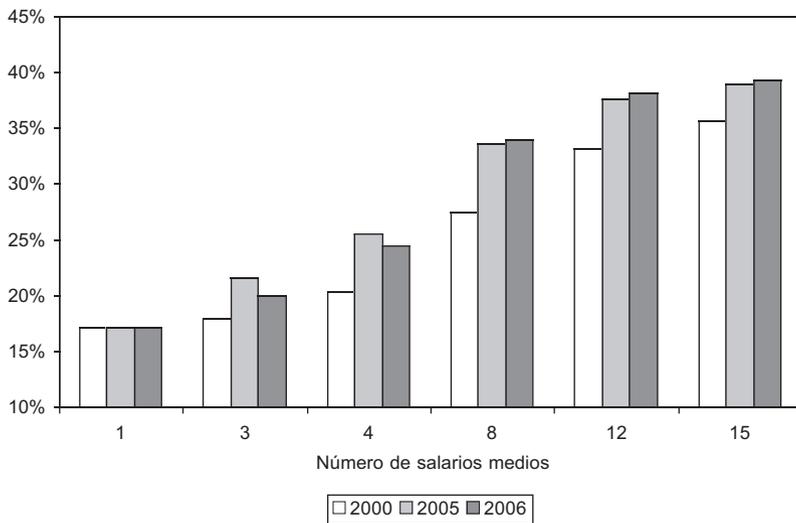
Como puede verse, respecto del año 2000, los niveles salariales no alcanzados por el pago del impuesto no han visto empeorada su situación: no tributan hoy y no lo hacían en el año 2000. Para todo el resto de los niveles de ingreso,

FIGURA 3.14
EVOLUCIÓN DE LA TASA MEDIA
TRABAJADOR CASADO CON 2 HIJOS
(Como porcentaje del costo laboral)



Fuente: elaboración propia.

FIGURA 3.15
TASA MEDIA DE IMPUESTO
SEGÚN INGRESO ANUAL
(Como porcentaje del costo laboral)



Fuente: elaboración propia.

la tasa media se ha incrementado, incluyendo a muchos que no estaban alcanzados por el impuesto en ese año.

Respecto de 2005, la rebaja del mínimo imponible implica una reducción en la tasa media para algunos niveles salariales, pero no para todos. Esto ocurre porque operan diferentes cambios en relación con lo observado en el año 2005. Por un lado, los salarios aumentan de un promedio de 1.500 pesos al mes a 1.600 pesos y ello impulsa a una mayor tributación por dos vías, la suba misma en el ingreso y el posible salto a una escala con tasa marginal más alta. Pero por otra parte opera en sentido contrario el aumento en el mínimo no imponible y en el valor de las deducciones.

En resumen, para la mayoría de los salarios inferiores a 6,5 veces el promedio, la tasa media del impuesto es menor en el año 2006 que la observada en 2005. Para salarios superiores a 6,5 veces el salario medio en 2005 y que continúen en esa relación durante 2006, la corrección no los alcanza: el incremento salarial absorbe las mejoras introducidas.

3.3. CONCLUSIONES

El sistema tributario argentino soporta una serie de problemas de diseño. Algunos preexisten a la crisis que terminó con la convertibilidad, en tanto que otros han surgido como consecuencia de ella, ya que en los últimos años, con el objetivo primario de generar mayores recursos al fisco y dejando de lado, por tanto, cualquier consideración de eficiencia económica, se introdujo una serie de tributos altamente distorsivos.

De la lectura del capítulo surge, en primer lugar, que actualmente la Argentina replica la mayor parte de los problemas de diseño tributario presentes en gran parte de los países latinoamericanos, pero agrega otros, propios de nuestro país.

Una síntesis no exhaustiva de las cuestiones que se deben considerar en una eventual reforma del sistema tributario argentino debería incluir: a) la reducción de gravámenes que afectan la eficiencia económica: el impuesto sobre las transacciones financieras (que se asemeja, o incluso es peor, que ingresos brutos) y las retenciones sobre las exportaciones, como los más nocivos; b) la anulación/diminución de mecanismos e instrumentos que acercan el IVA, en parte, a un impuesto sobre los ingresos brutos, y c) la minimización de impuestos que generan iniquidades y tratamientos diferenciales entre iguales: el caso más emblemático es el trato desigual a personas de similares ingresos por el hecho de encontrarse, o no, en relación de dependencia, pero también se trata distinto el capital si éste es financiado con deuda o por medio de aportes de capital propio, o se beneficia a algunos sectores en detrimento de otros.

Adicionalmente, las alícuotas impositivas tienden a ser más elevadas que en países de similar nivel de ingreso per cápita, a la vez que, en el último tiempo, la presión tributaria efectiva ha aumentado y se encuentra en los niveles más elevados de la historia argentina.

En el caso particular de los impuestos sobre los ingresos del trabajo, la Argentina basa el sistema en los impuestos a la seguridad social, lo cual para el caso de ingresos por debajo del mínimo no imponible genera pagos iguales independientemente de las características de los individuos. Por otra parte, si bien puede argumentarse que los aportes a la seguridad social generan beneficios para los individuos, a lo largo de la vida laboral éstos son impuestos en el caso de los trabajadores asalariados, no así para aquellos trabajadores por cuenta propia cuyos ingresos les permiten pertenecer al grupo de monotributistas.

Así, tanto por la existencia de tributos claramente inadecuados, como por problemas en la definición de bases imponibles y por las elevadas alícuotas aplicadas, resulta indudable que las características propias del sistema tributario argentino inciden en forma negativa sobre el crecimiento de largo plazo del país. En este escenario, es claro que, para avanzar sin reducir la solvencia fiscal, cualquier reforma tributaria, que necesariamente afectará el monto de recaudación, deberá ir acompañada del análisis del *quantum*, de la composición y de la calidad de las erogaciones públicas.

Para continuar con el estudio del sistema tributario argentino, en los capítulos siguientes se presenta su situación cuantitativa, en particular en comparación con la historia de los últimos treinta y cinco años, y se analiza la tributación sobre el sector formal de la economía a través de una encuesta que FIEL ha realizado a empresas.

NOTAS

1. Las autoras agradecen a Federico Ares y Diego Focanti la asistencia recibida.

2. FIEL, *La reforma tributaria en la Argentina*, Buenos Aires, FIEL, 1998.

3. Esta falta de neutralidad a nivel societario entre el financiamiento vía capital de riesgo y financiamiento vía deuda no es nivelado en el impuesto a las ganancias de las personas físicas, ya que no tributan las rentas provenientes de colocaciones financieras.

4. La diferencia en la categorización de distintas formas societarias implica un tratamiento fiscal diferenciado, de modo que iguales rentas terminarán tributando sobre la base de distintas alícuotas.

5. Entre los ingresos gravados se encuentran tanto las rentas ordinarias, como las de capital que, en la Argentina, reciben un tratamiento uniforme.

6. La prohibición de ajuste por inflación fue determinada por la Ley de Emergencia Económica de 1992 y ha sido cuestionada por anticonstitucional, aunque esto no ha sido resuelto por la Corte Suprema de Justicia. Por ejemplo, en *La Nación* del 12 de diciembre de 2005, Wilson y Mac Loughlin declaran que “no existe un pronunciamiento del máximo tribunal sobre la constitucionalidad de las normas que prohíben el ajuste por inflación”.

7. Adicionalmente, la prohibición al ajuste por inflación en materia impositiva genera marcadas diferencias entre el balance contable, que sí lo puede realizar, y el impositivo. Diferencias de este tipo tornan oscuros los análisis que puedan surgir de la comparación de la recaudación y el balance contable.

8. Incluso puede llegar a ser negativa si la tasa de inflación es positiva, porque se permite deducir todo el interés nominal, cuando lo correcto sería sólo permitir la deducción de la tasa real. Se puede demostrar que la deducción de los intereses nominales juntamente con el cómputo de la depreciación a valores históricos deriva en una tasa del impuesto negativa.

9. Aunque mencionan que éste puede no ser un problema muy relevante en tanto la imposición sobre el capital tiende a ser suave en estos países.

10. En otras palabras, extendería a los intereses el mismo tratamiento que tienen los dividendos cuando se les aplica el criterio de exclusión.

11. Por ejemplo, se ha mencionado que las operaciones de *leasing* sobre activos físicos podrían continuar deduciendo los pagos de alquiler, mientras que no se permitiría la deducción de los intereses en las operaciones puramente financieras.

12. La Argentina introdujo un impuesto de este tipo en 1998, pero problemas en su diseño llevaron a su derogación pocos años más tarde.

13. Ha habido países que eliminaron el sesgo, aunque yendo en la dirección contraria, esto es, desgravando el capital propio. En Brasil y Chile, por ejemplo, con el objetivo de incentivar la inversión con recursos propios por parte de las empresas locales, se estableció un mecanismo que trata las utilidades derivadas de reinversiones de capital

propio como si fueran intereses, deduciéndose, entonces, de la base imponible. En Estados Unidos recientemente se ha reducido el pago sobre los dividendos distribuidos.

14. En España existen también este tipo de reglas, resultando no deducibles los intereses pagados a empresas vinculadas no residentes en el país que excedan en tres veces el capital fiscal de la empresa (entendido éste como fondos propios de la firma), en tanto que al excedente se le da el mismo tratamiento que en la Argentina.

15. Las compensaciones pueden realizarse en cada categoría de renta y entre categorías, excepto en el caso de las pérdidas emergentes de cuotapartes de fondos de inversión, de compraventa de acciones, de participaciones sociales o de contratos de derivados financieros, que sólo pueden ser compensadas con beneficios netos obtenidos en la misma fuente.

16. Este comportamiento no es patrimonio exclusivo de Latinoamérica. De la comparación que realiza Cnossen (1997) de los sistemas tributarios de los países de la OCDE, surge que las ganancias de capital de los individuos estaban exentas en la mitad de los países analizados en su trabajo. Además, en la mayoría de los otros casos se las gravaba a tasa reducida.

17. Como el valor de un activo es el valor presente de las ganancias futuras descontadas, cuando hay un aumento en el valor del activo es porque aumentaron las ganancias y sobre estas mayores ganancias tributa el impuesto normal el titular actual o quien le compre el activo en el futuro.

18. A partir del año 1999, sobre las deducciones, que decrecen al aumentar la renta, se aplican coeficientes de descuento, mayores a mayores ingresos, que aumentan la progresividad del impuesto.

19. Las deducciones admitidas fueron elevadas en marzo de 2006, sin embargo, para efectos comparativos con otros capítulos de este libro se destacan las previas. Al final de este capítulo se encuentra el detalle de la reforma realizada.

20. Harberger (1980) demuestra cómo proyectos que tienen una tasa de retorno social negativa pueden convertirse en muy atractivos para el sector privado que recibe el crédito fiscal.

21. En Chile, por ejemplo, esta exención no discrimina por lugar de residencia. También en comparación con el caso chileno, y con referencia a la discriminación entre personas físicas y jurídicas, la exención del pago de impuesto sobre los intereses derivados de depósitos o de obligaciones negociables rige tanto para personas físicas como jurídicas –en la Argentina sólo se benefician las personas físicas–, a la vez que se extiende a otros instrumentos financieros: bonos, letras, pagarés y créditos, emitidos por el Estado o por el sector privado.

22. Se trata aquí de las exenciones no incluidas en regímenes de promoción, sino sólo las que surgen de la propia letra de la ley del impuesto.

23. Slotsky y WoldeMariam (2002) consignan que sólo en cuatro de los dieciocho países latinoamericanos que ellos analizan existían tasas diferenciadas para el impuesto a la renta corporativa. Brasil, por ejemplo, aplica una alícuota creciente, del 24% para todas las rentas, a lo que se suma una tasa adicional del 10% sobre los ingresos que superen los R\$ 240.000 al año (véase tabla 6).

24. La tasa en Chile aumenta al 45% cuando se distribuyen utilidades.

25. En Brasil, por ejemplo, hay sólo dos categorías, con alícuotas del 15 y 27,5%.

26. La razón para focalizarse solamente en las tasas más altas es que, en general, las personas que tienen la capacidad de ahorro para invertir en empresas y la sofisticación

necesaria para realizar arbitraje de tasas se ubican en los tramos de ingreso gravados a la tasa máxima.

27. En los países desarrollados el mínimo no imponible es inferior a un PBI per cápita; en el resto de los países en desarrollo se ubica entre uno y dos, en tanto que en América latina alcanza entre 2 y 3 veces el PBI per cápita y ha aumentado en el tiempo, al menos respecto de inicios de los ochenta, cuando era similar al de los países desarrollados. Ver Stotsky y WoldeMariam (2002).

28. No se hace una comparación en este caso, porque habría que incluir también a los autónomos formales, pero no existe información precisa para ello.

29. La comparación se realiza con el año 2003 para evitar contabilizar cambios asociados a nuevas disposiciones sobre el IVA y que hicieron acrecentar el número de monotributistas.

30. Para una persona con una única actividad, el límite de ingresos para incorporarse al monotributo alcanza a 72.000 pesos al año.

31. La tasa inicial argentina (9%) es prácticamente idéntica a la del promedio de América latina estimada por Slotsky y WoldeMariam (2002), aunque bastante inferior al promedio de los países de la OCDE (16%) o de Estados Unidos (15%).

32. Este procedimiento tampoco está exento de problemas, ya que puede generar un cambio de alícuota derivado de la mayor base imponible, que se aplica sobre el total de la renta personal gravada. Así, el crédito que la persona recibe puede ser superior, igual o no alcanzar a compensar un eventual aumento de la carga imponible derivado de la recategorización del individuo.

33. En circunstancias especiales, los responsables pueden solicitar certificados de exclusión total o parcial de los regímenes, aunque ello implica un proceso burocrático que suele ser largo.

34. A su vez, ganancias puede tomarse como pago a cuenta de ganancia mínima pre-sunta.

35. Quedan exceptuados de la aplicación del 21% las asociaciones sindicales, las obras sociales y las pequeñas y medianas empresas, las cuales aportan el 17%.

36. La educación privada elemental y media continúa con el esquema de reducción de aportes regionales existente hasta junio de 2001. En el caso de las universidades privadas, la aplicación del decreto 814 rige desde enero de 2006.

37. De este porcentaje, 0,72 puntos porcentuales se destinan al Fondo de Redistribución de las Obras Sociales.

38. En la Argentina alcanza el 6% del PBI.

39. Véase, por ejemplo, Auguste y Artana (2005).

40. Tanto del IVA como de otros impuestos, como por ejemplo, el que recae sobre las transacciones financieras.

41. Diciembre de 2001 y abril de 2003 para tarjetas de débito y crédito, respectivamente.

42. La mayor parte de los países de la región (una excepción es Chile) tiene demoras o directamente no devuelve el impuesto.

43. Ley 25924, del 6 de septiembre de 2004.

44. Se trata de dieciséis regímenes de retención (la mayor parte de ellos vinculados al sector agropecuario), ocho regímenes de percepción (relacionados, mayoritariamente, con importaciones) y un régimen de ingreso especial (sobre las prestaciones realizadas en el exterior que se utilicen o exploten en el país).

45. Similar a lo que ocurre en el caso de empresas exportadoras.

46. La reglamentación (RG 1466/03) establece que, en primer lugar, el crédito debe provenir de declaraciones juradas primitivas o rectificativas destinadas a salvar errores de cálculo, determinaciones de oficio o resoluciones administrativas o judiciales; luego debe verificarse ante la AFIP la existencia y legitimidad del crédito contra el fisco y, finalmente, ese crédito deberá utilizarse exclusivamente para su transferencia a terceros para la cancelación de sus obligaciones impositivas, aunque este último mecanismo es de difícil utilización.

47. No se encuentran alcanzadas las bebidas energizantes, dada su clasificación bro-matológica.

48. Se exime el importe facturado por el servicio básico telefónico bajo la modalidad abonado que llama paga.

49. No están alcanzados los seguros de vida, individuales o colectivos; de accidentes personales; seguros colectivos que cubren gastos de internación, cirugía o maternidad y los seguros agrícolas. Las Administradoras de Riesgos del Trabajo y los seguros de retiro no pagan este impuesto.

50. Neto de bonificaciones y descuentos en efectivo, intereses por financiación, débito fiscal de IVA y devolución de mercaderías gravadas

51. La situación es diferente en el caso de los seguros, donde el impuesto se aplica sobre las primas, recargos, derechos de emisión y adicionales financieros, sin incluir el propio impuesto.

52. En este grupo queda incluida la Argentina.

53. Además de los impuestos generales al consumo y de los impuestos internos, los cigarrillos están alcanzados por impuestos de asignación específica (FET y FAS), aunque es cierto que la carga principal es la que proviene de los impuestos internos.

54. Este mínimo nunca ha sido operativo en virtud del aumento continuo de los precios de los bienes gravados.

55. Se calcula que un camión daña la red vial en una proporción algo mayor al consumo diferencial de combustible por kilómetro recorrido.

56. De acuerdo con Stotsky y WoldeMariam (2002), sólo en El Salvador existe un componente específico asociado al grado alcohólico, aunque en adición a un impuesto *ad valorem* del 20%, en tanto que en Panamá el impuesto es específico para las bebidas blancas. En la República Dominicana se había iniciado un proceso de convergencia a un impuesto de monto fijo por grado de contenido alcohólico, pero este cronograma fue pospuesto en 2004.

57. Estos derechos entraron en vigencia en agosto de 2005 y, en principio, por el término de 180 días.

58. Si el país es fijador de precios, entonces tendrá una ganancia de términos del intercambio debido al aumento de precio originado en las menores exportaciones inducidas por el impuesto y ello podría aumentar el bienestar general. Sin embargo, es extremadamente difícil encontrar el caso de un país con poder de mercado en el comercio internacional.

59. Seguramente éste era el orden de importancia cuando las retenciones fueron impuestas en 2002; los incrementos de retenciones implementados durante 2005 y previstos para más adelante se relacionan en mayor medida con el problema inflacionario y la cuestión redistributiva.

60. Que ya lo había utilizado entre diciembre de 1989 y junio de 1992.

61. Ecuador lo utilizó hasta el año 2000, cuando fue suspendido como consecuencia de la fuerte caída de las transacciones financieras.

62. La base del impuesto alcanza a los titulares de cuentas en entidades financieras sobre los montos brutos de los débitos y créditos realizados en éstas; quedan exentos los débitos y créditos originados en pagos de sueldos al personal, jubilaciones y pensiones, las transferencias entre entidades financieras, las cuentas pertenecientes al Estado, a mercados de valores, bolsas de comercio, fondos de inversión, fideicomisos financieros y empresas de servicio electrónico de pago, las transacciones entre cuentas de un mismo titular y las operaciones originadas en préstamos bancarios. Existe una serie de alícuotas reducidas, que van desde el 0,5 al 0,05% y que alcanzan a operaciones específicas, como la compra de LEBACs –letras del Banco Central–, o a determinadas actividades, como obras sociales y empresas comprendidas en el Régimen de Promoción Industrial (ley 19.640).

63. Su recaudación es muy sencilla puesto que se concentra en pocos agentes de percepción y liquidación (los bancos), sujetos a un mejor marco de control y una transparencia superior al resto de la economía, lo que, a su vez, impide la subdeclaración.

64. En este caso, genera un sesgo a favor de empresas multinacionales grandes.

65. En la Argentina el 34% de lo ingresado por la alícuota general puede tomarse como pago a cuenta en los impuestos a las ganancias, a la ganancia mínima presunta y la contribución especial sobre el capital de las cooperativas.

66. También se trató del impuesto a las ganancias en el caso de Ecuador.

67. El salario fue estimado en 1.670 pesos por mes.

68. Se tomó como ingreso anual medio el mismo monto que en el caso de los trabajadores en relación de dependencia, es decir 21.721 pesos.

69. Si además se considera el IVA, la reducción del ingreso disponible es aún mayor.

REFERENCIAS

AFIP: *Estadísticas tributarias año 2004*, Buenos Aires, 2005a.

AFIP: “Estimación del incumplimiento en el IVA. Años 2000 a 2004”, Buenos Aires, 2005b.

Agencia de Desarrollo de Inversiones (ADI): *Investment Incentives*, Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires, 2006.

Auditoría General de la Nación: Informe de Auditoría, Administración Federal de Ingresos Públicos, Percepción y/o Retención en la Fuente, Buenos Aires, 2003.

Auguste, S. y Artana, D.: “Guatemala. Impacto Distributivo de la Reforma Fiscal 2004 y de Algunas Propuestas Recientes”, 2005.

Auguste, S. y Artana, D.: “Impacto distributivo de la reforma fiscal 2004 y de algunas propuestas recientes”, 2005.

Barreix, A. y Villella, L.: “Tributación en el MERCOSUR: evolución, comparación y posibilidades de coordinación”, BID/INTAL, Buenos Aires, 2003.

Bird, R. M.: “Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency”, ITP Paper 0306 University of Toronto, Canadá, 2003.

Cnossen, S.: “The Role of the Corporation Tax in OECD Member Countries”, en J. Head y R. Krever (edits.), *Company Tax Systems*, Australian Tax Research Foundation, 1997.

Coelho, I.; Ebril, L. y Summers, V.: “Bank Debit Taxes in Latin America: An Análisis of Recent Trends”, documento de trabajo IMF 01/67, 2001.

- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: “Un Sistema Tributario para el Crecimiento, el Desarrollo y la Distribución del Ingreso”, Buenos Aires, 2005.
- Devarajan, S.; Go, D.; Schiff, M. y Suthiwart-Nareput, S.: “The Whys and Why Nots of Export Taxation”, Policy Research Working Paper 1684, Washington DC, Banco Mundial, 1996.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal: “Tributos vigentes en la República Argentina a nivel nacional (actualizado al 31 de diciembre de 2005)”, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Producción, 2005.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal: “Estimación de los gastos tributarios en la República Argentina, año 2002”, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Producción, 2002.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal: “Estimación de los gastos tributarios en la República Argentina, años 2003 a 2005”, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Producción, 2004.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal: “Estimación de los gastos tributarios en la República Argentina, años 2004 a 2006”, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Producción, 2005.
- dos Santos, P. y Bain, L.: *Survey of the Caribbean Tax Systems*, CARICOM, 2004
- European Union: “Structures of the Taxation Systems in the European Union”, Bruselas, 2004.
- European Union: “Taxation Papers: VAT Indicators”, documento de trabajo 2/2004.
- European Union: VAT Rates Applied in the Member States of the European Community, Bruselas, 2005.
- Fernández, R. S.: “Impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural. Enfoque armonizado del tributo”, Buenos Aires, 2005.
- Fernández, R. S.: “Impuestos internos en el tercer milenio”, Buenos Aires, 2005.
- FIEL: *Crecimiento y equidad en la Argentina*, vol. 1, Buenos Aires, FIEL, 1998.
- FIEL: *La reforma tributaria en la Argentina*, Buenos Aires, FIEL, 2001.
- FIEL: *Instituciones fiscales para la Argentina*, Buenos Aires, FIEL, 2003.
- Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina: “Lineamientos de política tributaria”, documento de trabajo, 2005.
- González Cano, H.: “Informe sobre la situación actual de la tributación en los países miembros del MERCOSUR”, BID/INTAL, Buenos Aires, 2001.
- Harberger, A.: “Tax Neutrality in Investment Incentives”, en H. Aaron y M. Boskin (eds.), *The Economics of Taxation*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1980.
- Harberger, A.: “Principles of Taxation Applied to Developing Countries. What have we Learned?”, en M. Boskin y Ch. McLure (eds.), *World Tax Reform. Case Studies of Developed and Developing Countries*, San Francisco, ICEG, 1990.
- Harberger, A.: “The ABCs of Corporation Tax Incidence: Insight into the Open-Economy Case”, preparada para el simposio “Tax Policy and Economic Growth”, Washington D.C., American Council for Capital Formation, 1994.
- Heady, C.: “Tax Policy in Developing Countries: What Can Be Learned From OECD Experience?”, París, OCDE, 2002.
- Llach, J. J. y Harriague, M. M.: “Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad”, Buenos Aires, Fundación Producir Conservando, 2005.

- OCDE: "Analysis of Non-Tariff Measures: The Case of Export Duties", París, OECD Trade Committee, 2003.
- OCDE: *OECD Taxing Wages 2003-2004*, París, 2004.
- OCDE: *OECD Revenue Statistics 2005 Edition*, París, 2005.
- Owens, J.: "Fundamental Tax Reform: The Experience of OECD Countries", documento de trabajo 47 de Tax Foundation Background, 2005.
- Piermartini, R.: "The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities", Organización Mundial del Comercio, Ginebra, 2004.
- Salim, J. y D'Angela W.: "Estimación del incumplimiento en el IVA, años 2000 a 2004", Dirección de Estudios - AFIP, Buenos Aires, 2005.
- Stotsky, J. y WoldeMariam A.: "Central American tax Reform: Trends and Possibilities", documento de trabajo IMF 02/227, 2002.
- Tanzi, V.; Barreix, A. y Villela, L.: "Tributación para la integración del MERCOSUR", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2005.
- Decreto ley 825, Ley Sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, Chile, 2004.
- Ley 11.683, Ley de Procedimiento Fiscal (B.O. 12/01/1933).
- Ley 20.628, Ley de Impuesto a las Ganancias t.o. Dto. 649/97 (B.O. 06/08/1997).
- Ley 22.317, Impuestos (B.O. 07/11/1980).
- Ley 23.349, Ley de Impuesto al Valor Agregado t.o. Dto. 280/97 (B.O. 15/04/1997).
- Ley 23.877, Promoción y fomento de la innovación tecnológica (B.O. 01/11/1990).
- Ley 23.966, Impuestos/Previsión Social (B.O. 20/08/1991).
- Ley 24.402, Régimen de Financiamiento para el pago del Impuesto al Valor Agregado (B.O. 09/12/1994).
- Ley 25.080, Ley de Inversiones para Bosques Cultivados (B.O. 19/01/1999).
- Ley 25.414, Emergencia Pública (B.O. 30/03/2001).
- Ley 25.922, Ley De Promoción de la Industria del Software (B.O. 09/09/2004).
- Ley 25.924, Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura (B.O. 06/09/2004).
- Ley 26.028, Impuestos (B.O. 06/05/2005).
- Decreto 493/2001, Impuestos (B.O. 30/04/2001).
- Decreto 730/2001, Régimen de Competitividad (B.O. 06/06/2001).
- Decreto 803/2001, Comercio Exterior (B.O. 19/06/2001).
- Decreto 929/2001, Competitividad (B.O. 26/07/2001).
- Decreto 935/2001, Actividad Agropecuaria (B.O. 26/07/2001).
- Decreto 1029/2001, Impuestos Sobre los Combustibles Líquidos (B.O. 15/08/2001).
- Decreto 1054/2001, Competitividad (B.O. 23/08/2001).
- Decreto 1381/2001, Infraestructura Hídrica (B.O. 02/11/2001).
- Decreto 314/2006, Modificase la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones. Vigencia (B.O. 22/03/2006).
- Resolución General, 1394/02, Administración Federal de Ingresos Públicos, "Impuesto al Valor Agregado" (B.O. 17/12/2002).
- Resolución General, 1466/03, Administración Federal de Ingresos Públicos, "Impuesto al Valor Agregado" (B.O. 20/03/2003).
- Resolución Conjunta 25/20/05 Secretaría de Hacienda y 176/2005 Secretaría de Energía. "Gas Natural Comprimido" (B.O. 17/02/2005).
- Rodríguez Clare, A. y Angulo, J.: "El sistema tributario y aduanero: una visión de conjunto", Contraloría General de la República, Costa Rica, 2005.

Zee, H: "A New Approach to Taxing Financial Intermediation Services under a Value Added Tax", Documento de trabajo nº 04/119, 2004.

Zee, H.; Stotsky, J. y Ley, E.: "Tax incentives for business investment: A Primer for Policemakers in Developing Countries", en *World Development*, vol. 30, nº 9, 2002.

Capítulo 4

LA PRESIÓN TRIBUTARIA SOBRE EL SECTOR DE NEGOCIOS EN LA ARGENTINA

Sebastián Auguste y Cynthia Moskovits¹

4.1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es entender, y medir, cuál es la verdadera *presión tributaria* que soportan las *empresas formales* en la Argentina. Siempre ha existido la presunción de que operar en la informalidad tiene ventajas en términos impositivos, pero hasta el momento no existen mediciones que permitan cuantificar tales diferencias. En este sentido, nuestro objetivo es analizar la presión o carga tributaria, entendida como el porcentaje del valor agregado que colecta el gobierno a través de distintos impuestos. Es importante destacar que presión no implica incidencia (esto es, quién finalmente paga ese impuesto), por lo que los resultados no deben interpretarse como el monto de impuestos que incide sobre los dueños de las empresas, sino que es el componente tributario que contienen los productos que las empresas venden.

En segundo lugar, es necesario definir formalidad. Usualmente ese concepto se refiere a empresas (o personas) que cumplen con las reglas de juego del sistema (normas, leyes, etc.). Nosotros estamos interesados en un cumplimiento en particular, el cumplimiento impositivo. En la práctica, es difícil determinar qué empresas son formales y cuáles no, aunque existe una alta asociación entre el tamaño de la empresa y la formalidad. Esto es así porque usualmente las actividades de las empresas grandes son más visibles, porque los problemas de agencia (los dueños de empresas grandes suelen delegar un porcentaje mayor de tareas administrativas) son minimizados cuando la información es transparente, porque el fisco pone más atención en la fiscalización de empresas que tienen una alta participación en la recaudación total, porque muchas empresas grandes cotizan en bolsa y deben cumplir requisitos particulares, y porque un número importante de empresas grandes se dedica a actividades donde en general es más difícil evadir (por ejemplo exportaciones o sectores regulados). Es por esto por lo que en este trabajo se asocia formalidad con empresas grandes, aunque obviamente ello no implica que las empresas encuestadas tengan un cumplimiento perfecto.

Nos restringimos a las empresas porque un estudio de estas características requiere *expertise* por parte del encuestado, además de tiempo y disponibilidad para contestar una encuesta exhaustiva. Incluir personas hubiese generado errores muestrales mayores, dificultades adicionales para expandir los resultados de la muestra a la población y probablemente hubiésemos encontrado un alto porcentaje de no respuesta. En definitiva, la encuesta fue dirigida a los departamentos contables de cada empresa (en general se eligieron empresas grandes de sectores considerados más formales), con un buen resultado en términos de tasa de respuesta.

En la encuesta, además de capturar características individuales de cada firma, como sector de actividad, ventas, cantidad de empleados, origen del capital, tipo de sociedad, etc., se preguntó minuciosamente por cada impuesto que la empresa debe pagar al fisco. Con esta información, se computa la carga o presión tributaria como el ratio de los impuestos (netos) pagados sobre el valor agregado total que genera cada empresa. Este indicador, agregado para todas las empresas, nos da una medida alternativa para la presión global calculada como lo que el Estado recauda como porcentaje del PBI. Sin embargo, al restringirnos al estudio de empresas no se consideran impuestos que se recaudan directamente de las personas, como el impuesto a los bienes personales o a las ganancias personales, por lo que parte del trabajo es armar indicadores de presión sobre la base de los datos oficiales de recaudación que sean comparables con los ratios calculados con la información de la encuesta. El objetivo último es comparar la presión que surge de una y otra fuente. En tanto que la encuesta se focalizó en empresas consideradas formales, mientras que los datos de recaudación contienen información para el universo de empresas, el comparar ambos indicadores nos permitirá deducir cuánto dista la presión tributaria entre los sectores formal e informal. Como se mostrará a lo largo del presente capítulo, la tarea de hacer comparables ambos indicadores debe ser minuciosa para evitar errores de medición que invaliden la comparación.

El presente capítulo, entonces, se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, para situar al lector en el contexto del análisis, se pasa revista a la situación actual en lo que se refiere a presión tributaria y estructura de la imposición, y se presenta una breve historia de su evolución reciente. En segundo lugar, se procede a computar indicadores de presión fiscal desde los datos oficiales para los sectores que fueron encuestados. Luego se presentan los rasgos principales de la encuesta realizada por FIEL, se explican y evalúan los resultados obtenidos, se los expande al universo de empresas y se los compara con los datos oficiales. Finalmente, se extraen las principales conclusiones.

4.2. PRESIÓN Y ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN LA ARGENTINA

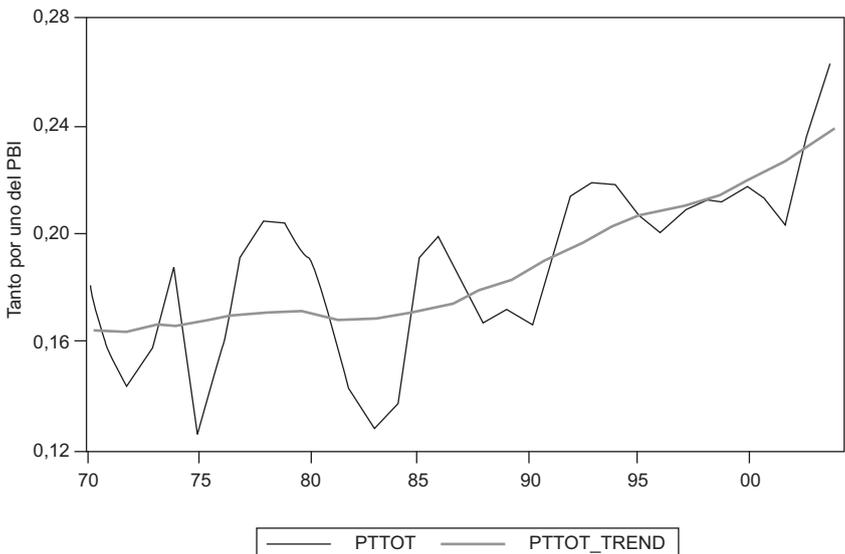
La Argentina del período posterior a la crisis presenta dos características particulares en términos tributarios que la diferencian de la Argentina del período

do anterior a ésta. En primer lugar, la presión tributaria, medida como el ratio de recaudación a PBI se encuentra en niveles históricamente elevados y lejos de la tendencia observada en los años previos a la crisis. En segundo lugar, la composición o estructura tributaria ha cambiado significativamente luego de la crisis. Esto es así aun cuando los principales tributos preexistentes (excepto ganancias) tienen una presión similar y no han existido reformas significativas. El cambio de composición, entonces, se debe a los nuevos tributos creados durante y luego de la crisis, que al incrementar la recaudación total cambiaron la importancia relativa de los impuestos tradicionales, y al efecto que la inflación ha tenido sobre la recaudación del impuesto a las ganancias.

Presión tributaria

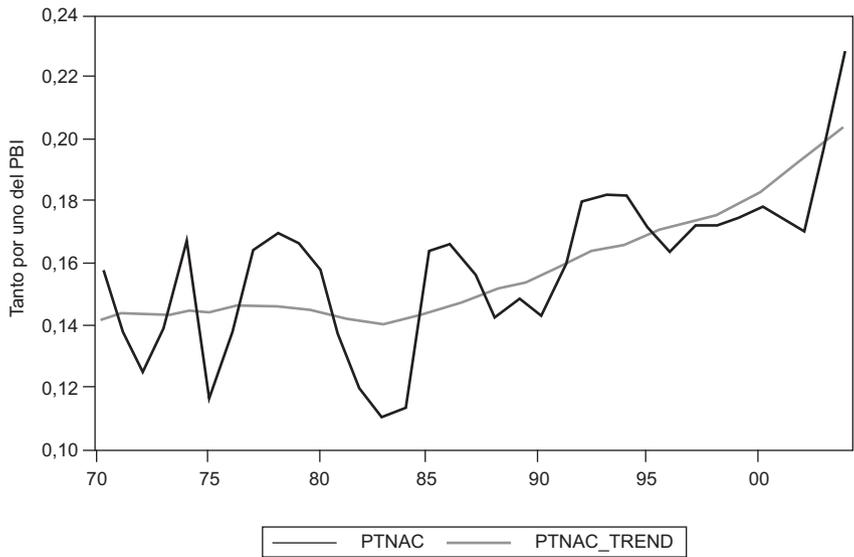
En el año 2004, la presión tributaria bruta² fue del 26,6% del PBI a precios de mercado (26,2% si se netean los reintegros sobre las exportaciones).³ En 2005 la presión fue aún mayor, alcanzando el 27% del PBI (alrededor de 143.855 millones de pesos). Estos valores son los más elevados de los últimos treinta y cinco años y, si bien ya se observaba cierta tendencia creciente en los años previos a la crisis, se ubican por encima de esta tendencia (véase figura 4.1).

FIGURA 4.1
PRESIÓN TRIBUTARIA TOTAL



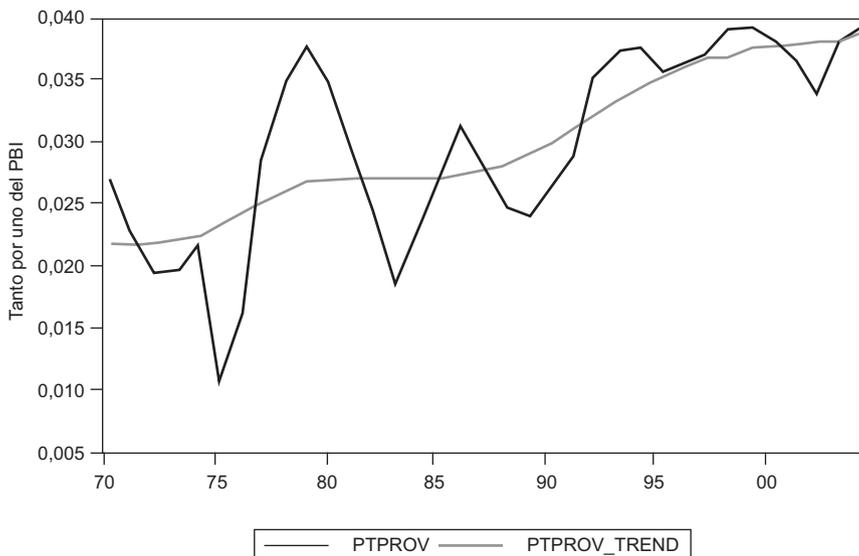
Fuente: elaboración propia sobre la base de MECON.

FIGURA 4.2.A
PRESIÓN TRIBUTARIA NACIONAL



Fuente: elaboración propia sobre la base de MECON.

FIGURA 4.2.B
PRESIÓN TRIBUTARIA PROVINCIAL



Fuente: elaboración propia sobre la base de MECON.

Este quiebre de la tendencia es consecuencia exclusiva de lo observado en la recaudación del gobierno federal, ya que los recursos tributarios provinciales no se han alejado de su línea de crecimiento de largo plazo (véanse figuras 4.2.a y 4.2.b).

El fuerte incremento en la recaudación nacional, cercana a 5 puntos del PBI a 2004, se explica de la siguiente forma: a) 2 puntos al impuesto a las ganancias, b) otros 2 puntos a derechos de exportación, y c) 1 punto al impuesto a los débitos y créditos bancarios. El efecto conjunto de estos tres factores ha significado un incremento continuo en la presión tributaria desde la salida de la convertibilidad. De esta forma, impuestos que tradicionalmente explicaban mucho de la recaudación total, como los impuestos a las transacciones sobre bienes y servicios, vienen perdiendo importancia relativa aun cuando su recaudación en términos del PBI se encuentra en los mismos niveles de antes de la crisis (aproximadamente el 6,9% del PBI).

Una mirada de más largo plazo (desde 1970) muestra que la presión tributa-

TABLA 4.1
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA NACIÓN Y PROVINCIAS
(Recaudación como porcentaje del PBI)

Concepto	1970- 1974	1975- 1979	1980- 1984	1985- 1989	1993- 1997	1998	2001	2004
Impuestos nacionales								
Ingresos del capital y el trabajo	6,3	5,5	3,6	5,3	7,2	6,9	7,2	8,3
Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	1,8	1,3	1,0	1,4	2,5	3,2	4,0	5,3
Aportes y contribuciones a la seguridad social	4,4	4,2	2,6	4,0	4,7	3,7	3,2	3,0
Sobre la propiedad	1,1	1,2	0,9	0,8	0,2	0,3	0,3	0,4
Internos sobre bienes y servicios	4,7	6,3	6,6	6,7	8,8	9,1	9,2	10,8
IVA Bruto	1,6	3,0	3,1	2,4	6,9	7,0	5,7	6,9
Selectivos (combustibles, internos y otros)	3,1	3,3	3,5	3,8	1,8	2,0	2,1	2,1
Débitos y créditos bancarios	0,0	0,0	0,1	0,5	0,0	0,0	1,1	1,7
Sobre el comercio y las transacciones internacionales								
Aranceles de importación	2,1	2,0	1,5	2,3	1,0	1,0	0,6	3,0
Derechos de exportación	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,6	0,7
Derechos de exportación	0,9	0,6	0,4	1,0	0,0	0,0	0,0	2,3
Otros	0,3	0,2	0,1	0,5	0,3	0,0	0,1	0,2

TABLA 4.1 (cont.)

Concepto	1970- 1974	1975- 1979	1980- 1984	1985- 1989	1993- 1997	1998	2001	2004
Recaudación bruta								
impuestos nacionales	14,5	15,1	12,7	15,6	17,4	17,3	17,5	22,7
Impuestos provinciales								
Sobre la propiedad				1,2	1,3	1,3	1,2	1,1
Internos sobre bienes y servicios				1,5	2,1	2,2	2,1	2,4
Otros				0,1	0,3	0,4	0,4	0,4
Recaudación impuestos provinciales	2,2	2,5	2,6	2,7	3,7	3,9	3,6	3,9
Recaudación bruta total	16,7	17,7	15,3	18,3	21,1	21,2	21,1	26,6

Fuente: elaboración propia sobre la base de DNIAF.

ria actual se explica por la duplicación de la presión de los impuestos provinciales, que pasaron de representar algo más del 2% del PBI a principios de los setenta a casi un 4% en los noventa, y por un incremento de 8 puntos del PBI en los nacionales, que de un 14,5% del PBI en el período 1970-1974 aumentaron hasta ubicarse levemente por encima del 17% en los noventa, y cerca del 23% del PBI en la actualidad (véase tabla 4.1).

Estructura tributaria

Siguiendo la clasificación realizada por el Ministerio de Economía (Mecon) y que se adapta a los ordenamientos internacionales habituales,⁴ la estructura impositiva muestra que el 43,1% de la recaudación se origina en impuestos sobre las transacciones internas, casi un tercio proviene de tributos sobre los ingresos y las ganancias del capital y el trabajo (31,2%), el 12,1% surge de impuestos sobre la propiedad y el 11,5% está constituido por gravámenes sobre el comercio exterior —en tanto que el 2,1% de los tributos no tiene una asignación precisa.⁵

Analizando por separado las estructuras nacional y provincial de recaudación, se observa que en el ámbito nacional un 39,9% de la recaudación proviene de impuestos a las transacciones internas; un 36,6% de gravámenes sobre los ingresos de los factores productivos, un 13,4%, de impuestos sobre el comercio exterior, y un 9,4%, de tributos sobre la propiedad.⁶ La recaudación provincial también se apoya en gran medida en tributos sobre las transacciones internas. El

impuesto a los ingresos brutos representa en promedio un 62% de los recursos, los impuestos a la propiedad recogen un 27,8%, y otros tributos que son asignables de acuerdo con estas clasificaciones recaudan el 10,2% restante.⁷ El mayor peso relativo que los impuestos sobre las importaciones y exportaciones adquieren a nivel nacional se debe a que son de aplicación exclusiva de este estrato de gobierno; lo mismo ocurre con los impuestos a los ingresos del capital y el trabajo (ganancias y aportes y contribuciones a la seguridad social son del ámbito nacional), aunque en este caso no por imposición constitucional, como en el primero, sino por decisión de los gobiernos subnacionales.⁸

Un análisis de la evolución histórica de la estructura de la recaudación entre 1970 y 2004 (véanse tablas 4.2 y 4.3) muestra cambios significativos de la composición actual respecto de la de períodos previos, como consecuencia de tres factores básicos: la imposibilidad de ajuste por inflación en los impuestos sobre la renta, el retorno a la imposición sobre las exportaciones y la imposición sobre las transacciones financieras. Así, por ejemplo, en el año 2004 casi el 1/5 de la

TABLA 4.2
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA NACIÓN + PROVINCIAS
ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN
(En porcentajes)

Concepto	1970- 1974	1975- 1979	1980- 1984	1985- 1989	1993- 1997	1998	2001	2004
I. Impuestos nacionales								
Ingresos del capital y el trabajo	37,6	31,8	22,9	29,1	34,0	32,5	34,2	31,2
Sobre la renta, las utilidades								
y las ganancias de capital	11,0	7,5	6,6	7,5	11,8	15,2	18,9	19,8
Aportes y contribuciones								
a la seguridad social	26,6	24,3	16,4	21,6	22,2	17,4	15,3	11,4
Sobre la propiedad	6,5	6,3	5,0	4,2	0,9	1,5	1,6	1,5
Internos sobre bienes y servicios	28,2	35,4	44,4	36,7	41,8	42,9	43,4	40,4
IVA Bruto	9,8	16,7	20,2	12,9	32,6	32,9	27,0	26,0
Selectivos (combustibles,								
internos y otros)	18,4	18,7	23,2	20,8	8,6	9,4	9,9	7,8
Débitos y créditos bancarios	0,0	0,0	1,0	3,0	0,0	0,0	5,2	6,5
Sobre el comercio y las								
transacciones internacionales	12,7	11,6	10,2	12,3	4,6	4,5	3,0	11,5
Aranceles de importación	5,5	4,3	5,0	4,2	4,4	4,4	2,8	2,7
Derechos de exportación	5,3	3,6	2,9	5,5	0,1	0,0	0,1	8,6
Otros	1,7	1,2	0,5	2,8	1,2	0,2	0,6	0,6

TABLA 4.2 (cont.)

Concepto	1970- 1974	1975- 1979	1980- 1984	1985- 1989	1993- 1997	1998	2001	2004
Recaudación bruta								
impuestos nacionales	86,6	86,3	83,1	85,1	82,6	81,6	82,8	85,2
II. Impuestos provinciales								
Sobre la propiedad				6,4	6,2	6,1	5,6	4,1
Internos sobre bienes y servicios				8,1	9,8	10,3	9,8	9,1
Otros				0,4	1,4	2,0	1,8	1,5
Recaudación impuestos provinciales	13,4	13,7	16,9	14,8	17,4	18,4	17,2	14,8
Recaudación bruta total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de DNIAF.

TABLA 4.3
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA NACIONAL.
ESTRUCTURA PORCENTUAL

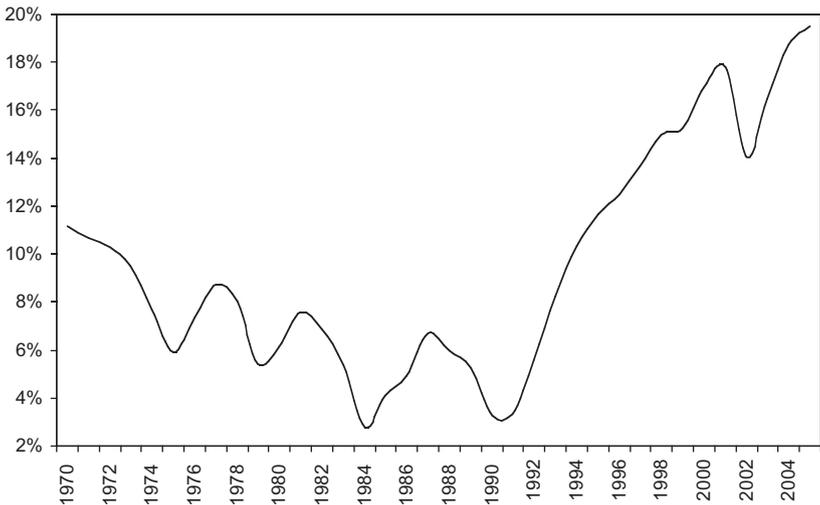
Concepto	1970- 1974	1975- 1979	1980- 1984	1985- 1989	1993- 1997	1998	2001	2004
I. Impuestos nacionales								
Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	12,7	8,7	7,9	8,8	14,3	18,6	22,8	23,2
Aportes y contribuciones a la seguridad social	30,7	28,2	19,7	25,4	26,9	21,3	18,5	13,4
Ingresos del capital y el trabajo	43,4	36,9	27,6	34,2	41,2	39,9	41,3	36,6
Sobre la propiedad	7,5	7,4	6,0	4,9	1,1	1,8	1,9	1,8
Internos sobre bienes y servicios	32,5	41,0	53,5	43,1	50,7	52,6	52,4	47,4
IVA Bruto	11,3	19,3	24,3	15,1	39,4	40,3	32,6	30,5
Selectivos (combustibles, internos y otros)	21,2	21,7	28,0	24,4	10,4	11,5	11,9	9,1
Débitos y créditos bancarios	0,0	0,0	1,2	3,5	0,0	0,0	6,2	7,6
Sobre el comercio y las transacciones internacionales	14,6	13,4	12,3	14,5	5,6	5,6	3,7	13,4
Otros	1,9	1,3	0,6	3,3	1,5	0,2	0,7	0,7
Recaudación bruta								
impuestos nacionales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de DNIAF.

recaudación consolidada bruta de Nación y provincias tuvo su origen en el impuesto a las ganancias, y su participación creció aún más en 2005, llegando al 23,5%. Cifras de esta magnitud nunca habían sido registradas y, en buena medida, se explican por la falta de adecuación de este impuesto a un ambiente inflacionario, hecho que afecta en forma heterogénea tanto a personas físicas como empresas. Éste es un cambio relativo importante respecto de estos tributos en etapas previas de alta inflación, ya que en esos períodos se permitía el ajuste por inflación. La inflación afecta este impuesto de dos maneras: a) para personas físicas, no se han alterado las escalas de ingresos para la determinación del impuesto, lo que implica que personas con igual ingreso real tienen un mayor ingreso nominal y por ende caen (en promedio) en una escala más alta con una tasa efectiva mayor, y b) para empresas, al no permitirse valuar los costos de producción a precios de mercado, se genera una ganancia nominal mayor y por ende un impuesto determinado mayor.⁹

En términos históricos, el peso del impuesto a las ganancias había caído claramente a partir del año 1974, desde un 11,4% de la recaudación consolidada en el período 1970-1973 hasta un 5,2% de ésta en 1980-1992, con un mínimo del 2,8% en 1984. A partir de las reformas de principios de los noventa,¹⁰ incrementó su participación en forma ininterrumpida, alcanzando un pico del 17,8% en 2001 (que se eleva hasta el 18,7% si se incluye el impuesto sobre la ganancia mínima

FIGURA 4.3
IMPUESTO A LAS GANANCIAS.
PARTICIPACIÓN EN LA RECAUDACIÓN CONSOLIDADA



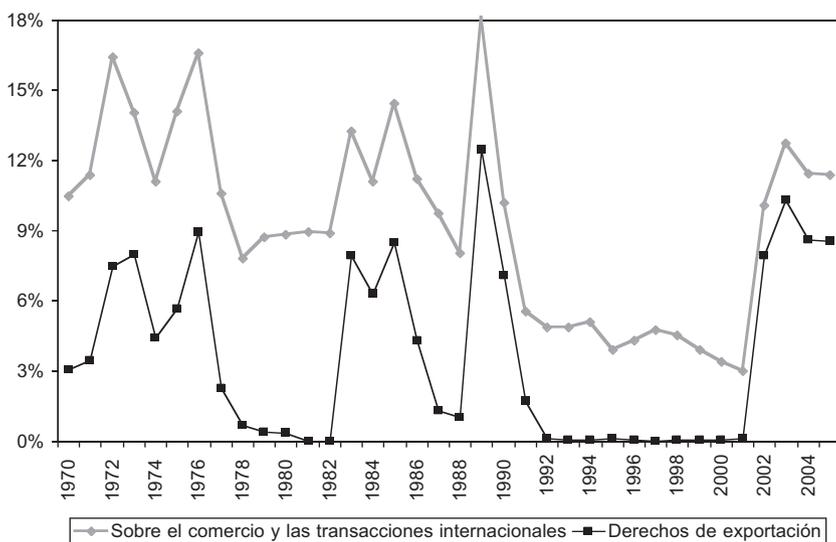
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de DNI AF e INDEC.

presunta), cuando la ausencia de ajuste por inflación era todavía una cuestión no relevante (ese ajuste se había eliminado a principios de los noventa pero la ausencia de inflación no generaba ninguna distorsión) (véase figura 4.3).

En cuanto a los impuestos sobre el comercio exterior, en los noventa se había observado un proceso de apertura que implicó reducciones en las alícuotas generales de los aranceles y la eliminación de los impuestos a las exportaciones, pasando de una recaudación de casi el 15% del PBI a niveles por debajo del 6%. El gran aumento en la carga de estos tributos en la situación posterior a la crisis se debe a la restauración de los impuestos a las exportaciones, que representaron en 2004 el 8,6% de la recaudación consolidada (luego de un pico del 10,3% en 2003).

Los niveles actuales de los gravámenes sobre el comercio internacional se encuentran en los máximos históricos (en términos del PBI). Además se observa un cambio conceptual, mientras que en los setenta y ochenta el peso del gravamen recaía mayormente sobre las importaciones, en la actualidad lo hace sobre las exportaciones ya que, en 2004, del 11,5% de la recaudación total explicada por los gravámenes sobre el comercio internacional, las tres cuartas partes estaban vinculadas a las exportaciones. Es interesante notar que el patrón histórico de comportamiento de éstos indica que las retenciones a las exporta-

FIGURA 4.4
IMPUESTOS SOBRE LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES
PARTICIPACIÓN EN LA RECAUDACIÓN CONSOLIDADA

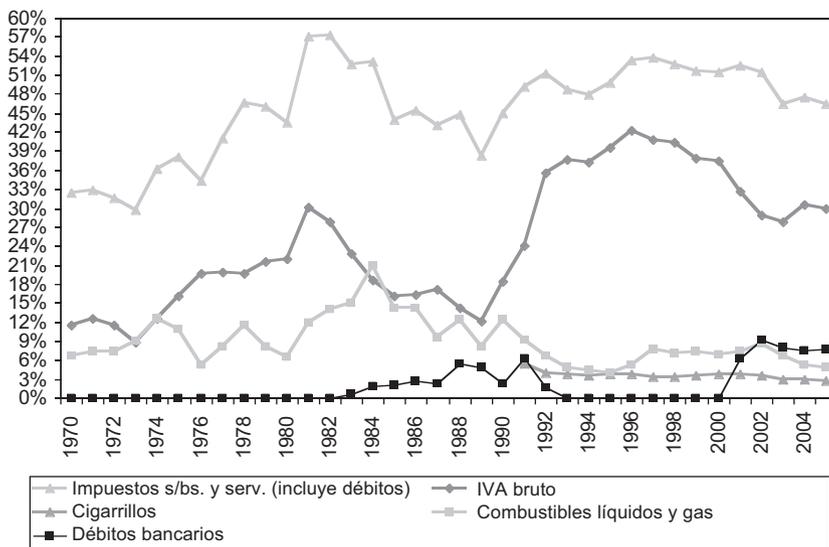


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de DNIAP e INDEC.

ciones suelen ser más importantes en términos de recaudación en épocas en las que el tipo de cambio es elevado, como se observa en la actualidad y como ocurrió, por ejemplo, en el período 1983-1986. Claramente ello no sólo es consecuencia de las mayores exportaciones, sino de mayores alícuotas.¹¹

El tercer factor de cambios recientes, la reaparición de un gravamen sobre las transacciones financieras, esta vez sobre débitos y créditos,¹² impactó en los tributos sobre las transacciones internas.¹³ Los impuestos sobre las transacciones internas han sido, desde la segunda mitad del siglo XX, aquellos sobre los que se apoyó el mayor peso de la recaudación impositiva del país. Estos tributos pasaron de representar el 32,5% de la recaudación del gobierno nacional a principios de la década del setenta, a aportar el 41,2% del total en la segunda mitad de ese decenio, luego de la introducción del IVA en 1975, en reemplazo del impuesto a las ventas (véanse tabla 4.2 y figura 4.5).¹⁴ Luego de alcanzar un pico del 57,2% en 1982, esa proporción fue reduciéndose hasta el 39,5% en la segunda parte de los ochenta debido a, fundamentalmente, el incremento en el peso relativo de los ingresos generados por los impuestos al factor trabajo, que aumentaron respecto de períodos anteriores. En ese lapso, predominaron los impuestos selectivos (internos sobre consumos específicos y combustibles) por

FIGURA 4.5
IMPUESTOS SOBRE LOS BIENES Y SERVICIOS
PARTICIPACIÓN EN LA RECAUDACIÓN NACIONAL



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de DNI AF e INDEC.

sobre el impuesto general al consumo, aportando los primeros un 58% de lo recaudado por esta vía. Esa tendencia se invirtió luego de la reforma de los noventa, que dio un mayor peso al IVA, haciendo que aproximadamente tres cuartas partes de lo recaudado en impuestos al consumo tuviera su origen en este tributo y reduciendo, a la vez, alícuotas y bienes alcanzados por impuestos específicos. De todas maneras, estos cambios no modificaron el peso total de los tributos a las transacciones internas en la recaudación nacional, que se mantuvo en alrededor del 50% en el período 1993-1997. A partir de 2001, la introducción del impuesto sobre los débitos y créditos bancarios generó una modificación en la composición del aporte realizado por los impuestos sobre las transacciones internas, perdiendo algo de peso el IVA e internos a favor del anterior. Asimismo, se produce una reducción del peso de estos tributos causada por la introducción de los derechos de exportación y el comportamiento del impuesto a las ganancias, consecuencia de la falta de ajuste por inflación.

Considerados los impuestos sobre los bienes y servicios en forma individual, el IVA (hasta 1974 impuesto sobre las ventas) pasó de representar un 9,8% de los recursos consolidados entre 1970 y 1974 a un 18,4% de éstos en el período 1975-1984, cayendo a un 12,9% en 1985-1989. Las reformas de los noventa lo ubicaron en un 32,7% durante esta década y los factores mencionados que produjeron cambios desde la última crisis, redujeron su participación a un 26% de la recaudación tributaria de Nación más provincias en 2004.

Entre los tributos selectivos sobre transacciones, los impuestos sobre los combustibles y la electricidad representaron en promedio el 10% de la recaudación consolidada en los setenta y ochenta, aunque con fuerte dispersión en los distintos años, oscilando entre un 5,1% (1976) y un 17,7% (1984). A partir de 1992, con la desregulación del sector, los impuestos sobre los combustibles disminuyeron su peso en el total recaudado y ello pese a que, a partir de 1996, se han ido introduciendo más bienes en su base imponible (por ejemplo, el GNC utilizado como combustible de automóviles o el gas licuado para uso automotor) o se han creado nuevos impuestos, como el adicional al gas oil y la tasa de infraestructura hídrica. En el promedio del período 1992-2004, estos impuestos representaron el 5,5% del total de la recaudación de Nación y provincias.

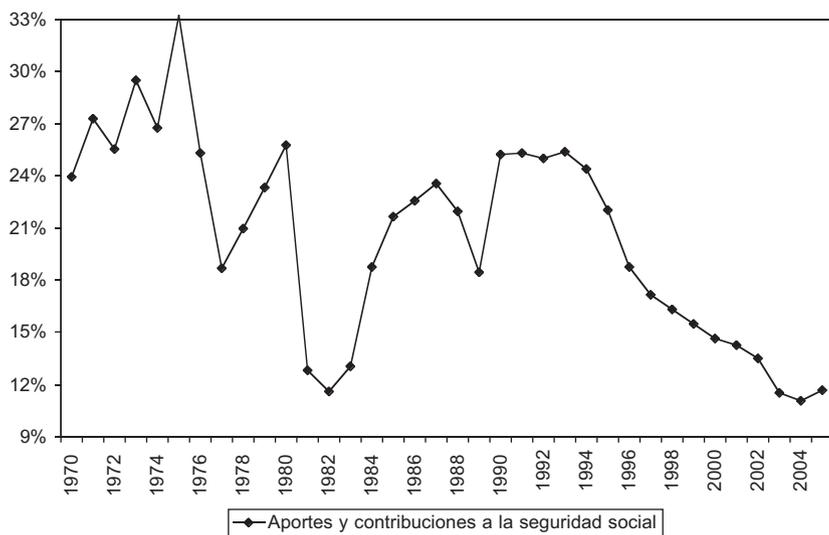
Los impuestos internos, por su parte, experimentaron cambios importantes no sólo en su participación en la recaudación sino también en su estructura. Antes de la generalización del IVA, estos impuestos eran los principales gravámenes sobre el consumo debido a su menor costo de recaudación y difícil elusión. Durante las décadas de los setenta y los ochenta su recaudación se mantuvo en alrededor del 1% del PBI. Sin embargo, el avance de otros tributos de importancia les hizo perder peso relativo, pasando de un 6,2% de la recaudación total en el período 1970-1974 al 5,6% durante 1985-1989. A partir de principios de los noventa, las reformas establecieron el IVA como el principal impuesto sobre el consumo y durante esta década, la eliminación de algunos productos alcanzados por impuestos internos¹⁵ y la reducción de algunas alícuotas¹⁶ pro-

dujeron una disminución en su recaudación al 0,7% del PBI, valor en el que se mantienen actualmente. En tanto, su peso en la recaudación cayó a un 3,1% en 1998 y a un 2,8% en 2004.

Los tributos sobre la propiedad recaudados por el gobierno nacional tuvieron un peso algo menor al 10% de su recaudación durante la década del setenta. En los ochenta esa proporción disminuyó para ubicarse entre un 4 y un 5%, sobre la base de los tributos sobre el patrimonio neto, sobre los sellos y sobre las transferencias de inmuebles. En la década de los noventa, la incidencia de estos gravámenes fue ínfima, apenas el 0,9% de la recaudación tributaria consolidada. A partir de 1998, se ubicaron en alrededor del 1,5% de la recaudación, valor en el que se mantienen estables y que se sostiene sobre la base del impuesto sobre los bienes personales, que no aumenta su participación aun frente a la falta de ajuste del mínimo exento.¹⁷

El factor trabajo, por su parte, estuvo siempre muy fuertemente gravado, con picos que alcanzaron a un tercio de la recaudación consolidada (1975). Entre 1970 y 1993 representaron, aproximadamente, un cuarto de la recaudación total, en promedio. A partir de los cambios introducidos en el sistema de seguridad social a mediados de la década pasada y la caída del empleo registrado, su parti-

FIGURA 4.6
IMPUESTOS SOBRE LA NÓMINA SALARIAL
PARTICIPACIÓN EN LA RECAUDACIÓN CONSOLIDADA



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de DNI AF e INDEC.

cipación se redujo drásticamente y pasaron de un 17,4% de los ingresos tributarios de los gobiernos nacional y provinciales en 1998 a un 11,4% en 2004. Si se incluyen los ingresos de las Aseguradoras de Jubilaciones y Pensiones, sólo a los efectos de compatibilizar las cifras, el porcentaje se mantiene cerca de un cuarto de la recaudación hasta 1996. A partir de 1997 comienza un descenso moderado que lo lleva hasta un 20,9% de la recaudación total en 2001, pero que se acentúa frente a la última crisis. Así, la recaudación de la seguridad social, incluidos los aportes al sistema de capitalización, representó el 14,2% de los recursos tributarios de Nación y provincias en 2004.

En el nivel provincial, la imposición general sobre las transacciones internas dada por el impuesto a los ingresos brutos, concentra la mayor parte de los recursos, seguida por los tributos sobre los sellos, inmuebles y automotores, quedando una fracción de otros impuestos de menor cuantía. El tributo en cascada sobre las ventas representó el 54,4% de la recaudación provincial en el período 1985-1989, ascendió apenas por encima del 56% durante los noventa y subió hasta el 62% en 2004. Así, este impuesto significó alrededor de un 10% de la recaudación consolidada en 1998, aunque cayó levemente al 9% en 2004. Los tributos sobre la propiedad,¹⁸ mientras tanto, recaudaron el 43% de los recursos provinciales en el período 1985-1989. Sin embargo, su participación disminuyó gradualmente a partir de los primeros años de los noventa hasta un 33% en 1998 y luego a un 27,8% en 2004. Ello se debe a que hay jurisdicciones que eliminaron algunos de estos tributos o los incluyeron en diferentes regímenes de promoción, por los que se otorgaron diversas exenciones y reducciones que los afectaron. De estos recursos, aproximadamente la mitad proviene del impuesto inmobiliario y la otra mitad se divide en partes de similar cuantía entre los gravámenes sobre los sellos y los automotores. Los tributos menores aplicados en las diferentes jurisdicciones representaban sólo el 2,6% de la recaudación provincial en la segunda mitad de los ochenta, pero crecieron en gran medida durante los noventa para llegar a ser el 10,8% de los recursos provinciales en 1998 y el 10,2% en 2004. De esta manera, se observa que las provincias van apoyando cada vez más su recaudación en un tributo altamente distorsivo para la actividad productiva, pero de fácil administración para el fisco y de gran recaudación con una alícuota baja debido a su efecto acumulativo. Mientras tanto, van perdiendo peso gravámenes como el inmobiliario y el automotor que no causan distorsiones fuertes sobre la producción, pero son de difícil administración debido principalmente a problemas de valuación. Al mismo tiempo, creció fuertemente el peso de otros tributos más pequeños y no tradicionales. En este sentido, la mayoría de las jurisdicciones posee tributos sobre la lotería, rifas y otros juegos de azar. Algunas de ellas, como Córdoba, Mendoza y Neuquén, los extienden al turf y otros eventos y apuestas. Asimismo, algunas jurisdicciones como San Luis, Río Negro y Entre Ríos, cobran impuestos de tasas fijas o variables sobre contratos societarios, transferencias de bienes muebles e inmuebles y operaciones comerciales, bancarias y financieras.

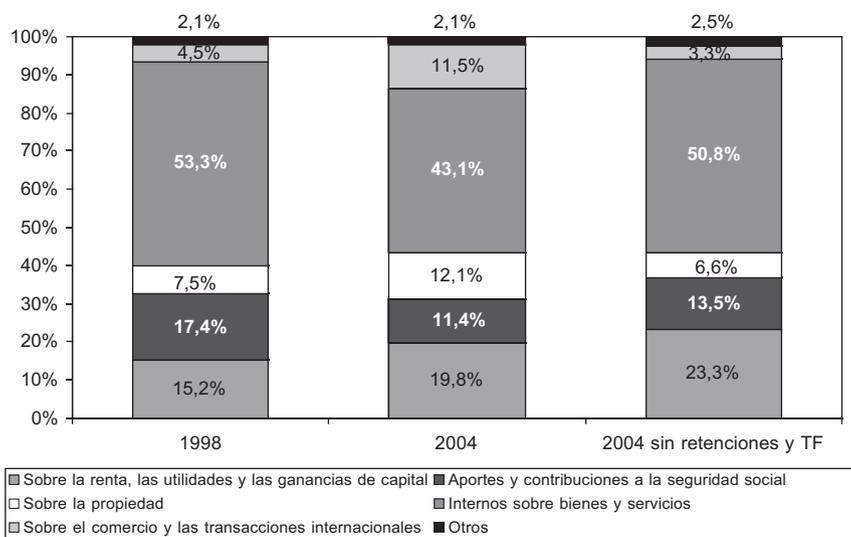
TABLA 4.4
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA PROVINCIAL
ESTRUCTURA PORCENTUAL

Concepto	1970- 1974	1975- 1979	1980- 1984	1985- 1989	1993- 1997	1998	2001	2004
Sobre la propiedad	s/d	s/d	s/d	43,0	35,3	33,0	32,5	27,8
Sellos	s/d	s/d	s/d	10,3	9,9	8,5	9,0	6,7
Inmobiliario	s/d	s/d	s/d	22,9	16,8	16,1	17,2	15,2
Automotor	s/d	s/d	s/d	9,8	8,6	8,4	9,0	5,9
Internos sobre bienes y servicios	s/d	s/d	s/d	54,4	56,4	56,2	57,2	62,0
Otros	s/d	s/d	s/d	2,6	8,3	10,8	10,3	10,2
Recaudación impuestos provinciales	s/d	s/d	s/d	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia sobre la base de DNIAF.

En síntesis, si se realiza un análisis comparativo antes y después de la devaluación, tenemos los cambios tremendamente significativos que se mostraron más arriba. Sin embargo, si descontamos las retenciones y el impuesto sobre las transacciones financieras y nos quedamos con los “impuestos tradicionales”, entonces las diferencias pasan a ser más sutiles y tienen, por lejos, su explicación principal en la mayor proporción de impuestos sobre la renta (el 23,3 frente al 15,2% de la recaudación consolidada en 2004 y 1998, respectivamente), en buena medida explicada por el efecto de la inflación y la falta de ajuste en el impuesto a las ganancias; en segundo lugar, surge la menor participación de los impuestos sobre la nómina salarial, explicada, básicamente, por la caída del salario real y por un crecimiento del empleo más lento que el de la economía real. En conjunto, estos factores determinaron que los impuestos sobre el capital y el trabajo representaran 4,2 puntos porcentuales adicionales por sobre el nivel de 1998 en los impuestos sobre la renta, el capital y el trabajo. El otro aumento se da en la participación de los impuestos no clasificados y corresponde, en su totalidad, al monotributo. Finalmente, debe decirse que la crisis y la devaluación generaron una caída relativa de los impuestos sobre las importaciones, como consecuencia de la declinación de éstas (véase figura 4.7).

FIGURA 4.7
ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA CONSOLIDADA
ANTES Y DESPUÉS DE LA DEVALUACIÓN



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de DNIAF.

4.3. LA PRESIÓN TRIBUTARIA SOBRE LAS EMPRESAS EN LA ARGENTINA

Durante el año 2005, FIEL llevó adelante una encuesta a empresas cuyo objetivo básico fue estimar la presión tributaria soportada por el sector formal de la economía (esa encuesta recabó información referida al año 2004). Como ya se mencionó, no se intentó realizar una mirada de incidencia –esto es, estimar sobre quién finalmente recae la carga de la imposición–, sino medir el *quantum* de recursos que éstas le transferían al fisco, tanto al nivel nacional como provincial y municipal, independientemente de si luego trasladaban esa carga a los consumidores y usuarios finales, o no.

Las respuestas alcanzaron a unas doscientas unidades de negocios, con un valor de ventas total por unos 69.000 millones de pesos en el año 2004, estimándose un valor agregado, para la muestra, de unos 35.300 millones de pesos.¹⁹ Esta cifra representa el 8,6% del PBI (a precios de productor).²⁰

El grado de cobertura de la encuesta fue amplio en cuanto a su composición sectorial, aunque se restringió básicamente a empresas comprendidas en lo que hemos denominado en anteriores estudios de FIEL economía privada de negocios.²¹

Restringir el alcance sectorial del análisis plantea ciertos problemas a la hora de extraer conclusiones generales. Esto es así puesto que el nivel de imposición varía de acuerdo con el sector de actividad, en tanto también difiere la situación de formalidad/informalidad de cada uno de ellos. En el primer caso, ello se debe a posibles tratamientos impositivos diferenciales; así por ejemplo, las retenciones sobre las exportaciones afectan particularmente algunos sectores y recaen con menor fuerza sobre otros; los impuestos selectivos sobre el consumo son, por definición, específicos a determinados sectores; las alícuotas diferentes en el caso del IVA son otra fuente importante de discrepancia sectorial.

En cuanto al grado de formalidad, ésta se ve afectada, entre otros factores, por la magnitud del control al que puede verse sometida cada actividad, siendo claramente más significativa en aquellos sectores sujetos a regulación (empresas proveedoras de servicios públicos, sector financiero y de seguros), a los que se suman aquellos con alto grado de concentración (actividad extractiva de petróleo, industria tabacalera, por citar un par de casos) y, por supuesto, también varía en forma directa con el tamaño de la empresa que será inspeccionada.²²

En lo que respecta al tamaño de las empresas encuestadas, si bien la muestra es heterogénea, se nota un sesgo hacia empresas grandes que suelen ser más capital intensivas que el promedio.

Como en toda encuesta, los resultados son representativos de la población encuestada, pero no necesariamente para la población total de empresas. Por otro lado, los datos que surgen de las cuentas nacionales no pueden ser trasladados a nivel empresa, por lo que el procedimiento habitual, y el que se seguirá en este estudio, es expandir los resultados de la encuesta hacia la totalidad de las empresas del país para luego comparar este resultado con el que surge de cuentas nacionales. Al expandir el resultado de la muestra a la población, básicamente, se asume que las empresas no encuestadas tienen un grado de cumplimiento similar al de las encuestadas, que por diseño muestral son empresas con mayor grado de formalidad. De esta forma, de la comparación de ambos valores surgirá: a) cuánto más debería recaudar el fisco si todas las firmas tuvieran un cumplimiento similar al de las encuestadas, y b) cuál es la diferencia en términos de carga impositiva para las empresas del sector formal en relación con las del sector informal.

Para expandir los resultados correctamente, debe realizarse un estudio estadístico que identifique la fuente de variación entre las empresas. La presión de los distintos impuestos considerados en este estudio, medida como recaudación del impuesto en términos de valor agregado o en términos de ventas, tiene cierta variación o heterogeneidad entre las empresas estudiadas. Esta heterogeneidad se debe, en primer lugar, a diferencias de imposición, ya que los tributos y sus alícuotas pueden variar entre sectores industriales o entre empresas (ejemplos ya mencionados son los impuestos a los consumos especiales o los derechos de exportación). En segundo lugar, la heterogeneidad también se debe a diferencias en la incidencia de un impuesto que, en diseño, no discrimina entre sectores o

empresas. En este caso, aun cuando el diseño del impuesto sea simétrico entre empresas, diferencias relacionadas con la tecnología de producción y comercialización de cada firma afectarán el cómputo de la presión tributaria. Por ejemplo, empresas con más rotación de fondos tendrán una incidencia del impuesto a los débitos y créditos bancarios mayor, lo que incrementará la presión tributaria total que tenga esta firma. Otro ejemplo son las diferencias en el uso de factores: empresas que son más trabajo intensivas tendrán una presión de los impuestos laborales en términos del valor agregado, mayor, mientras que las capital intensivas tenderán a tener una presión de los impuestos al capital, mayor. Si las alícuotas efectivas para cada insumo no son homogéneas, la presión total de cada firma variará de acuerdo con qué composición de factores use. Todas estas consideraciones muestran que la tarea de expandir la muestra tiene ciertas complejidades técnicas, por lo que en este capítulo se describirán los principales resultados.

La tarea por seguir, entonces, tiene dos aristas. Primero hay que estimar una presión tributaria sobre la base de la información oficial que sea comparable con el universo encuestado. En segundo lugar hay que expandir los resultados de la encuesta a la totalidad del universo encuestado.

4.3.1. Presión tributaria global comparable con la encuesta

Para llevar adelante la labor propuesta –estimar la presión tributaria sobre el sector de negocios comparable con la encuesta–, deberán excluirse de la recaudación y del valor agregado globales, aquellos sectores de actividad no captados –o captados deficientemente– por la encuesta. Además, deberán eliminarse de la recaudación –y, consecuentemente, estimar y deducir del nivel de actividad involucrado–, los ingresos generados por personas físicas y por monotributistas. Hay varios ejemplos de impuestos a deducir en el primer caso: la recaudación del impuesto a las ganancias de personas o del impuesto sobre los bienes personales son los más evidentes, pero también las personas generan recursos al fisco a través de sus pagos previsionales como autónomos o por sus movimientos bancarios alcanzados por el impuesto sobre las transacciones financieras.²³ En cuanto a los monotributistas, se prescindirá no sólo de las personas físicas que revistan en esta categoría ante la AFIP, sino también de las empresas así clasificadas. En virtud de la simplicidad del régimen de monotributo y de sus muy peculiares características respecto del resto del sistema impositivo, con una alícuota promedio que se ubica en torno del 3,5% de la actividad involucrada, al diseñarse la encuesta se definió como universo a todas las empresas que no estuvieran alcanzadas por este régimen.

Los sectores no captados

De acuerdo con su clasificación para la estimación de las cuentas nacionales, los sectores no captados —o captados en forma no adecuada— por la encuesta, fueron los siguientes: actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (K, en la nomenclatura habitual); administración pública y defensa, y organizaciones y órganos territoriales (L y Q); enseñanza y servicios sociales y de salud (M y N); otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales, y hogares privados con servicio doméstico (O y P). En su mayoría, la no inclusión de los sectores mencionados obedeció a cuestiones estratégicas en cuanto al logro del objetivo buscado. Es éste, claramente, el caso del sector gobierno y de los servicios comunales, sociales y personales que, en general, son desarrollados

TABLA 4.5
PARTICIPACIÓN SECTORIAL DE LAS EMPRESAS ENCUESTADAS
EXCLUIDO EL SECTOR GOBIERNO
AÑO 2004

		Participación sectorial		Diferencia
		En la encuesta	En la economía	
A	Agricultura, caza y silvicultura	0,14	10,66	-10,52
B	Pesca	0,19	0,32	-0,13
C	Minas y canteras	21,94	5,99	15,95
D	Industria manufacturera	32,68	25,39	7,29
E	Electricidad, gas y agua	4,13	1,77	2,36
F	Construcción	0,52	4,39	-3,87
G	Comercio	14,29	12,33	1,96
H	Hoteles y restaurantes	0,07	2,53	-2,46
I	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	21,09	9,55	11,54
J	Intermediación financiera	4,47	4,34	0,14
K	Act. inmobiliarias, empresariales y de alquiler	0,47	11,70	-11,23
M y N	Enseñanza y serv. sociales y de salud	0,01	6,90	-6,89
O y P	Otros serv. comunitarios, sociales y personales, hogares y serv. doméstico	0,00	4,14	-4,14
		100,00	100,00	0,00

Fuente: elaboración propia sobre la base del Censo Nacional Económico, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y FIEL.

por empresas unipersonales, alcanzadas por el monotributo, o por organizaciones no gubernamentales, cooperativas y fundaciones, que no forman parte, por cierto, de la economía de negocios. Ésta es la situación imperante, también, en buena parte de los sectores de enseñanza y salud.

Así, en términos del objetivo de medir la presión tributaria que ejerce el Estado sobre el sector privado de negocios, sólo se dejaron de lado las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler. Este sector aporta una porción importante del PBI, pero ello es consecuencia, básicamente, de la imputación de alquileres sobre la vivienda propia, materia que no tiene efectos sobre la recaudación impositiva. En sentido contrario, pese a su baja representatividad en la encuesta (véanse tablas 4.5 y 4.6), se decidió incluir las actividades vinculadas al sector agropecuario. Se eligió esta alternativa en vista de la razonabilidad de los resultados obtenidos en términos de la estructura tributaria a la que están sujetas estas empresas. Las actividades encuestadas representaron, entonces, el 77,3% del valor agregado de la economía –medido a precios de productor– en el año 2004.

Las tablas 4.5 y 4.6 dan cuenta de que la encuesta tiene un sesgo a incluir

TABLA 4.6
PARTICIPACIÓN SECTORIAL EN LA ECONOMÍA PRIVADA DE NEGOCIOS
INCLUIDO EL SECTOR AGROPECUARIO
AÑO 2004
(En porcentajes)

		Participación sectorial		Diferencia
		En la encuesta	En la economía	
A	Agricultura, caza y silvicultura	0,14	13,79	-13,65
B	Pesca	0,19	0,42	-0,22
C	Minas y canteras	22,05	7,75	14,29
D	Industria manufacturera	32,84	32,86	-0,03
E	Electricidad, gas y agua	4,15	2,29	1,86
F	Construcción	0,53	5,69	-5,16
G	Comercio	14,36	15,96	-1,60
H	Hoteles y restaurantes	0,07	3,27	-3,20
I	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	21,19	12,36	8,83
J	Intermediación financiera	4,50	5,61	-1,12
		100,00	100,00	0,00

Fuente: elaboración propia sobre la base del Censo Nacional Económico, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y FIEL.

actividades con mayor nivel de formalidad que el promedio de la economía. La sobrerrepresentación de sectores como electricidad, gas y agua o minas y canteras, más formales que el promedio, así como la baja representatividad de la construcción y de actividades vinculadas a los hoteles y restaurantes –sectores con menor grado de formalidad que la media–, apuntan en este sentido.

En conclusión, los datos que surgen de la encuesta de FIEL permitirán conocer la presión tributaria sobre la economía de negocios formal y, con las correcciones mencionadas en función de la diferente estructura sectorial de la muestra y la economía, se podrá comparar la presión tributaria que soportan las actividades privadas formales con la que se observa sobre el sector privado de mercado en su conjunto.

La presión tributaria global y sobre el sector empresario de negocios

Como se citaba al inicio de este capítulo, en el año 2004, la presión tributaria de Nación y provincias alcanzó el 26,6% del PBI en términos brutos o el 26,2% si se consideran los reintegros pagados por el Estado nacional a las empresas. Las cifras que aparecen en la primera columna de la tabla 4.7, sobre el que se desarrollará el análisis de la presente sección, difieren de estos guarismos puesto que aquí, en lugar de considerarse el PBI a precios de mercado –esto es, incluyendo todos los impuestos indirectos–, se utiliza el PBI a precios de productor, que deja de lado la recaudación del IVA y de los aranceles sobre importaciones. Esta corrección ha sido necesaria en virtud de que la información de valor agregado sectorial se publica a este nivel de desagregación. Corregida la presión tributaria para tener en cuenta esta consideración, alcanza el 29,3% del PBI en términos brutos.

A partir de aquí se realizan las transformaciones necesarias, según se describía en el párrafo anterior, para compatibilizar el universo de la recaudación con el sector empresario de negocios cubierto en la encuesta. En términos generales, se realizaron las siguientes modificaciones: a) se dedujeron los impuestos al trabajo de autónomos y monotributistas; b) se eliminaron el impuesto a las ganancias de personas físicas, el impuesto sobre los bienes personales, el impuesto sobre los juegos de azar y sobre el capital de las cooperativas, ya que la muestra no incluyó este tipo de sociedades; c) se consideró el impuesto determinado en lugar de la recaudación efectiva cuando se abordó el impuesto sobre las ganancias de las empresas, y d) se estimó y, consecuentemente se neteó, la porción del impuesto a los créditos y débitos bancarios asignable a personas físicas.²⁴

En cuanto a las actividades sectoriales no incluidas, se contó con información de la AFIP de recaudación por sector, de impuestos tales como IVA, sobre la nómina salarial y de aranceles de importación y retenciones sobre las exportaciones, así como de la determinación del impuesto a las ganancias y ganancia mínima presunta, que permitieron deducir lo ingresado por las actividades no captadas.

TABLA 4.7
 PRESIÓN TRIBUTARIA - PRESIÓN GLOBAL VS. RESULTADOS DE LA ENCUESTA
 (En porcentaje del Valor Agregado)

Categoría	Total	Total con ganancias impuesto determinado	Sector empresario de negocios*	Encuesta FIEL (promedio simple)	Encuesta FIEL (Agregada)
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
IMPUESTOS NACIONALES	25,1	23,2	26,6	32,4	41,5
Sobre los ingresos del trabajo	3,9	3,9	3,8	6,6	2,4
Patronales	2,4	2,4	2,3	4,3	1,6
Personales	1,5	1,5	1,5	2,3	0,8
Sobre las utilidades y los ingresos del capital	5,7	3,8	4,9	4,9	4,5
Ganancias total	5,4		na	na	na
Ganancias personas jurídicas	3,9		na	na	na
Ganancias personas jurídicas - impuesto determinado	3,8	3,8	4,9	4,9	4,5
Ganancia mínima presunta	0,3	0,3	0,9	0,4	0,9
Sobre las transacciones	11,6	11,6	12,9	16,3	21,1
IVA total bruto	7,5	7,5	7,9	11,4	8,3
IVA DGI	4,3	4,3	4,8	8,2	5,2
IVA Aduana	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Selectivos al consumo	2,3	2,3	3,2	2,8	10,9
Débitos	1,9	1,9	1,8	2,1	1,9
Sobre el comercio exterior	3,2	3,2	4,5	4,1	11,5
Aranceles de importación	0,8	0,8	1,0	1,1	0,5
Derechos de exportación	2,5	2,5	3,4	3,0	11,0
Otros impuestos nacionales	0,7	0,7	0,5	0,5	2,0
Monotributo	0,1	0,1	na	na	na
IMPUESTOS PROVINCIALES	4,2	4,2	3,1	4,2	3,3
Sobre la propiedad	0,9	0,9	0,3	0,4	0,2
Inmobiliario	0,6	0,6	0,1	0,3	0,1
Sellos	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1
Sobre las transacciones	2,6	2,6	2,6	3,6	2,9
Ingresos brutos	2,6	2,6	2,6	3,6	2,9
Otros provinciales	0,7	0,7	0,1	0,2	0,2

TABLA 4.7 (cont.)

Categoría	Total	Total con ganancias impuesto determinado	Sector empresario de negocios*	Encuesta FIEL (promedio simple)	Encuesta FIEL (Agregada)
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
IMPUESTOS MUNICIPALES	na	na	na	1,2	0,4
Recaudación bruta nacional + provincial	29,3	27,5	29,7	36,6	44,8
Reintegro de impuestos	0,4	0,4	0,5	0,3	0,6
Recaudación neta nacional + provincial	29,0	27,1	29,1	36,3	44,2
Recaudación municipal	na	na	na	1,2	0,4
Recaudación bruta nac. + prov. + munic.	na	na	na	37,8	45,3
Recaudación neta nac. + prov. + munic.	na	na	na	37,5	44,7

Notas: Los aportes personales son brutos de los ingresos a las AFJP.

Ganancia mínima presunta se excluye al realizar el cómputo de la presión tributaria, ya que se toma como pago a cuenta de ganancias cuando se determina el impuesto.

* Se considera el sector empresario –excluidos los monotributistas– para las actividades A a J inclusive, según la clasificación de Cuentas Nacionales.

Fuente: sobre la base de DNIAF, AFIP, MECON y la encuesta de FIEL.

Algunas de las decisiones adoptadas merecen ser justificadas. Así por ejemplo, considerar el impuesto determinado en el caso de ganancias obedece, en primer lugar, a que la información sobre recaudación efectiva proveniente de las empresas no está discriminada sectorialmente y, como ya se indicó, la desagregación sectorial resulta imprescindible a la hora de obtener conclusiones a partir de la encuesta de FIEL; por otra parte, no se requirió que las empresas encuestadas respondieran a la pregunta del impuesto efectivamente pagado. En parte, la dificultad de no contar con información de la recaudación efectiva del impuesto se supera al eliminar del cómputo de la presión tributaria la recaudación en concepto de ganancia mínima presunta (GMP). En virtud de que lo pagado por GMP se toma a cuenta en la determinación del impuesto a las ganancias, estos ingresos no sumarán a la presión impositiva en un período en el que el impuesto determinado supera la recaudación efectiva, que es el caso en el año 2004.²⁵ La corrección correspondiente se incluye en la columna (b) de la tabla 4.7, que se diferencia de la columna precedente sólo en este aspecto; esto es, en lugar de

considerarse la presión global en el impuesto a las ganancias, se considera la de las empresas según su impuesto determinado y se descarta lo ingresado en concepto de GMP. El resultado es, entonces, una presión tributaria bruta (Nación + provincias) igual al 27,5% del PBI a precios de productor.

Si, a partir de aquí, se restringe el universo de recaudación a empresas y se eliminan los sectores no captados en la encuesta, se arriba a una presión tributaria (denominada propia del “sector empresario de negocios” en la tabla 4.7) que supera en 2,2 puntos porcentuales del PBI a la presión tributaria global, considerando el impuesto a las ganancias según lo han determinado las empresas.²⁶ Esta discrepancia, además, esconde cambios significativos en la estructura de la recaudación.

En primer lugar, la presión ejercida sobre el sector empresario es mayor que la total en la Nación en 3,3 puntos porcentuales del PBI. Ganancias, los impuestos selectivos al consumo, el IVA y los que recaen sobre el comercio exterior explican un aumento de la presión de 3,6 puntos porcentuales que se compensa, levemente, por reducciones de similar magnitud en los impuestos sobre la nómina salarial, débitos y otros impuestos nacionales menores (figuras 4.8 y 4.9).

Respecto de los tributos que implican mayor presión sobre el sector empresario de la economía de negocios—incluido el sector agropecuario— en comparación con la economía en su conjunto, cabe señalar que es de esperar que, como consecuencia del cambio de composición, sea mayor la presión impositiva de impuestos que se aplican directamente sobre la producción; es el caso de los derechos de exportación y los aranceles de importación, ya que las familias y los sectores no captados por la encuesta casi no se encuentran alcanzados por estos tributos. Lo mismo ocurre en el caso de los impuestos selectivos al consumo. En cuanto al IVA, varios de los sectores no captados están sometidos a alícuotas menores o no tributan IVA; es el caso de los servicios educativos y de salud, por ejemplo, o de aquellos incluidos en el régimen de monotributo. Asimismo, según surge de información de la DGI, los sectores no captados en la encuesta fueron menos rentables que el resto en el año 2004.

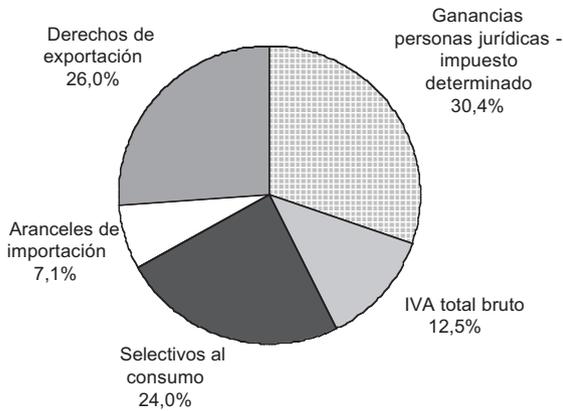
En sentido contrario, los impuestos que implican menor presión para el sector empresario de negocios se explican por la mayor participación de las personas (por ejemplo, trabajadores autónomos en el caso de los impuestos al trabajo).

En cuanto a la presión tributaria provincial, ésta resulta sensiblemente mayor al nivel global que para las empresas, como consecuencia de la mayor imposición que recae sobre las personas, fundamentalmente a través de tributos tales como automotores o inmobiliario; en el caso de ingresos brutos, por otra parte, tienden a ser mayores las alícuotas que afectan a algunos de los sectores no alcanzados por la encuesta (por ejemplo, servicios prestados a las empresas, servicios educativos y de salud en la provincia de Buenos Aires).

En la tabla 4.7 también se muestran los resultados de la encuesta de FIEL. Estos resultados corresponden al promedio simple de la presión de cada impuesto, calculado a nivel de la empresa (columna d) y el promedio por impuesto

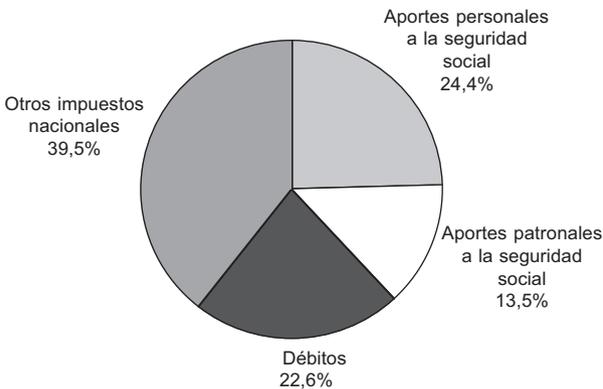
ponderado por el valor agregado de cada firma encuestada (columna e). Estos resultados deben interpretarse como representativos para las empresas encuestadas, pero no para el universo de empresas del país y por ende no son directamente comparables con el total país de la columna c (ya que la estructura de la

FIGURA 4.8
SECTOR EMPRESARIO VS. RECAUDACIÓN TOTAL A NIVEL NACIONAL
CAUSAS QUE EXPLICAN MAYOR PRESIÓN TRIBUTARIA PARA LAS EMPRESAS



Fuente: sobre la base de la tabla 4.7.

FIGURA 4.9
SECTOR EMPRESARIO VS. RECAUDACIÓN TOTAL A NIVEL NACIONAL
CAUSAS QUE EXPLICAN MENOR PRESIÓN TRIBUTARIA PARA LAS EMPRESAS

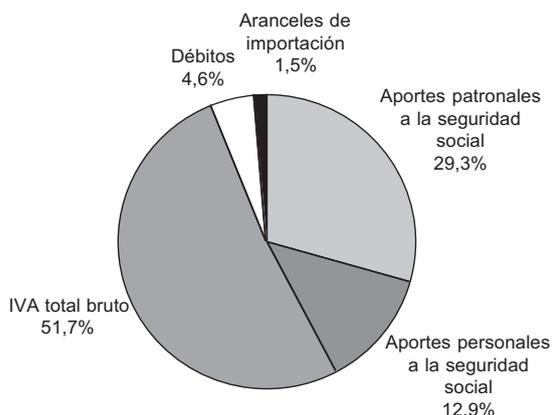


Fuente: sobre la base de la tabla 4.7.

encuesta difiere de la estructura del país). De esta forma, mientras que la presión tributaria bruta (columna e) de Nación y provincias para las empresas encuestadas alcanza un 44,8% del valor agregado total que estas empresas generan, el sector de negocios del país tiene una presión del 29,7%. Esta diferencia, en parte, se debe a que la encuesta tiene una composición sectorial distinta a la distribución de todas las empresas del país. Esto puede notarse en los derechos de exportación, donde la encuesta arroja una presión del 11%, un valor muy por encima de lo que surge según datos de recaudación, 3,4%, para un impuesto donde las posibilidades de evasión son bajas. Esto se debe a que la encuesta pone más peso en empresas exportadoras. Algo similar ocurre con los impuestos selectivos al consumo, que en la muestra tienen una presión del 10,9%, pero en la población de tan sólo el 3,2%.

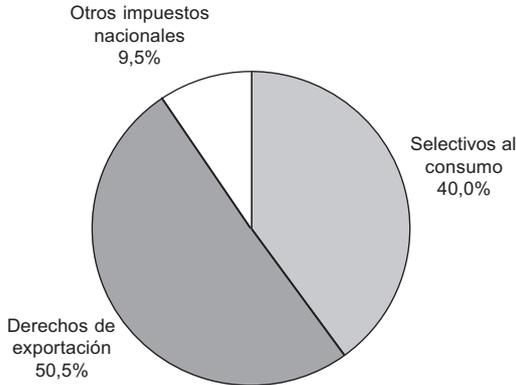
El promedio simple, al poner igual peso en cada respuesta, minimiza los sesgos generados por las empresas más grandes. En este caso (columna d), la presión de las retenciones y de los impuestos selectivos al consumo son el 3 y 2,8%, más cerca de lo que realmente recauda la AFIP. Utilizando el promedio simple, la presión tributaria resulta más baja, 36,6%, pero se ubica casi siete puntos porcentuales por encima de la presión tributaria que surge de la columna c para el sector de negocios del país. Más del 80% de esta diferencia se explica por la mayor presión a nivel de los tributos nacionales, en particular de los impuestos sobre la nómina salarial y de la recaudación del IVA, impuestos en los cuales la informalidad es muy elevada (véase figura 4.10). En cuanto a los impuestos que tienen una presión promedio en la encuesta notoriamente menor a la obtenida para el sector de negocios, cabe destacar los impuestos selectivos

FIGURA 4.10
ENCUESTA FIEL VS. RECAUDACIÓN EMPRESAS A NIVEL NACIONAL
CAUSAS QUE EXPLICAN MAYOR PRESIÓN TRIBUTARIA EN LA ENCUESTA



Fuente: sobre la base de la tabla 4.7.

FIGURA 4.11
ENCUESTA FIEL VS. RECAUDACIÓN EMPRESAS A NIVEL NACIONAL
CAUSAS QUE EXPLICAN MENOR PRESIÓN TRIBUTARIA EN LA ENCUESTA



Fuente: sobre la base de la tabla 4.7.

al consumo, los derechos de exportación y otros impuestos nacionales menores (véase figura 4.11).

4.3.2. Expansión de los resultados de la encuesta

El ejercicio ideal sería considerar una empresa representativa y ver cuánto tributaría si fuese formal y cuánto si fuese informal. Sin embargo, tal ejercicio no es empíricamente implementable. La alternativa de comparar directamente lo obtenido en la encuesta de FIEL para el sector formal con lo obtenido para el total país (formal e informal) tiene el inconveniente de estar comparando la presión para diferentes tipos de empresas. De esta forma, la diferencia en la presión entre ambas surge por dos motivos: a) diferencias de cumplimiento, y b) diferencias estructurales entre las empresas que afectan cuánto éstas tributan. Por ejemplo, si la empresa tipo de la encuesta (la formal) es exportadora, pero la empresa tipo del sector de negocios total país no, aun cuando ambas tengan el mismo grado de cumplimiento, la de la encuesta tendrá una presión distinta por soportar, por ejemplo, retenciones a las exportaciones. De esta forma, la comparación entre las columnas c (para el total país) y la e (para la encuesta de FIEL) no permite discernir si la diferencia en presión se debe a diferencias estructurales entre empresas o a diferencias en el cumplimiento. Para poder hacer ese ejercicio, se deben eliminar las diferencias estructurales. Esto se logra expandiendo el resultado de la encuesta para un subgrupo de empresas (con ciertas caracterís-

ticas especiales) al total de empresas del país. Una vez expandida la muestra de FIEL, la comparación de estos resultados con los totales nacionales de la columna c indicará las diferencias exclusivamente causadas por distintos grados de formalidad.

Para expandir la muestra de FIEL, entonces, se analizará tributo por tributo cuál es la fuente de heterogeneidad, que podría deberse a tamaños distintos entre empresas y/o a que esas empresas pertenecen a sectores de actividad distintos. Un ejemplo clarifica este punto. Supongamos que el único impuesto de la economía es sobre los ingresos del trabajo y que la alícuota es la misma para todas las empresas. De esta forma, la alícuota efectiva (recaudación sobre nómina salarial) debería ser similar para cada empresa si todas tributaran con igual cumplimiento. Sin embargo, la presión se calcula sobre el valor agregado, y el peso que tiene el componente salarial en el valor agregado no es homogéneo entre empresas. En consecuencia, una empresa que es trabajo intensiva tendrá una mayor participación de la nómina salarial en su valor agregado y, por ende, una presión o carga tributaria (para este impuesto) también mayor. Si la empresa promedio de la encuesta de FIEL es menos trabajo intensiva que la empresa promedio total país, obtendremos que la presión en la encuesta es menor que para el total país (algo que de hecho se observa en la tabla 4.7). Supongamos que la variación en la intensidad en el uso de los factores se debe exclusivamente al tamaño de la empresa (por ejemplo, valor agregado total de la empresa); es decir, empresas más grandes son menos trabajo intensivas. En este caso, la diferencia entre la encuesta y el total país se debe, entonces, a que en la encuesta hay más empresas grandes. La solución, por tanto, es asignarle a cada empresa de la encuesta un ponderador que indique a cuántas empresas del total país representa esa observación. Calculando el promedio ponderado por tamaño, de la presión tributaria para cada empresa de la encuesta, se obtiene un total que es comparable con el país.

Existen en principio tres opciones para expandir la presión tributaria hallada en la muestra. La primera es por sector de actividad económica. Se calcula la presión agregada de ese tributo para las empresas de la muestra por sector de actividad económica (nueve grandes sectores), luego se asigna a cada sector un ponderador equivalente a lo que ese sector pesa en el total país, y se calcula el promedio ponderado utilizando estos pesos. Una segunda forma de expandir los resultados es por tamaño, se elaboran rangos de tamaño para el total de empresas del país y se asigna un peso a cada observación en la muestra inversamente proporcional al peso que tiene en ese rango. De esta forma, si en la economía hay mil empresas con ventas menores a 100.000 pesos, por ejemplo, pero en la muestra hay sólo dos, a cada una de estas dos empresas se le asigna un peso equivalente a 500, mientras que si tenemos en la encuesta dos empresas con más de 10 millones de pesos y en la población hay cuatro, el peso de cada una de estas dos empresas será equivalente a dos empresas en el total. La tercera forma de expandir la muestra es por sector y tamaño, armando para cada sector prome-

dios ponderados por tamaño y luego ponderando los sectores por su representatividad en el total.

Las tres opciones tienen ventajas y desventajas. En primer lugar, la información de valor agregado no está disponible lo suficientemente desagregada como para realizar una ponderación sectorial con una apertura mayor a los doce grandes sectores. Esto genera problemas para sectores que tienen mucha heterogeneidad, como es el caso del sector manufacturero. La encuesta tiene una sobre-representación de la industria manufacturera (32,68% del valor agregado total encuestado vs. 25,39% para la economía), comercio (14,29 vs. 12,33%), minas y canteras (21,94% vs. 5,99%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (21,09% vs. 9,55%) y electricidad gas y agua (4,13% vs. 1,77%), mientras que el resto de los sectores económicos están subrepresentados.

En la tabla 4.8 se muestran los resultados de reponderar por sector de actividad económica para los grandes sectores. Los resultados, en comparación con lo obtenido en la encuesta sin reponderar, cambian muy poco, lo que indica que los problemas persisten (véase en particular la presión de los impuestos selectivos al consumo y los derechos de exportación).

Para la ponderación por tamaño, una primera dificultad es que no existe información censal reciente que permita deducir cuál es la distribución de empresas de acuerdo con su tamaño para el total país. Esto fue subsanado en este estudio gracias a la información suministrada por la AFIP, que nos facilitó la distribución de declaraciones juradas para el impuesto a las ganancias e IVA para el año 2004.²⁷ Con la información de ventas de esas declaraciones se elaboraron cincuenta rangos, computando la cantidad de empresas que presentaron declaraciones en cada rango. Se clasificó la muestra en los mismos rangos y se le asignó a cada firma un ponderador calculado como el ratio de cantidad de empresas en la base AFIP sobre cantidad de empresas en la muestra dentro del rango al que pertenece la empresa. En la tabla 4.9 se muestran los resultados de

TABLA 4.8
PRESIÓN TRIBUTARIA EN EL SECTOR DE NEGOCIOS. REPONDERACIÓN SECTORIAL

Categoría	Sector empresario	Encuesta FIEL	Encuesta FIEL
	de negocios*	(agregada)	(reponderada por sector)
	%	%	%
	(a)	(b)	(c)
IMPUESTOS NACIONALES	26,6	41,5	42,5
Sobre los ingresos del trabajo	3,8	2,4	3,6
Patronales	2,3	1,6	2,3
Personales	1,5	0,8	1,3

TABLA 4.8 (cont.)

Categoría	Sector empresario	Encuesta FIEL	Encuesta FIEL
	de negocios*	(agregada)	(reponderada por sector)
	%	%	%
	(a)	(b)	(c)
Sobre las utilidades y los ingresos del capital	4,9	4,5	5,4
Ganancias total	na	na	na
Ganancias personas jurídicas	na	na	na
Ganancias personas jurídicas - impuesto determinado	4,9	4,5	5,4
Ganancia mínima presunta	0,4	0,9	1,2
Sobre las transacciones	12,9	21,1	20,6
IVA total bruto	7,9	8,3	8,5
IVA DGI	4,8	5,2	5,3
IVA Aduana	3,1	3,1	3,1
Selectivos al consumo	3,2	10,9	10,2
Débitos	1,8	1,9	1,9
Sobre el comercio exterior	4,5	11,5	11,0
Aranceles de importación	1,0	0,5	0,4
Derechos de exportación	3,4	11,0	10,6
Otros impuestos nacionales	0,5	2,0	1,9
Monotributo	na	na	na
IMPUESTOS PROVINCIALES	3,1	3,3	3,4
Sobre la propiedad	0,3	0,2	0,2
Inmobiliario	0,1	0,1	0,1
Sellos	0,2	0,1	0,1
Sobre las transacciones	2,6	2,9	3,0
Ingresos brutos	2,6	2,9	3,0
Otros provinciales	0,1	0,2	0,1
IMPUESTOS MUNICIPALES	na	0,4	0,5
Reintegro de impuestos	0,5	0,6	0,7
Recaudación bruta nacional + provincial	29,7	44,8	45,9
Recaudación neta nacional + provincial	29,1	44,2	45,2
Recaudación bruta nac. + prov. + munic.	na	45,3	46,3
Recaudación neta nac. + prov. + munic.	na	44,7	45,6

Nota: * Se considera el sector empresario –excluidos los monotributistas– para las actividades A a J inclusive, según la clasificación de Cuentas Nacionales.

Fuente: elaboración propia sobre la base de AFIP, MECON y de la encuesta de FIEL.

TABLA 4.9
PRESIÓN TRIBUTARIA EN EL SECTOR DE NEGOCIOS
REPONDERACIÓN POR TAMAÑO

Categoría	Sector empresario de negocios	Datos encuesta FIEL	
		Encuesta FIEL (agregada)	Encuesta FIEL (reponderada por tamaño)
	%	%	%
IMPUESTOS NACIONALES	26,6	41,5	37,6
Sobre los ingresos del trabajo	3,8	2,4	8,2
Patronales	2,3	1,6	5,4
Personales	1,5	0,8	2,7
Sobre las utilidades y los ingresos del capital	4,9	4,5	5,5
Ganancias personas jurídicas - impuesto determinado	4,9	4,5	5,5
Sobre las transacciones	12,9	21,1	22,5
IVA total bruto	7,9	8,3	15,6
IVA DGI (bruto de devoluciones)	4,8	5,2	12,5
Selectivos al consumo	3,2	10,9	5,3
Débitos	1,8	1,9	1,6
Sobre el comercio exterior	4,5	11,5	1,3
Aranceles de importación	1,0	0,5	1,0
Derechos de exportación	3,4	11,0	0,3
Otros impuestos nacionales	0,5	2,0	0,1
IMPUESTOS PROVINCIALES	3,1	3,3	4,8
Sobre la propiedad	0,3	0,2	0,6
Inmobiliario	0,1	0,1	0,6
Sellos	0,2	0,1	0,0
Sobre las transacciones	2,6	2,9	4,0
Ingresos brutos	2,6	2,9	4,0
Otros provinciales	0,1	0,2	0,2
IMPUESTOS MUNICIPALES	na	0,4	2,4
Reintegro de impuestos por exportaciones	0,5	0,6	0,0
Carga tributaria total			
Nacional y provincial bruta	29,7	44,8	42,4
Nacional y provincial neta	29,1	44,2	42,4
Nacional, provincial y municipal bruta	na	45,3	44,9
Nacional, provincial y municipal neta	na	44,7	44,8

Fuente: elaboración propia sobre la base de AFIP, MECON y de la encuesta de FIEL.

TABLA 4.10
 PRESIÓN TRIBUTARIA EN EL SECTOR DE NEGOCIOS. REPONDERACIÓN POR
 TAMAÑO Y SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

Categoría	Sector empresario de negocios	Datos encuesta FIEL	
		Encuesta FIEL (agregada)	Encuesta FIEL (reponderada por tamaño y sector)
		%	%
IMPUESTOS NACIONALES	26,6	41,5	28,6
Sobre los ingresos del trabajo	3,8	2,4	6,9
Patronales	2,3	1,6	4,4
Personales	1,5	0,8	2,5
Sobre las utilidades y los ingresos del capital	4,9	4,5	6,7
Ganancias personas jurídicas - impuesto determinado	4,9	4,5	6,7
Sobre las transacciones	12,9	21,1	13,0
IVA total bruto	7,9	8,3	9,7
IVA DGI (bruto de devoluciones)	4,8	5,2	6,6
Selectivos al consumo	3,2	10,9	1,6
Débitos	1,8	1,9	1,7
Sobre el comercio exterior	4,5	11,5	2,0
Aranceles de importación	1,0	0,5	0,7
Derechos de exportación	3,4	11,0	1,3
Otros impuestos nacionales	0,5	2,0	0,1
IMPUESTOS PROVINCIALES	3,1	3,3	4,2
Sobre la propiedad	0,3	0,2	0,9
Inmobiliario	0,1	0,1	0,8
Sellos	0,2	0,1	0,2
Sobre las transacciones	2,6	2,9	3,1
Ingresos brutos	2,6	2,9	3,1
Otros provinciales	0,1	0,2	0,1
IMPUESTOS MUNICIPALES	na	0,4	1,7
Reintegro de impuestos por exportaciones	0,5	0,6	0,2
Carga tributaria total			
Nacional y provincial bruta	29,7	44,8	32,8
Nacional y provincial neta	29,1	44,2	32,6
Nacional, provincial y municipal bruta	na	45,3	34,5
Nacional, provincial y municipal neta	na	44,7	34,3

Fuente: elaboración propia sobre la base de AFIP, MECON y de la encuesta de FIEL.

esa reponderación. Como se observa en los derechos de exportación e impuestos selectivos, al ponderar por tamaño se elimina el sesgo de grandes empresas; sin embargo, no se capta la heterogeneidad sectorial (con la información de la AFIP se puede confirmar el sesgo hacia empresas grandes en la encuesta: según la AFIP, en 2004 el 5,7% del total de empresas tenía ingresos por más de 10 millones de pesos, mientras que en la muestra de FIEL estas empresas representan el 57,6% del total).

Como la información suministrada por la AFIP también indica a qué sector de actividad económica pertenece la empresa, se elaboraron rangos por ventas dentro de cada sector de actividad económica (excepto para el manufacturero, que se abrió en dos dígitos). De esta forma, se elaboraron ponderadores por tamaño y sector de actividad económica (tabla 4.10). De contar con una muestra lo suficientemente grande, este tercer enfoque es el más apropiado, ya que capta ambas fuentes de variación al mismo tiempo. Sin embargo, la muestra de FIEL (con algo más de 190 empresas) no permite computar rangos de ventas lo suficientemente acotados dentro de cada sector de actividad económica, lo que generaría sesgos si es que el tamaño resulta importante (en otras palabras, si en un subsector manufacturero, por ejemplo, la encuesta tiene sólo dos empresas, se pueden elaborar sólo dos rangos por tamaño, lo que obliga a asumir que empresas con tamaños muy distintos se comportan igual). Para el total de empresas éste no es el caso, ya que se pueden armar cincuenta rangos con información para cada uno. En definitiva, la forma de ponderar más apropiada depende de cuál es la variable que mejor explica la heterogeneidad observada. Si el tamaño de la empresa es lo más relevante para explicar la heterogeneidad, expandir sólo por tamaño es lo más apropiado. Esto, a su vez, dependerá de la situación particular de cada impuesto. La estrategia es, entonces, en primer lugar utilizar la información de la encuesta (que tiene variación por tamaño y sector de actividad) para identificar cuáles de las características de las empresas explican estas diferencias, y luego expandir la muestra para lograr un agregado que sea comparable con el total país.

A continuación se describen los resultados principales para cada tributo y cuál es el ponderador más adecuado.

Impuestos al trabajo

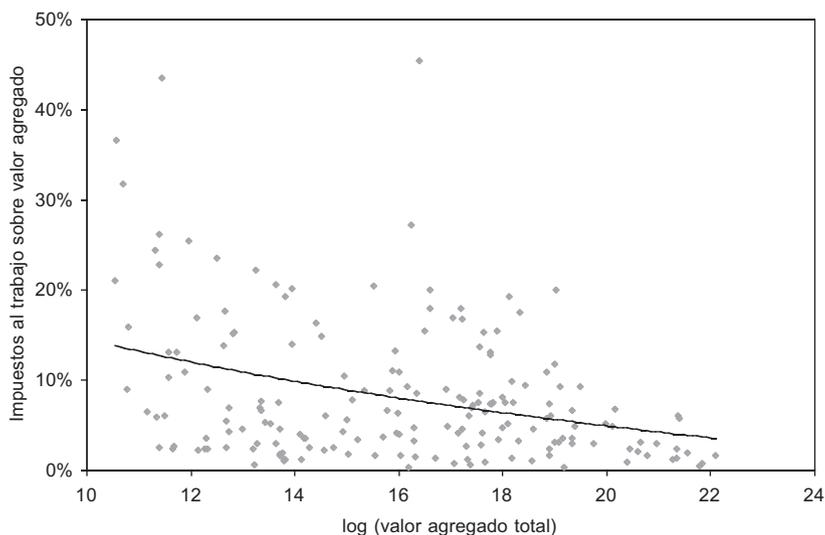
Los impuestos al trabajo inciden directamente en el precio de este factor. Se considerarán impuestos al trabajo: a) las contribuciones a la seguridad social (incluye asignaciones familiares); b) los aportes personales a la seguridad social, y c) las contribuciones sobre vales alimentarios y/o cajas de alimentos.²⁸ Es discutible si los aportes a la seguridad social deben ser considerados impuestos o no, en tanto que en parte generan beneficios directos para el trabajador. Sin embargo, desde el punto de vista de la empresa, generen o no beneficios, son compulsivos, por lo que en este capítulo se les va a dar el tratamiento de impuestos (véase esta discusión en el capítulo 3).

La presión promedio de los impuestos al trabajo en la muestra de FIEL es del 6,65%, con una alícuota efectiva (impuesto sobre nómina salarial) del 29,6%, pero con una alta heterogeneidad entre empresas. Esa heterogeneidad es mayor en la presión que en la alícuota efectiva (el coeficiente de variación para la presión es de 1.046 y para la alícuota efectiva de 2.588),²⁹ lo que ilustra que las diferencias se deben en gran medida a la intensidad de uso de los factores.

Las empresas más grandes tienden a tener una presión tributaria y una alícuota efectiva de los impuestos al trabajo más baja –correlación entre ventas de la empresa y presión del 20% (véase figura 4.12)–. Esto puede deberse a varios factores tales como: a) las empresas más grandes son más capital intensivas, y b) las empresas más grandes tienen una mayor proporción de trabajadores por sobre el tope salarial utilizado para el cómputo de los aportes y contribuciones (por ejemplo, porque son más eficientes y pueden pagar mejores salarios), lo que significa que se pague menos impuestos al trabajo por la misma masa salarial.³⁰

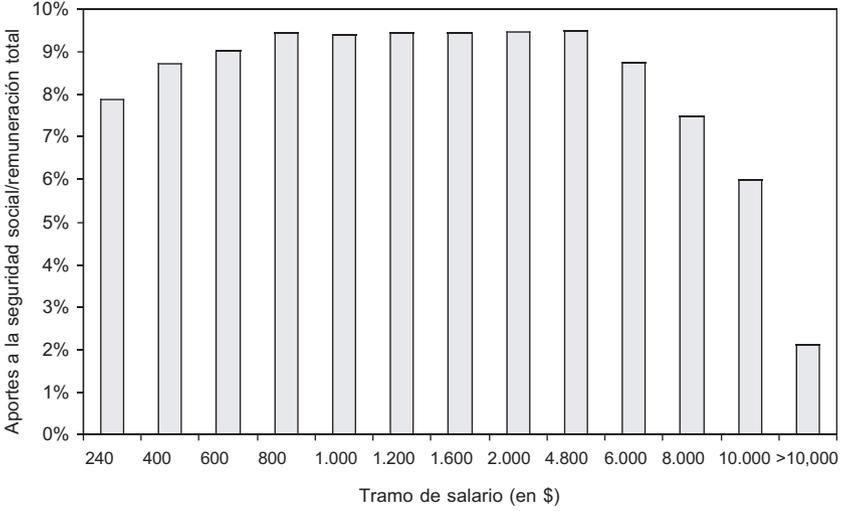
Esta relación entre tamaño y presión/alícuota efectiva obtenida en la encuesta es consistente con la información que surge del SIJP (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) para todas las empresas del país (año 2004). La alícuota efectiva de los aportes a la seguridad social (SS) medida como aportes

FIGURA 4.12
RELACIÓN ENTRE PRESIÓN DE LOS IMPUESTOS AL TRABAJO SOBRE VALOR AGREGADO Y EL VALOR AGREGADO TOTAL DE CADA EMPRESA



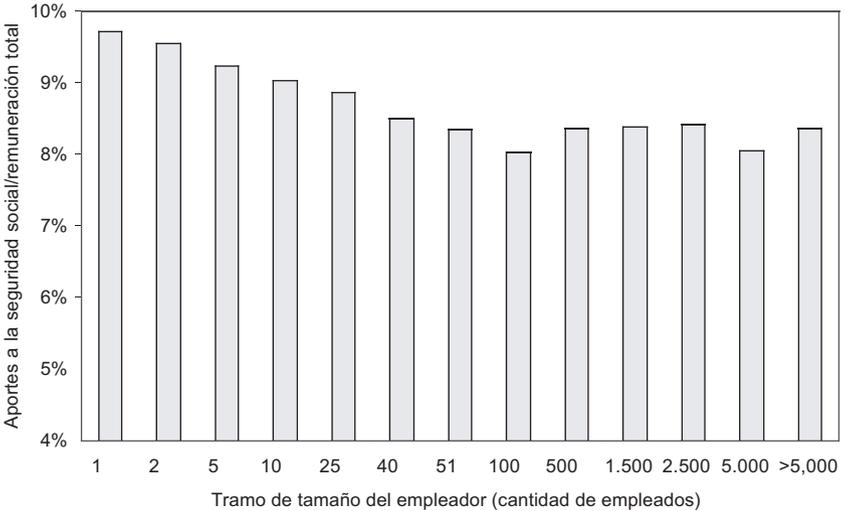
Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta de FIEL.

FIGURA 4.13
ALÍCUOTA EFECTIVA DE APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL
POR TRAMO DE SALARIO



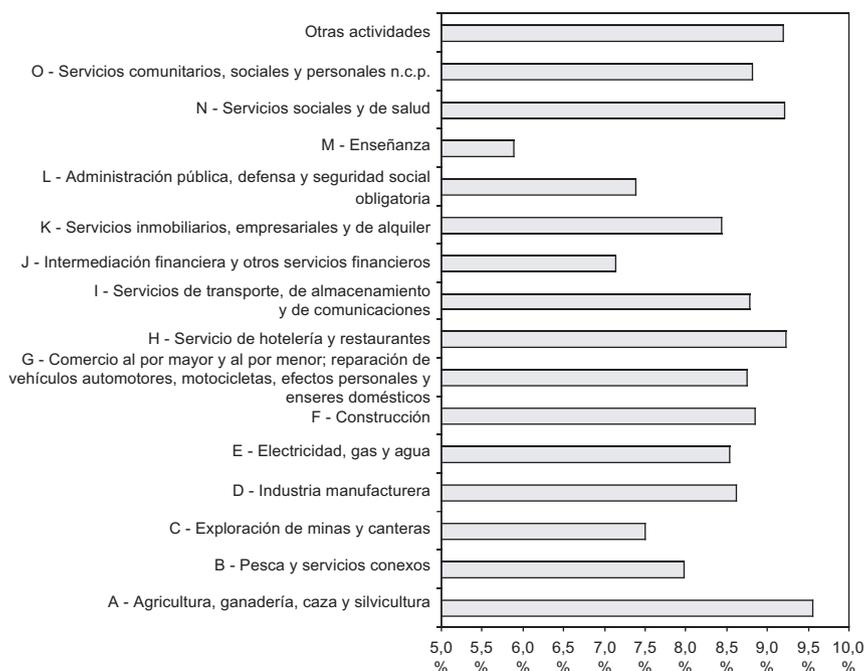
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del SIJP.

FIGURA 4.14
ALÍCUOTA EFECTIVA DE APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL
POR TAMAÑO DE EMPRESA (CANTIDAD DE EMPLEADOS)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del SIJP.

FIGURA 4.15.
ALÍCUOTA EFECTIVA DE APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL
POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del SIJP.

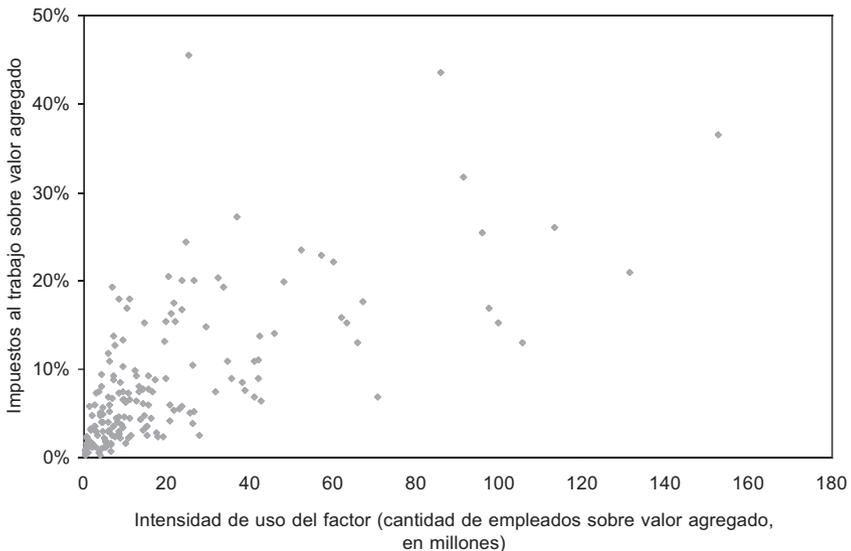
sobre remuneración total según el SIJP fue del 2,1% para empleados con sueldos mayores a 10.000 pesos y 9,2% para los que tienen sueldos menores a 10.000 pesos (lo que muestra el efecto del tope salarial), mientras que las empresas grandes (más de 2.500 empleados) tenían una alícuota efectiva para los aportes del 8,2% y las chicas (menos de 10 empleados) 9,3% (véanse figuras 4.13 y 4.14). La base del SIJP muestra que también existe una fuerte heterogeneidad entre sectores de actividad económica (véase figura 4.15).

La encuesta FIEL muestra que la heterogeneidad, en parte, se debe a la intensidad en el uso del factor trabajo. Midiendo esa intensidad como cantidad de empleados sobre valor agregado, se encuentra una relación positiva entre intensidad y presión (empresas más intensivas en el uso del factor trabajo tienen una carga mayor, véase figura 4.16). En particular, la correlación entre el salario promedio y el valor agregado total que genera la empresa es alta, 0,48, lo que indica que las diferencias en la estructura salarial también ayudan a explicar la heterogeneidad, porque las empresas más grandes tienen una presión menor en términos de valor agregado.

La intensidad en el uso del factor también está relacionada con el sector de actividad económica. Esto hace pensar que en realidad lo que importa para explicar la heterogeneidad en la presión es la intensidad en el uso del factor, algo parcialmente explicado por el tamaño y sector de actividad económica. Los resultados econométricos confirman esta hipótesis: de las variables observables de la firma, la más relevante para explicar la presión es la intensidad en el uso del factor (regresión de presión en varias características observables de la empresa, entre ellas el tamaño, dummies sectoriales e intensidad en el uso del factor trabajo), aunque es importante destacar que el tamaño y el sector siguen siendo significativos para explicar la variación entre empresas aun cuando se controla por intensidad (es probable que estas variables estén también captando el efecto del tope salarial en los aportes y el grado de formalidad de la empresa).

Como la intensidad está en parte explicada por el tamaño y sector de actividad económica, y además estas variables tienen un efecto directo en la presión, los resultados sugieren que la mejor forma de expandir los resultados de la encuesta, para este impuesto en particular, es la ponderación por tamaño y sector de actividad económica. Luego de realizar tal expansión se obtiene una presión del 6,9%, por encima del 2,4% obtenido en la encuesta y del 3,8% obtenido para todas las empresas del sector de negocios (columna c), y similar al promedio simple de las empresas encuestadas del 6,6%.

FIGURA 4.16
RELACIÓN ENTRE PRESIÓN DE LOS IMPUESTOS AL TRABAJO
SOBRE VALOR AGREGADO Y LA INTENSIDAD DE USO DEL FACTOR TRABAJO



Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta de FIEL.

Impuesto a las ganancias

Se puede realizar un análisis similar para el impuesto a las ganancias, que grava el otro factor de producción importante en la economía: el capital. Una característica de la remuneración al capital, que en última instancia es el objeto de tributación en el impuesto a las ganancias, es su volatilidad (en el caso del factor trabajo, la remuneración del factor tiene muy poca variación, ya que gran parte es fija y no está atada al desempeño económico de la empresa). Así, una empresa con resultado negativo no pagará el impuesto pero genera un crédito fiscal por el quebranto por ser utilizado en el futuro. De forma similar, una empresa con muchas ganancias en 2004 puede estar utilizando quebrantos de años anteriores y pagar poco impuesto a las ganancias. Esto genera efectos intertemporales del impuesto, algo difícil de captar cuando se cuenta sólo con datos de corte transversal, como es nuestro caso. En años normales, se podría esperar que los errores de medición se cancelen entre empresas que se encuentran en distintas fases del ciclo de ganancias, pero para el año 2004 es esperable que muchas empresas acumulen quebrantos debido a los malos años, en términos de resultado económico, ocurridos entre 2001 y 2003. Esto afecta el cómputo de la tasa efectiva de ganancia, aunque no afecta tanto el cálculo de la presión tributaria.

Tasa efectiva

Para la tasa efectiva del impuesto a las ganancias, en la encuesta se preguntó por el resultado contable, que no necesariamente es el resultado económico o ganancia (por ejemplo, en 2004 los balances no se ajustaban por inflación) ni tampoco corresponde a las ganancias impositivas (para la determinación del impuesto a las ganancias). Como los criterios impositivos y contables son distintos, en general existen diferencias entre ambos conceptos de ganancias. Esto quiere decir que el impuesto determinado para una empresa con ganancias contables no necesariamente tiene una tasa efectiva del 35%. De hecho, de acuerdo con información de las declaraciones juradas, el resultado impositivo neto es, en el agregado, un 59% mayor al contable, lo que da una tasa efectiva en términos de ganancias impositivas del 30% pero en términos de ganancias contables del 47,3%.

En la encuesta de FIEL, la tasa efectiva agregada sobre el resultado contable es del 74%, y para la población expandida (utilizando ponderadores por tamaño y sector de actividad económica), del 41,9% (si se expande sólo por tamaño se obtiene una tasa efectiva del 49,9%).

Presión tributaria

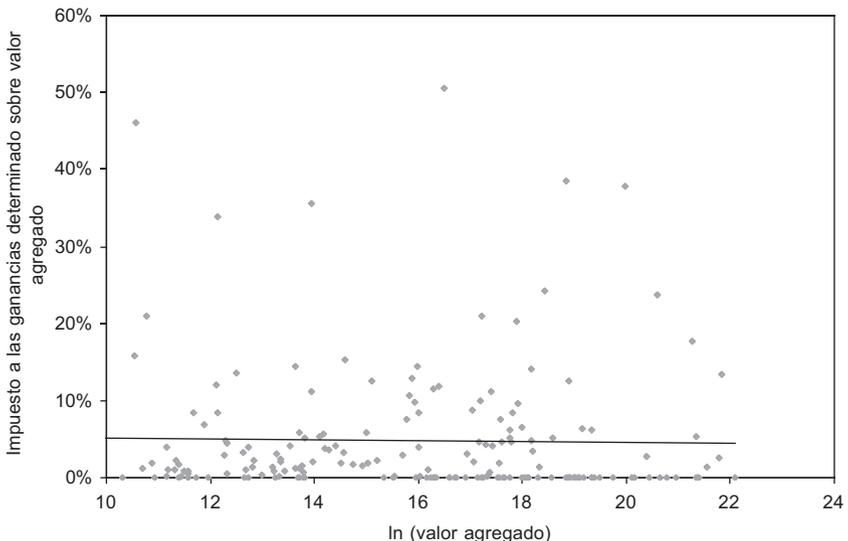
La presión promedio que surge de la encuesta de FIEL es del 4,9%, lo que corresponde a una presión agregada del 4,5%. Como la presión agregada no es más que un promedio ponderado por valor agregado, estos resultados indican

que en 2004 las empresas con mayor valor agregado tienen una presión menor aunque, como ilustra la figura 4.17, no existe una relación obvia entre tamaño y presión. La heterogeneidad en la presión para este impuesto no es tan alta como en el caso de la presión de los impuestos al trabajo –coeficiente de variación para la presión del 0,574, cuando para los impuestos al trabajo era de 1.046.³¹

A pesar de esta relativa homogeneidad, cuando se expande por tamaño, la presión se incrementa en un punto porcentual (del 4,5 al 5,5%). Si se expande por sector de actividad, pasa del 4,5 al 5,4%, y si se expande por ambos factores, se obtiene una presión del 6,7%, casi dos puntos porcentuales mayor a lo que se observa para el sector de negocios, de acuerdo con la información oficial.

El tamaño y sector pueden explicar cosas distintas. Las empresas en un mismo sector de actividad económica comparten tecnologías de producción, lo que puede llevar a que tengan una intensidad en el uso de los factores similares, y también comparten en gran medida el ciclo económico de negocios (ganancias y pérdidas), lo que en definitiva determina el valor del impuesto pagado. El tamaño también puede estar relacionado con ambos conceptos. Para identificar qué factores son relevantes para explicar la heterogeneidad en la presión de este impuesto, se realizaron estimaciones econométricas. El principal resultado obtenido es que las variables más relevantes para explicar la presión observada son:

FIGURA 4.17
RELACIÓN ENTRE PRESIÓN DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS CORPORATIVO
SOBRE VALOR AGREGADO Y TAMAÑO DE LA EMPRESA



Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta de FIEL.

el resultado económico, la intensidad en el uso del capital y la cantidad de empleados.

Este análisis sugiere que el mejor ponderador para expandir la carga del impuesto a las ganancias a la población total de empresas del país es el que tiene en cuenta el tamaño de la empresa según sector de actividad económica. Esto quiere decir que los datos de la encuesta (presión del 4,5%) representan para la población expandida (todas las empresas del país) una presión agregada del 6,7%.

IVA

En la encuesta de FIEL la presión promedio bruta del IVA es del 8,2% y la agregada, del 5,2%. La recaudación del IVA fue computada como el débito fiscal más el impuesto relacionado con las exportaciones, menos el IVA crédito, menos devoluciones por exportaciones a nivel de cada empresa. De esta forma, para cada empresa se computa la presión como el IVA que le corresponde pagar de acuerdo con el valor agregado que genera. Teniendo en cuenta a todas las empresas del país, se tiene el IVA sobre el valor agregado *generado en el país*; sin embargo, el IVA también se aplica a los productos importados (donde su valor agregado fue generado en el exterior). De esta forma, nuestro cálculo no incluye el IVA relacionado con las importaciones que se recauda directamente en la aduana (IVA Aduana). Según datos de recaudación, el IVA Aduana representa el 3,1% del PBI, por lo que, agregando este aspecto a lo que surge de la encuesta de FIEL se obtiene una presión agregada del 8,3%.

El IVA es un impuesto proporcional al valor agregado que genera una empresa asociado con sus ventas al mercado interno. Por ende, la presión varía entre empresas de acuerdo con: a) el cumplimiento o evasión, b) si la empresa se encuentra en un sector con un tratamiento diferencial del IVA (por ejemplo, alícuota reducida), c) si la empresa es beneficiaria de un régimen de promoción, o d) el porcentaje de ventas al mercado externo.

Expandir por tamaño (ventas) solamente no es correcto, ya que no tiene en cuenta los posibles tratamientos diferenciales por sectores (por ejemplo, en el sector agropecuario). Además, sectores que tienen más concentradas sus ventas al mercado externo tendrán una presión en términos de valor agregado menor, en tanto que parte de sus ventas no son alcanzadas por éste.

Otra fuente de heterogeneidad a nivel empresa está dada por el ciclo de negocios. Si la empresa realizó compras importantes de insumos, su crédito por IVA puede más que compensar sus débitos.³²

Consistente con lo mencionado, las regresiones muestran que el sector de actividad es la variable más relevante para explicar la heterogeneidad. Esta heterogeneidad sectorial es consistente con los datos de la AFIP que surgen de las declaraciones juradas del IVA (Formulario 731) para 2004, donde se observan grandes diferencias entre la presión medida como débito fiscal menos crédito

fiscal sobre ventas totales (véase tabla 4.11). Esta heterogeneidad se encuentra altamente correlacionada con el monto de ventas al mercado externo por sector (correlación con presión sobre ventas totales del -0,72) más que con los tratamientos impositivos especiales que tienen algunos sectores en sus ventas internas (correlación con presión sobre ventas totales del 0,03).

Con la información de la encuesta se construyó la presión como el ratio de débito menos crédito fiscal sobre ventas totales, para compararlo con los datos de la AFIP. La presión total según datos de la AFIP, es del 2,0%, mientras que

TABLA 4.11
PRESIÓN DEL IVA SOBRE VENTAS POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

	Presión sobre ventas al mercado interno gravadas %	Presión sobre ventas totales %	% de ventas al mercado interno no gravadas y exentas sobre ventas totales	% de ventas al mercado externo sobre ventas totales
TOTAL	2,5	2,0	5,2	13,9
A - Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	0,7	0,7	1,2	3,0
B - Pesca y servicios conexos	-20,8	-6,1	0,3	70,3
C - Explotación de minas y canteras	5,6	3,4	0,7	37,7
D - Industria manufacturera	-0,3	-0,3	0,8	26,3
E - Electricidad, gas y agua	8,0	7,6	0,9	3,3
F - Construcción	5,2	5,0	2,4	0,7
G - Comercio ¹	1,6	1,5	6,2	4,7
H - Servicios de hotelería y restaurantes	6,9	6,5	5,9	0,4
I - Servicios de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	5,6	4,6	10,8	6,8
J - Intermediación financiera y otros servicios financieros	9,9	7,5	24,0	0,1

Notas: 1. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la AFIP.

la presión promedio en la encuesta de FIEL es del 2,25% y la presión agregada, del 1,82%.

La distribución de ventas por sector de actividad en la encuesta de FIEL no coincide con la de la AFIP, por lo que los resultados no son enteramente comparables (véase tabla 4.12). Si se repondera la presión por sector de actividad de FIEL, utilizando los ponderadores de la AFIP, se obtiene una presión del 2,48%, mientras que la presión equivalente según datos de la AFIP (eliminando los sec-

TABLA 4.12
DISTRIBUCIÓN DE VENTAS POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
Y PRESIÓN EN TÉRMINOS DE VENTA
(En porcentajes)

	Distribución de las ventas		Presión (débito menos crédito fiscal) en términos de ventas	
	Datos AFIP	Encuesta FIEL	Datos AFIP	Encuesta FIEL
TOTAL	100	100,0	2,0	2,3
A - Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	6,57	0,11	0,7	-4,0
B - Pesca y servicios conexos	0,26	0,13	-6,1	-8,2
C - Explotación de minas y canteras	6,49	11,76	3,4	3,2
D - Industria manufacturera	34,43	46,33	-0,3	2,5
E - Electricidad, gas y agua	2,09	5,44	7,6	8,6
F - Construcción	2,43	0,58	5,0	7,4
G - Comercio ¹	28,09	12,57	1,5	1,6
H - Servicios de hotelería y restaurantes	0,67	0,07	6,5	9,1
I - Servicios de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	8,02	18,81	4,6	5,6
J - Intermediación financiera y otros servicios financieros	3,56	3,84	7,5	2,1
Otros	7,38	0,36	9,0	7,8

Notas: 1. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la AFIP y de la encuesta de FIEL.

tores que no fueron encuestados por FIEL) es del 1,88%, un 32% mayor. Estos valores implican una evasión en el IVA del 24,3%.

En términos de valor agregado, la presión según datos de recaudación para los sectores que fueron encuestados es del 4,8%, mientras que la presión que surge de la encuesta de FIEL luego de reponderar de acuerdo con la distribución de ventas de la AFIP alcanza al 6,34%. Una alternativa es reponderar la muestra a nivel individual por nivel de actividad y ventas, teniendo en cuenta la información disponible de la AFIP para las declaraciones de IVA, lo que da una presión del 6,6%, ligeramente superior a la obtenida solamente reponderando por sector de actividad. Estos niveles de presión implican una evasión algo mayor, del 27,3%. Es importante resaltar que estos resultados son consistentes con los resultados econométricos, que muestran que la variable más relevante para explicar la heterogeneidad es el sector de actividad y no las ventas. También son consistentes con los niveles de evasión hallados en el capítulo que analiza en detalle la evasión en el IVA en la Argentina (véase capítulo 7).³³

La conclusión relevante es que lo más adecuado en el caso del IVA es expandir los resultados por nivel de actividad económica y tamaño (que captan mejor las diferencias en valor agregado y tendencia exportadora, respectivamente).

Ingresos brutos y otros impuestos provinciales

Para el impuesto provincial sobre los ingresos brutos, la encuesta de FIEL arroja una presión promedio del 3,6% y una presión agregada del 2,9%. Si se expande por tamaño y sector de actividad, la presión es del 3,62% y si se expande sólo por tamaño, del 4,27%. Estos valores pueden compararse con la presión a nivel país de este impuesto, que es del 2,8% del valor agregado,³⁴ o bien con la presión para las provincias que fueron incluidas en la encuesta de FIEL, que totalizan una carga del 2,9%.

Debe tenerse en cuenta que: a) la encuesta de FIEL no cubre todas las provincias del país, y según datos de recaudación, la heterogeneidad entre provincias es alta, la mayor entre los principales tributos provinciales (véase tabla 4.13).

La fuente de variación de la presión tributaria, en términos de valor agregado, se debe a:

a) La participación del valor agregado sobre las ventas: como ingresos brutos es un impuesto que tiene como base los ingresos de las empresas, empresas con mayor valor agregado pero iguales ventas tenderán a tener una presión menor cuando se mide en términos de valor agregado.

b) El efecto cascada: los productos que tienen más etapas en su proceso de producción/venta tienden a tener una carga tributaria mayor.

c) La variación en las alícuotas por provincias (véase capítulo 3).

TABLA 4.13
RECAUDACIÓN Y CARGA TRIBUTARIA
PARA LOS PRINCIPALES TRIBUTOS PROVINCIALES

	Recaudación tributaria ¹ en miles de pesos				Alícuota efectiva		Presión sobre valor agregado ³			
	IB	Sellos	Inmob.	Otros	IB ² %	IB %	Sellos %	Inmob. %	Otros %	
C.A.B.A.	3.005.300	78.600	676.800	427.000	1,1	2,2	0,1	0,5	0,3	
Buenos Aires	4.141.780	509.347	852.623	1.707.854	3,0	4,6	0,6	1,0	1,9	
Catamarca	53.171	5.777	6.834	5.752	0,8	1,2	0,1	0,2	0,1	
Chaco	135.641	11.961	3.458	9.741	1,4	2,7	0,2	0,1	0,2	
Chubut	160.992	26.100	28	19.071	1,6	2,0	0,3	0,0	0,2	
Córdoba	780.106	71.916	296.084	66.697	1,4	2,3	0,2	0,9	0,2	
Corrientes	74.455	84	30.075	-	0,8	1,5	0,0	0,6	0,0	
Entre Ríos	198.965	32.329	107.163	77.967	1,3	2,3	0,4	1,3	0,9	
Formosa	34.663	4.569	1.340	2.456	0,8	1,7	0,2	0,1	0,1	
Jujuy	65.127	6.819	8.192	13.344	1,0	1,9	0,2	0,2	0,4	
La Pampa	63.088	25.626	24.233	24.915	0,9	1,6	0,7	0,6	0,6	
La Rioja	33.313	1.469	3.475	5.619	1,0	1,8	0,1	0,2	0,3	
Mendoza	376.339	67.790	75.329	73.065	1,3	2,3	0,4	0,5	0,5	
Misiones	162.098	15.117	24.468	7.004	1,7	3,1	0,3	0,5	0,1	
Neuquén	300.300	50.300	22.210	1	1,6	2,8	0,5	0,2	0,0	
Río Negro	148.880	23.589	29.760	27.128	1,5	2,7	0,4	0,5	0,5	
Salta	202.139	43.795	12.250	12.435	1,8	3,1	0,7	0,2	0,2	
San Juan	90.549	9.910	13.956	21.946	1,4	2,6	0,3	0,4	0,6	
San Luis	107.479	11.233	19.932	31.287	1,4	2,5	0,3	0,5	0,7	
Santa Cruz	152.611	19.934	1.238	5	1,4	2,3	0,3	0,0	0,0	
Santa Fe	879.728	181.590	250.248	81.160	1,8	2,6	0,5	0,7	0,2	
S. del Estero	73.180	14.266	10.784	32.170	1,0	1,9	0,4	0,3	0,9	
T. del Fuego	81.286	15.621	90	25.223	1,7	3,0	0,6	0,0	0,9	
Tucumán	228.577	42.473	43.708	57.325	1,7	3,1	0,6	0,6	0,8	
Total	11.549.768	1.270.214	2.514.279	2.729.166	1,6	2,8	0,3	0,6	0,7	

TABLA 4.13 (cont.)

	Recaudación tributaria ¹ en miles de pesos				Alícuota efectiva	Presión sobre valor agregado ³			
	IB	Sellos	Inmob.	Otros	IB ²	IB	Sellos	Inmob.	Otros
					%				
Promedio					1,4	2,4	0,3	0,4	0,4
Desviación estándar					0,5	0,7	0,2	0,3	0,4
Coefficiente de variación					2,98	3,39	1,82	1,26	1,04

Notas: 1. Corresponde a la recaudación total para cada impuesto y no a los sectores que fueron encuestados por FIEL.

2. La alícuota efectiva de ingresos brutos se calcula como recaudación sobre ventas al mercado interno por provincia (las ventas internas por provincia se obtuvieron expandiendo el producto bruto geográfico y sustrayendo exportaciones).

3. Valor agregado = producto bruto geográfico para 2004.

Fuente: elaboración propia sobre la base de MECON (Dir. Nac. de Coordinación Fiscal con Provincias).

d) Los tratamientos impositivos especiales para ciertas actividades, algo que también varía por provincia.

En la tabla 4.14 se comparan los resultados de la encuesta con los que surgen según los datos de recaudación. La primera columna muestra la presión promedio por jurisdicción según la información de la encuesta; la segunda, la presión agregada (o promedio ponderado por valor agregado) de la encuesta; la tercera columna, la presión según datos de recaudación (que incluye sectores que no fueron encuestados por FIEL); y la cuarta, la cantidad de empresas de las que se obtuvo respuesta por localidad (diez empresas no respondieron localidad). El caso de Mendoza, que daba una presión muy baja, fue desdoblado en dos: la versión I, que arroja una presión del 0,6%, tiene en cuenta los 13 casos encuestados, mientras la otra, con un 4%, surge de eliminar los 3 casos que tienen una presión de cero o muy cercana a cero (2 de ellas declaran tener promoción provincial, lo que podría explicar el resultado). En la última fila se muestra el resultado agregado para la encuesta (teniendo en cuenta todas las respuestas) y la presión que surge de los datos de recaudación para estas localidades.

En rigor, la comparación entre los datos de la encuesta y los de recaudación no es enteramente correcta en tanto que los sectores gravados en uno y otro caso difieren. Un cálculo correcto debería deducir del producto bruto geográfico y de la recaudación, los sectores que no se corresponden con los encuestados por FIEL. Si estos sectores no encuestados (por ejemplo, personas físicas) tienen una presión similar al resto dentro de la provincia, la exclusión no cambiará los resultados agregados. Dado que no se cuenta con datos de producto bruto geo-

TABLA 4.14
PRESIÓN DEL IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS POR LOCALIDAD

Localidad	Presión promedio	Presión agregada	Presión agregada	Casos en Encuesta FIEL
	Encuesta FIEL %	Encuesta FIEL %	Datos recaudación %	
C.A.B.A	3,5	2,5	2,2	78
Córdoba	3,7	5,5	2,3	4
Entre Ríos	1,1	1,1	2,3	1
Buenos Aires	4,2	5,8	4,6	74
Mendoza ¹	3,1	0,6	2,3	13
Mendoza ²	4,0	4,0	2,3	10
Santa Fe	4,8	5,5	2,6	10
Tucumán	4,1	4,2	3,1	2
S/D	4,1	4,0		
Total	3,6	2,87	2,93	192

Notas: 1. Tiene en cuenta todas las observaciones.

2. Sólo aquellas empresas que no tienen promoción provincial.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta de FIEL y la tabla 4.13.

gráfico con la desagregación por sectores de actividad requeridos para este ejercicio, no se procedió a la exclusión, algo que debe tenerse en cuenta cuando se comparan los resultados.

A excepción de Mendoza, para todas las localidades, los datos de la encuesta sugieren una presión superior a la obtenida según datos de recaudación; sin embargo, para el agregado, la presión es muy similar. Las diferencias entre la encuesta y el dato de recaudación por localidad lógicamente pueden deberse a evasión (si las empresas no encuestadas o que no respondieron son más informales), o bien a que la encuesta no capta la representatividad de empresas con promociones o las diferencias entre sectores de actividad en la provincia. El caso de Mendoza sugiere que estos dos últimos factores pueden ser relevantes.

En cuanto a la tasa efectiva (calculada como recaudación sobre ventas menos exportaciones), se obtuvo un promedio del 1,96% para la muestra, que implica una tasa agregada del 2,11%, superior a la tasa efectiva que surge de los datos de recaudación para todo el país (1,6%) o para las provincias tenidas en cuenta en este estudio (1,7%).

Los resultados econométricos, basados en la información de la encuesta, muestran que las variables observables de las empresas son pobres predictores

de la presión observada. En particular, sólo la jurisdicción y actividad económica son estadísticamente significativas, pero explican muy poco (R^2 de 0,16).³⁵ Si en su lugar se tiene en cuenta la alícuota efectiva, el poder predictivo del modelo econométrico resulta algo mejor (R^2 de 26,6%).

Esto lleva a que la fuente de variación, y por ende la manera correcta de expandir los resultados de la muestra, es tener en cuenta la variación por sector de actividad y provincias. La variación provincial puede captarse reponderando los datos de la encuesta a nivel provincial con el valor agregado por provincia, pero no se cuenta con información para captar la variación por actividad dentro de cada provincia. En la encuesta, muchas provincias tienen pocas observaciones como para captar esa heterogeneidad, salvo para la Ciudad de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires. Para estas dos jurisdicciones, la presión agregada conjunta de la muestra es del 3,85%, mientras que la presión que surge de los datos de recaudación es del 3,13% (una diferencia del 23%). Si se consideran los resultados de la encuesta como la presión sobre el sector formal, los datos de recaudación implican una evasión o informalidad del 20%. Para el resto de las provincias, las diferencias son más notorias. Siguiendo un criterio conservador, se asumirá en este trabajo que la diferencia observada para la Ciudad de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires se da en el resto del país. Por otro lado, dado que estas dos localidades representan el 55% del PBI, las diferencias (de existir) en provincias más chicas quedan en parte “licuadas” en el agregado por su baja ponderación en el total del país. Este razonamiento daría una presión agregada para todo el país del 3,4%, muy cercano a la presión promedio para la muestra del 3,6%, pero superior al 2,6% de la columna c de la tabla 4.7.

Para otros impuestos provinciales, como sellos o inmobiliario, la heterogeneidad regional en la presión tributaria de acuerdo con los datos de recaudación es mucho más baja que la de los ingresos brutos. El problema es que estos datos de recaudación incluyen una mayor proporción de impuestos que son cobrados directamente a las personas, como por ejemplo el impuesto inmobiliario, que tiene en su recaudación una baja participación de lo tributado directamente por las empresas. En otras palabras, no hay manera directa de comparar los resultados de la encuesta con lo obtenido de recaudación, porque la composición es muy distinta. Si se comparan los datos de presión, en todos los casos la presión agregada que surge de la recaudación es mayor que la que surge de la encuesta de FIEL. La diferencia es más notoria en el impuesto inmobiliario. Por ejemplo, según datos de la recaudación en la provincia de Buenos Aires la presión es del 0,953%, mientras que el dato que surge de la encuesta es del 0,209%. Otro aspecto que se debe tener en cuenta es que el tamaño sí importa para estos impuestos. Por ejemplo, el promedio simple del impuesto inmobiliario en la muestra es del 0,28%, pero al ponderar por valor agregado el promedio es del 0,087%. Esto se debe básicamente a diferencias en las tecnologías de producción, para empresas más grandes el factor inmobiliario podría tener una ponderación más baja en los costos de producción.

TABLA 4.15
PRESIÓN DE IMPUESTOS PROVINCIALES POR LOCALIDAD

Localidad	Sellos			Inmobiliario			Otros impuestos provinciales			# Respuestas FIEL
	Promedio simple FIEL %	Agregado FIEL %	Datos recaudación %	Promedio simple FIEL %	Agregado FIEL %	Datos recaudación %	Promedio simple FIEL %	Agregado FIEL %	Datos recaudación %	
C.A.B.A	0,103	0,064	0,057	0,160	0,073	0,488	0,235	0,239	0,308	78
Córdoba	0,034	0,009	0,211	0,175	0,075	0,867	0,035	0,029	0,195	4
Entre Ríos	0,016	0,016	0,381	0,045	0,045	1,261	0,034	0,034	0,918	1
Buenos Aires	0,026	0,170	0,569	0,369	0,209	0,953	0,034	0,006	1,909	74
Mendoza	0,087	0,047	0,423	0,516	0,051	0,470	0,192	0,888	0,456	13
Santa Fe	1,487	0,091	0,527	0,125	0,132	0,726	0,344	0,266	0,236	10
Tucumán	0,000	0,000	0,578	1,749	2,640	0,595	1,332	1,908	0,780	2
S/D	1,192	0,941		0,086	0,113		0,051	0,040		3
Total	0,159	0,081	0,300	0,28	0,087	0,701	0,174	0,213	0,758	182

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuesta de FIEL y la tabla 4.13.

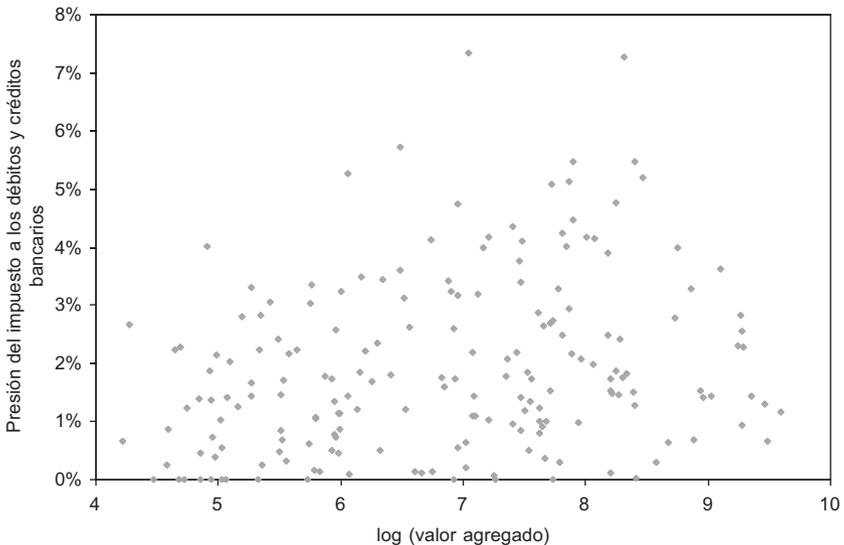
Estos resultados indican que ninguno de los tres ponderadores propuestos es adecuado para estos tributos. Para el caso de ingresos brutos, se procederá con el cálculo propuesto en esta sección que indica una presión del 3,4% similar al promedio simple. Para los otros tributos provinciales se utilizará la presión promedio provincial que surge de la encuesta y luego se agrega ponderando por PBG.

Impuesto a los débitos y créditos

Para el impuesto a los débitos y créditos bancarios, ni las ventas ni el valor agregado parecen explicar la heterogeneidad, ya que la correlación entre la presión de este impuesto y estas variables es muy baja –coeficiente de correlación de 0,04 y -0,02 respectivamente– (véase figura 4.18).

Existe cierta heterogeneidad por sector de actividad (véase tabla 4.16); sin embargo, los controles por tipo de actividad, al igual que las ventas y el valor agregado, no ayudan a explicar la heterogeneidad observada, ya que no son estadísticamente significativas.

FIGURA 4.18
RELACIÓN ENTRE PRESIÓN DEL IMPUESTO A LOS DÉBITOS Y CRÉDITOS
SOBRE VALOR AGREGADO Y TAMAÑO DE LA EMPRESA
(Medido en valor agregado)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta de FIEL.

TABLA 4.16
 PRESIÓN DEL IMPUESTO A LOS DÉBITOS Y CRÉDITOS
 POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
 (En porcentajes)

	Promedio simple	Promedio ponderado
A Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1,4	1,4
B Pesca	0,9	1,0
C Explotación de minas y canteras	0,8	0,9
D Industrias manufactureras	2,6	2,7
E Suministro de electricidad, gas y agua	2,1	1,9
F Construcción	2,0	1,5
G Comercio al por mayor y al por menor	1,1	1,9
H Hoteles y restaurantes	0,9	1,7
I Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,7	1,6
J Intermediación financiera	1,7	2,0
Total	2,0	1,9
Promedio	1,9	1,9

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuesta de FIEL.

Dados los resultados, no existe un criterio obvio para expandir la muestra. Haciéndolo sólo por sector de actividad se obtiene una presión del 2%, y utilizando el promedio simple de la muestra, 2,1%. Como la expansión por sector de actividad no es justificable de acuerdo con nuestros resultados econométricos, se procederá a utilizar directamente el promedio simple de la encuesta.

Impuestos relacionados con el comercio exterior

Los impuestos relacionados con el comercio exterior, en particular los derechos de exportación y reintegros por exportaciones, lógicamente se encuentran vinculados a la probabilidad de que la empresa exporte, y la manera adecuada de expandir los resultados de la muestra sería teniendo en cuenta la composición por sector de actividad de empresas exportadoras y no exportadoras (o porcentaje de ventas exportado por sector de actividad).

En la muestra, la probabilidad de ser exportadora depende del tamaño de la empresa y el sector de actividad económica, pero ponderando por sector de actividad y tamaño, los resultados difieren mucho de la presión obtenida de acuerdo con los datos de recaudación comparables con la encuesta de FIEL, algo

poco razonable si se tiene en cuenta que para estos impuestos las posibilidades de evadir son muy bajas o nulas. Para ilustrar esto, en el caso de los derechos de exportación se obtiene, para la muestra de FIEL expandida por sector y tamaño, una presión del 1,3%, mientras que según los datos de recaudación debería ser del 3,4%. Para los reintegros sucede algo similar, la muestra expandida de FIEL da 0,2% cuando la recaudación indica 0,5%.

El problema es que las variables (exógenas) observables de las empresas no ayudan mucho a explicar la probabilidad de que la empresa exporte. Además, la encuesta puede no representar correctamente sectores exportadores que sufren las retenciones. No teniendo un criterio adecuado para expandir la muestra, se podría directamente utilizar los promedios simples, que dan 3% y 0,3% para los derechos de exportación y reintegros, respectivamente, y 1,1% para aranceles. La otra opción es, teniendo en cuenta la muy baja o nula posibilidad de evadir estos impuestos, imputar como presión la que surge de los datos de recaudación y no los que surgen de la encuesta. Esto último da 3,4%, 0,5% y 1% para los derechos de exportación, reintegros a las exportaciones y aranceles a las importaciones, respectivamente. La diferencia entre una y otra forma de imputar presión es mínima. La presión neta de acuerdo con los datos de recaudación es 3,9%, mientras que la que surge del promedio muestral es 3,8%. En este trabajo se tomará la información oficial como la verdadera presión, aunque debe tenerse en cuenta que utilizar el promedio muestral, que sería la forma más apropiada de expandir la muestra en este caso, sólo reduciría la presión neta en 0,1% del PBI.

Impuestos selectivos al consumo

Éste es uno de los tipos de impuestos donde más se notan los efectos de diseño muestral en los datos obtenidos de la encuesta. Mientras que la presión promedio es del 2,8%, la presión agregada es del 10,9%, altamente influenciada por las grandes empresas en la muestra. Esto se aleja mucho de lo recaudado (3,2%) y se debe principalmente a la sobrerrepresentación de empresas de sectores donde se tributan esos impuestos. Si se expanden los resultados de la muestra por actividad económica y tamaño, la presión es del 1,6%, mientras que si se expande sólo por tamaño es del 5,3%.

Para expandir correctamente los resultados de estos impuestos se requiere tener información de ventas o valor agregado para los sectores gravados (y para cada uno de los impuestos) y computar la participación que tienen las empresas de la muestra en cada uno de estos sectores (por ejemplo, tabaco). No se cuenta con información detallada y actual de valor agregado para estos sectores, pero sí de ventas (de acuerdo con las declaraciones presentadas en la AFIP), utilizando este criterio de expansión se obtiene un valor similar a lo recaudado por el gobierno nacional (3,3% vs. 3,2%), por lo que resulta indistinto seguir este proceso de expansión o utilizar directamente la información oficial.

Tasas municipales

No se cuenta con información de recaudación de todos los municipios como para tener un valor de la presión tributaria de estos impuestos para comparar con los resultados de FIEL. Expandir los resultados de la encuesta en el caso de estos tributos resulta sumamente complicado, dado que existe mucha heterogeneidad entre municipios (véase tabla 4.17).

La presión tributaria promedio para las empresas encuestadas fue del 1,2%, mientras que el agregado es del 0,5% (véase tabla 4.18). Dado que, con la información disponible, no es posible expandir los resultados muestrales y que no hay un agregado nacional contra el cual comparar, no se realiza el ejercicio de expansión.

TABLA 4.17
HETEROGENEIDAD DE LAS PRINCIPALES TASAS MUNICIPALES
(En porcentajes)

	Promedio simple	Desviación estándar	Coef. de variación	Mínimo	Máximo
Seguridad e higiene	0,41	0,58	0,702	0,00	4,31
ABL	0,24	0,52	0,467	0,00	4,11
Abasto	0,14	1,05	0,133	0,00	11,42

Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta de FIEL.

TABLA 4.18
PRESIÓN IMPUESTOS MUNICIPALES SEGÚN ENCUESTA
(RECAUDACIÓN SOBRE VALOR AGREGADO EN TANTO POR MIL)

	Encuesta		Población expandida	
	Agregada	Promedio simple	Por sector y tamaño	Por tamaño
Seguridad e higiene	2,91	4,18	3,82	5,39
ABL	0,46	2,20	3,04	6,70
Abasto	0,22	1,67	2,28	3,43
Otros	0,78	4,28	7,39	8,92
Total	4,37	12,34	16,54	24,44

Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta de FIEL.

4.3.3. *La tributación en el sector formal e informal de negocios*

A continuación se muestran los resultados de presión por tipo de impuesto según surge de los datos de la recaudación y lo que implica la encuesta de FIEL, siguiendo el criterio de expansión que resultara, de acuerdo con lo expresado en la sección anterior, más adecuado para cada uno. La columna I muestra la presión total para el sector de negocios según los datos de la recaudación, las columnas II y III, la presión para las empresas incluidas en la encuesta de FIEL (tal como se indicó en la tabla 4.7). Las columnas IV y V surgen del análisis de la sección anterior. La IV indica la presión para el sector de negocios que surge desde la encuesta de FIEL tras expandir los resultados a toda la población de empresas, mientras que la V indica el criterio de expansión utilizado para cada impuesto.

Para estudiar las diferencias entre el sector formal y el total país deben compararse las columnas IV y I. Es importante recalcar que lo que la columna IV indica es la presión que debería observarse si todas las empresas del país tributasen con el mismo grado de cumplimiento que las encuestadas por FIEL, al que simplemente llamaremos presión formal, mientras que la columna I indica lo que efectivamente se obtiene, que denominaremos presión efectiva. De esta forma, la presión (bruta) formal para los impuestos nacionales y provinciales debería ser del 37,8% del PBI, mientras que efectivamente alcanza tan sólo el 29,7%, una diferencia de 8,1 puntos porcentuales del PBI. En otras palabras, si todas las firmas del país cumplieren con sus obligaciones tributarias como las empresas encuestadas, la presión neta debiera ser un 28,2% mayor a lo que efectivamente obtiene el fisco. Esta diferencia se origina principalmente en los tributos nacionales, que representan el 86% del total, y en particular en los tributos a los ingresos del trabajo y el IVA, que juntos representan el 66% del total.

Los impuestos al trabajo deberían recaudar aproximadamente un 82% más de lo que efectivamente recaudan. Esto implica que la evasión en este impuesto es muy grande. Si se considera el sector informal como aquel que no tributa estos impuestos (tiene sus empleados en negro), los resultados de la encuesta implican una informalidad del 45,4%, bastante acorde con la estimada por FIEL (2000), que obtuvo una informalidad del 40%.

Asumiendo que la informalidad es del 40%, en la tabla 4.20 se detalla qué implicaría el resultado de FIEL para la presión tributaria sobre el sector formal e informal. Mientras que una empresa que opera en la formalidad soporta una carga tributaria equivalente al 37,3% del valor agregado que esa firma genera, una empresa que opera en la informalidad tiene una carga de tan sólo el 16,8%. Si no existen costos adicionales por operar en la informalidad y ambas empresas pueden vender al mismo precio final, la tasa de rentabilidad neta de impuestos para aquellas que logran operar informalmente se incrementaría en casi el 33%. Es importante destacar que la comparación de la presión es entre aquellas empresas consideradas formales –lo que no implica que todas ellas tengan un

TABLA 4.19
PRESIÓN TRIBUTARIA SOBRE EL SECTOR DE NEGOCIOS
(En porcentajes)

Categoría	Datos de la encuesta FIEL				
	Sector de negocios	Presión agregada Encuesta	Presión promedio Encuesta	Presión agregada población expandida	Criterio de expansión
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)
IMPUESTOS NACIONALES	26,6	41,5	32,4	33,6	
Sobre los ingresos del trabajo	3,8	2,4	6,6	6,9	
Patronales	2,3	1,6	4,3	4,4	SyT
Personales	1,5	0,8	2,3	2,5	SyT
Sobre las utilidades y los ingresos del capital	4,9	4,5	4,9	6,7	
Ganancias personas jurídicas-impuesto determinado	4,9	4,5	4,9	6,7	SyT
Sobre las transacciones	12,9	21,1	16,3	15,1	
IVA total bruto	7,9	8,3	11,3	9,7	
IVA DGI	4,8	5,2	8,2	6,6	SyT
Selectivos al consumo	3,2	10,9	2,8	3,3	CE
Débitos	1,8	1,9	2,1	2,1	PM
Sobre el comercio exterior	4,5	11,5	4,1	4,5	
Aranceles de importación	1,0	0,5	1,1	1,0	Rec.
Derechos de exportación	3,4	11,0	3,0	3,4	Rec.
Otros impuestos nacionales	0,5	2,0	0,5	0,5	
IMPUESTOS PROVINCIALES	3,1	3,3	4,2	4,2	
Sobre la propiedad	0,3	0,2	0,4	0,7	
Inmobiliario	0,1	0,1	0,3	0,3	Pprov.
Sellos	0,2	0,1	0,1	0,4	Pprov.
Sobre las transacciones	2,6	2,9	3,6	3,4	
Ingresos brutos	2,6	2,9	3,6	3,4	CE
Otros provinciales	0,1	0,2	0,2	0,1	Pprov.
IMPUESTOS MUNICIPALES	na	0,4	1,2	1,2	PM
Reintegro de impuestos por exportaciones	0,5	0,6	0,3	0,5	Rec.

TABLA 4.19 (cont.)

Categoría	Datos de la encuesta FIEL				
	Sector de negocios (I)	Presión agregada Encuesta (II)	Presión promedio encuesta (III)	Presión agregada población expandida (IV)	Criterio de expansión (V)
Carga tributaria total					
Nacional y provincial bruta	29,7	44,8	36,6	37,8	
Nacional y provincial neta	29,1	44,2	36,3	37,3	
Nacional, prov. y municipal bruta	na	45,3	37,8	39,1	
Nacional, prov. y municipal neta	na	44,7	37,5	38,5	

SyT: sector y tamaño, CE: cálculo especial, PM: promedio muestral, Rec.: recaudación, Pprov.: promedio provincial.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta de FIEL.

cumplimiento perfecto— y aquellas empresas consideradas informales —que tampoco implica que todas evadan el 100%—. Debe notarse que empresas informales tributan en forma implícita cuando compran insumos u operan en bancos, aun cuando no declaren sus empleados, ventas y ganancias. A su vez, si bien no existe información fidedigna al respecto, la comparación de empresas que presentan declaraciones en la AFIP con un estimativo de la totalidad de la economía sugiere que la evasión es mayormente por subdeclaración (por ejemplo, ventas en negro o empleados en negro) y no por empresas que directamente operan en la clandestinidad absoluta.

Otra forma de cualificar estos resultados surge de la comparación internacional. En el capítulo 2 de este libro se analizó la relación entre nivel de desarrollo económico (medido por el producto bruto interno per cápita) y nivel de presión tributaria. Se ilustró que existe una relación positiva entre ambos conceptos y que la Argentina actual se encuentra por sobre los niveles de presión tributaria que le corresponderían de acuerdo con su nivel de desarrollo económico. De acuerdo con esta relación, el sector formal en la Argentina tiene una presión tributaria equivalente a la de un país con un ingreso (medido en paridad del poder adquisitivo) de 26.800 dólares per cápita, cuando en realidad el país tiene un PBI per cápita de 12.940 dólares al año 2004³⁶ (lo que indicaría una presión no superior al 25% del PBI). El sector informal, por otro lado, tiene una presión equivalente a la de un país con un ingreso de casi 4.230 dólares per cápita (nivel de ingreso similar a los de Egipto, Jamaica o Guatemala, por ejemplo).

TABLA 4.20
CARGA TRIBUTARIA PARA EL SECTOR FORMAL E INFORMAL
(En porcentajes)

Presión	Sector formal	Sector informal
Impuestos nacionales	33,6	16,0
Impuestos provinciales	4,2	1,4
Impuestos nacional y provinciales (bruta)	37,8	17,5
Impuestos nacional y provinciales (neta)	37,3	16,8

Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta de FIEL.

4.4. PERCEPCIÓN DE LAS EMPRESAS

Antes de finalizar este capítulo se analizará brevemente qué es lo que opinan las empresas que contestaron la encuesta respecto de la presión tributaria. Resulta obvio, a priori, que puede existir cierto sesgo de selección, ya que empresas disgustadas con la presión tributaria que sufren pueden llegar a tener un incentivo mayor a contestar. Es así que los resultados que se describen a continuación deben ser interpretados con cuidado, y no son extensivos a la totalidad de las empresas del país (en particular a las que operan en la informalidad que, como se dedujo en este estudio, sufren una presión notoriamente menor a la de las empresas que contestaron).

Para evitar un sesgo en la pregunta, en lugar de directamente pedirle a las empresas que cualifiquen si la presión les parecía excesiva, normal o baja, se les preguntó en forma más general: “¿Cuáles de estos factores considera como un obstáculo para la gestión de sus negocios y sus futuras inversiones?” y se les pidió calificar las opciones con un puntaje (del 1 al 11, siendo 1 el más importante). Se incluyó en la última opción “otros”, que era abierta y podían detallar cuál era ese otro motivo. A las industrias manufactureras se les dieron once opciones y a las del sector financiero, seguros, AFJP y ART nueve. A los dos grupos de empresas se les dio un conjunto de factores comunes:

- 1) Clima de negocios incierto.
- 2) Presión tributaria excesiva.
- 3) Surgimiento de expectativas inflacionarias.
- 4) Inestabilidad normativa tributaria.
- 5) Incertidumbre sobre el tipo de cambio.
- 6) Crecimiento económico insuficiente en su sector.
- 7) Otros.

Y factores específicos de su sector.

Para las manufactureras se incluyó:

- 8) Competencia extranjera.
- 9) Falta de crédito bancario.
- 10) Falta de infraestructura y deficiente provisión de servicios públicos.
- 11) Problemas de seguridad.

Para las firmas del sector servicios financieros y seguros se incluyó:

- 8') Regulaciones sectoriales excesivas.
- 9') Recuperación sectorial lenta luego de la crisis macroeconómica de 2001.

El objetivo último de esta pregunta es conocer si las empresas tienen la percepción de que la presión tributaria es excesiva, en el sentido de ser un factor importante que limite sus inversiones. En la tabla 4.21 se muestran los resultados promedio para toda la muestra, y por quintiles de empresas según tamaño (de acuerdo con ventas), para las empresas manufactureras. En el panel superior se muestra el puntaje promedio, y en el inferior, el ordenamiento de acuerdo con este puntaje promedio. El principal resultado es que, para las empresas manufactureras, la presión tributaria es, en promedio, el obstáculo principal para la gestión de sus negocios y sus futuras inversiones.³⁷ Los factores que siguen en importancia fueron “surgimiento de expectativas inflacionarias” y “clima de negocios incierto”, y en cuarto lugar “inestabilidad normativa tributaria”. Esto implica que, de acuerdo con la visión de las empresas, los factores tributarios actúan como fuertes limitantes. Es interesante notar que esta importancia es común a las empresas de todos los tamaños, y para las empresas más chicas se ubica por encima de la falta de acceso al crédito bancario, usualmente un problema considerable para las pyme.

En el extremo de menor importancia se ubican la competencia extranjera, la falta de infraestructura y los problemas de seguridad (que se ubican entre las opciones menos relevantes).

Para las empresas en el sector financiero y seguros, el factor más limitante fue el clima de negocios incierto, seguido por regulaciones sectoriales excesivas, y recién en tercer lugar se ubicó la presión tributaria. La inestabilidad normativa tributaria se ubicó en el sexto lugar.

Para entender qué explica esta percepción se estimaron distintos modelos econométricos para variables dependientes cualitativas, donde la variable categórica a explicar era el puntaje otorgado al ítem “presión tributaria excesiva” y como variables explicativas se incluyeron: cantidad de inspecciones, cantidad de localizaciones, tamaño (número de empleados), perspectivas de crecimiento del sector, perspectivas de crecimiento de la empresa, si contrató o planea contratar empleados, porcentaje de capital nacional, si tiene alguna controversia abierta con el fisco y sector de actividad económica. El resultado general es que estos

TABLA 4.21
PERCEPCIONES EMPRESARIAS SOBRE LA PRESIÓN TRIBUTARIA
SECTOR MANUFACTURERO

	Número de respuestas	Puntaje promedio					
		Total	Por quintil de tamaño				
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Surgimiento de expectativas inflacionarias	145	3,93	3,50	3,59	4,55	4,52	3,48
Competencia extranjera	133	7,14	6,84	7,83	6,27	6,47	8,43
Crecimiento económico insuficiente en su sector	139	5,80	4,73	5,94	6,41	6,00	5,85
Falta de crédito bancario	141	5,42	4,07	4,83	5,50	6,20	6,64
Presión tributaria excesiva	148	3,34	3,52	2,76	3,17	4,17	3,15
Falta de infraestructura y deficiente provisión de servicios públicos	137	6,77	7,50	6,90	7,22	6,50	5,67
Problemas de seguridad	138	6,59	5,71	5,87	7,63	6,86	7,00
Clima de negocios incierto	143	3,95	4,48	4,30	4,18	3,31	3,52
Incertidumbre sobre el tipo de cambio	137	5,44	5,88	5,93	5,04	4,83	5,54
Inestabilidad normativa tributaria	138	5,17	6,42	5,23	4,96	5,38	3,80
Otros	131	9,95	10,21	9,90	10,04	10,00	9,58
		Ranking de importancia					
		Total	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Presión tributaria excesiva		1	2	1	1	2	1
Surgimiento de expectativas inflacionarias		2	1	2	3	3	2
Clima de negocios incierto		3	4	3	2	1	3
Inestabilidad normativa tributaria		4	8	5	4	5	4
Falta de crédito bancario		5	3	4	6	7	8
Incertidumbre sobre el tipo de cambio		6	7	7	5	4	5
Crecimiento económico insuficiente en su sector		7	5	8	8	6	7
Problemas de seguridad		8	6	6	10	10	9
Falta de infraestructura y deficiente provisión de servicios públicos		9	10	9	9	9	6
Competencia extranjera		10	9	10	7	8	10
Otros		11	11	11	11	11	11

Nota: quintiles elaborados de acuerdo con ventas de firmas del sector manufacturero.
Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta de FIEL.

TABLA 4.22
 PERCEPCIONES EMPRESARIAS SOBRE LA PRESIÓN TRIBUTARIA
 SECTOR FINANCIERO, AFJP, ART Y SEGUROS

	Número de respuestas	Puntaje promedio
Clima de negocios incierto	16	2,7
Regulaciones sectoriales excesivas	16	3,3
Presión tributaria excesiva	15	3,3
Recuperación sectorial lenta luego de la crisis macroeconómica de 2001	15	4,2
Surgimiento de expectativas inflacionarias	15	4,4
Inestabilidad normativa tributaria	13	4,8
Incertidumbre sobre el tipo de cambio	15	4,8
Crecimiento económico insuficiente en su sector	15	5,3
Otros	9	8,2

Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta de FIEL.

factores no ayudan a explicar la percepción de las empresas, lo que debe leerse como que la percepción es generalizada y no se encuentra influida por algunos casos que, por ejemplo, han tenido alguna controversia reciente con el fisco o se sienten perseguidas por las numerosas inspecciones.

4.5. CONCLUSIONES

En este capítulo se procedió a identificar la presión tributaria para el sector formal de negocios en la Argentina. Se encontró que la presión para este grupo de empresas es casi un 30% superior a la presión agregada de la economía, lo que muestra que la Argentina se caracteriza por una fuerte heterogeneidad. Los sectores informales se benefician con impuestos efectivos muy bajos, mientras que las empresas que operan en la formalidad tributan como si estuviesen en un país con 26.800 dólares de PBI per cápita, nivel similar por ejemplo, al español. Esto se refleja en las percepciones de las empresas, donde el malestar respecto de la presión tributaria es generalizado.

La relativamente alta presión tributaria para las empresas que operan en la formalidad ayuda a que la informalidad sea alta, por lo que se requieren, en consecuencia, recaudar más de aquellas que lo hacen regularmente, elevando aún más la presión sobre el sector formal y generándose un círculo vicioso con

mayor presión para los que pagan y más informalidad. Si se tiene en cuenta que operar en la informalidad usualmente tiene costos para las empresas (tales como dificultades para acceder al crédito), las distorsiones que la alta presión sobre el sector formal generan en la economía no son menores. Estos resultados sugieren que existe lugar para una reforma que reduzca la presión tributaria sobre el sector formal, al tiempo que incentive la formalidad, lo que generaría igual o más recursos para el fisco, mejorando el clima de negocios, inversiones y la capacidad de crecimiento del país.

NOTAS

1. Los autores agradecen la colaboración de la AFIP, la que proveyó de información especial para la realización de este estudio.

2. Definida como el cociente entre la recaudación tributaria bruta de Nación y provincias y el PBI a precios de mercado.

3. Este ratio es de práctica habitual y, consecuentemente, es el utilizado a la hora de llevar a cabo cualquier comparación internacional. Sin embargo, deberán realizarse algunas correcciones en la medición del PBI para estimar la presión tributaria de manera más adecuada. Ello se realiza cuando se analizan los resultados de la encuesta de FIEL.

4. Los utilizados por la OCDE, el FMI y la Comisión Europea, que incluyen el impuesto sobre débitos y créditos recayendo sobre la propiedad.

5. Esta fracción está constituida básicamente por variados impuestos provinciales de menor cuantía (72%), el segmento impositivo del régimen simplificado para pequeños contribuyentes, que involucra tanto impuestos sobre las ganancias como sobre las transacciones, ya que el régimen reemplaza el IVA y ganancias (20%), y regímenes de facilidades de pago que no han podido ser asignados a impuestos concretos.

6. El 0,7% restante no queda clasificado, pero básicamente se trata de los recursos tributarios provenientes del régimen para pequeños contribuyentes (72%) y de ingresos por regímenes de facilidades de pago no contabilizados antes en cada impuesto.

7. Si bien la situación en el entramado provincial tiene alguna heterogeneidad, no es objeto de este trabajo realizar un análisis exhaustivo de estas diferencias; tampoco entraremos, a lo largo del estudio, en el intrincado mundo de las relaciones Nación-provincias ni en la descripción de la necesidad de ampliar las atribuciones tributarias de los gobiernos subnacionales, temas que han sido extensamente tratados en anteriores trabajos de FIEL.

8. Vale una salvedad en cuanto a la clasificación de determinados impuestos. Debido a la posibilidad de asimilar el impuesto a los créditos y débitos con un impuesto sobre los ingresos brutos (véase capítulo 3), éste podría ser incluido entre los tributos aplicados sobre las transacciones internas; así, la participación de este agregado trepa hasta el 47,4% de la recaudación nacional, mientras que los impuestos a la propiedad se reducen a sólo el 1,8% de este total.

9. El efecto del no ajuste por inflación es más complejo que lo aquí expuesto, y su impacto es heterogéneo, existiendo casos donde el contribuyente se vio beneficiado por la falta de ajuste y casos donde se vio perjudicado.

10. Aumento de la alícuota del 33 al 35%, aplicación del criterio de renta mundial, implementación de regímenes de retención y percepción.

11. En el trienio 1983-1986 las exportaciones de trigo, maíz, soja, aceite de soja, aceite de girasol, harina de soja estuvieron gravadas a una alícuota efectiva (promedio ponderada) del 22,3%.

12. Hasta el año 1992 existió el impuesto sobre los débitos bancarios.

13. Véase justificación en la descripción del impuesto.

14. En este caso se hace referencia a la estructura de la recaudación tributaria nacional, puesto que sólo a partir del año 1983 se cuenta con información del impuesto (provincial) sobre los ingresos brutos que, naturalmente, debe incluirse en esta categoría.

15. Por ejemplo vinos, artículos de tocador, combustibles y aceites para aviación, cubiertas para neumáticos y aceites lubricantes.

16. Como las de cigarrillos, bebidas alcohólicas y bebidas analcohólicas sin jugo de fruta.

17. El impuesto a la ganancia mínima presunta, que se aplica sobre los activos, no se computa entre los impuestos a la propiedad, sino como uno sobre los ingresos y las ganancias del capital, debido a que se toma a cuenta de ganancias.

18. Entran en esta clasificación los tributos sobre la propiedad inmobiliaria, automotores y sellos.

19. Como no se preguntó a las empresas sobre su valor agregado, éste fue estimado asignando a las ventas el coeficiente de valor agregado a valor bruto de producción del Censo Nacional Económico 1993/1994 al mayor nivel de desagregación posible.

20. Aquí aparece la primera diferencia respecto de las cifras de PBI utilizadas para la comparación internacional y, también, cuando se realizó la revisión histórica de presión tributaria. En aquellos casos, siempre se hizo referencia al PBI a precios de mercado, esto es, medido a los precios que paga el consumidor, porque ésta es la práctica habitual; a partir de aquí, sin embargo, se utiliza el PBI a precios de productor, que excluye impuestos tales como el IVA y los aranceles de importación, porque estos impuestos no se asignan, en la medición de cuentas nacionales, por sector de actividad.

21. FIEL, *Productividad, competitividad y empresas. Los engranajes del crecimiento*, 2002.

22. Se hace un análisis pormenorizado en los siguientes capítulos de este libro.

23. Esto es, se exceptúan todos los movimientos realizados por medio de cuentas en las que un empleado cobra su salario.

24. La descripción, en detalle, de los procedimientos utilizados, puede ser solicitada a los autores.

25. En el año 2004 el impuesto determinado superó en 676 millones de pesos lo ingresado al fisco por empresas; sin embargo, esta cifra no alcanza a cubrir el total de recaudación de ganancia mínima presunta, con lo cual se estaría subestimando la verdadera presión tributaria.

26. Vale realizar un par de aclaraciones adicionales: a) En vista de que la encuesta de FIEL no incluye información acerca del pago de IVA en la aduana, porque ésta no surge de declaración jurada alguna, y considerando que la posibilidad de evadir estos pagos es mínima, se supuso que la presión a nivel global por este concepto es idéntica tanto para el sector empresario de negocios como para las empresas encuestadas; en caso contrario, la alternativa hubiera sido excluir los citados recursos de la recaudación total, y b) los recursos de la seguridad social incluyen los aportes con destino a las AFJP, puesto que no se pidió a las empresas encuestadas que discriminaran esa información.

27. Debe tenerse en cuenta que al utilizar los ponderadores que surgen de las declara-

ciones juradas, no se cuenta con información para aquellas empresas que operan completamente en la informalidad y no presentan ninguna declaración. Estas empresas tendrían en principio una carga tributaria igual a cero, lo que reduciría la presión. No existe información para cuantificar cuántas empresas están en esta situación, pero la sospecha es que es un número no significativo, que no afecta los resultados aquí obtenidos.

28. Un cuarto componente para el cual tenemos información en la encuesta son d) las retenciones al personal por impuesto a las ganancias; sin embargo, como no se los incluyó en el sector formal de negocios, aquí tampoco serán incluidos.

29. Coeficiente de variación: media sobre desvío estándar.

30. Para el año 2004, el tope era de 4.800 pesos, posteriormente el tope salarial para el cálculo de las contribuciones fue elevado y, finalmente, eliminado a fines del año 2005.

31. La presión mínima es cero, correspondiente a empresas que tienen pérdidas impositivas (y por ende impuesto a las ganancias determinado cero) y la máxima es 50,1%.

32. En la muestra hay empresas con saldo a favor en este impuesto. De las 191 empresas encuestadas, 32 tienen una posición acreedora con el fisco.

33. De hecho, si se pondera la muestra sólo por ventas se obtiene una presión en términos de valor agregado del 12,5%, valor excesivamente alto (consistente con una evasión del 60%), lo que muestra el sesgo que se incluiría en la estimación si se expandiese sólo por tamaño sin tener en cuenta la variación sectorial.

34. Esta cifra difiere de la presentada en los cuadros de presión tributaria global como consecuencia de la diferente fuente de información. Aquí la fuente es la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias (MECON), que abre la recaudación del impuesto por jurisdicción.

35. Una dummy que toma valor 1 si la empresa tiene promoción provincial tiene el signo esperado (negativo, lo que muestra que tiene una presión menor si tiene promoción), pero no es significativa.

36. Fuente: FMI: *World Economic Outlook Database*, 2006.

37. Diecinueve empresas no contestaron esta pregunta, mientras que un alto porcentaje no completó el puntaje para las once opciones.

REFERENCIAS

AFIP: *Estadísticas tributarias. Año 2004*, Buenos Aires, Dirección de Estudios de AFIP, 2005.

FIEL: *La economía oculta en la Argentina*, Buenos Aires, FIEL, 2000.

FIEL: *Productividad, competitividad y empresas. Los engranajes del crecimiento*, Buenos Aires, FIEL, 2002.

INDEC: "Matriz Insumo Producto Argentina 1997", Buenos Aires, 2001.

Ministerio de Economía: "Sistema de Cuentas Nacionales. Argentina. Año Base 1993", Buenos Aires, 1999.

OCDE: *OECD Revenue Statistics 2005 Edition*, París, 2005.

Capítulo 5 LOS COSTOS DEL CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO

Sebastián Auguste

5.1. INTRODUCCIÓN

Todo sistema impositivo incurre en costos operativos, aquellos necesarios para que el sistema funcione y se recaude. Estos costos pueden ser divididos a su vez en dos: costos administrativos (incurridos por la agencia tributaria) y costos de cumplimiento (incurridos por los contribuyentes). Los costos del cumplimiento tributario (conocidos en la literatura económica como “*compliance costs*”) son los costos directos e indirectos que las personas o empresas erogan en pos de cumplir con el fisco, no sólo con las tareas relacionadas con el pago de sus impuestos, sino también con las retenciones y percepciones (correspondientes al pago de impuestos de terceros) y con los requerimientos informativos del fisco. No incluye el monto tributado en sí, sino que corresponde al tiempo destinado a llenar formularios, entender (y a veces negociar) las normas vigentes, llevar la contabilidad impositiva, guardar facturas, pagos a terceros (tales como abogados, contadores y asesores financieros), etc.

El tiempo y los gastos destinados a cumplir con los tributos incluyen el tiempo y gasto destinado a evitar y eludir parcialmente su pago (*tax planning*). Son los costos asociados con el *cumplimiento efectivo*, sea el fiscalmente correcto o no. Idealmente, uno podría separar los costos (no tributarios) incurridos por los contribuyentes en: a) el cumplimiento propiamente dicho; b) la elusión, que serían las horas o gastos extra que el contribuyente eroga para reducir *legalmente* el pago de su impuesto, y c) la evasión, y los gastos para reducir en forma *no legal* el pago del impuesto. En la práctica, parte de los costos de elusión y evasión se determinan en forma conjunta con los costos de cumplimiento, por lo que resulta imposible separarlos totalmente. Los gastos en *tax planning* pueden incrementar o reducir los costos de cumplimiento. Es perfectamente factible que cuando se evade se gasten menos recursos en el cumplimiento tributario propiamente dicho, por ejemplo, si en lugar de juntar facturas para determinar los gastos deducibles del impuesto a las ganancias el contribuyente simplemente escoge un valor arbitrario para sus costos.

Otro aspecto difícil de cuantificar son los costos indirectos, en particular los relacionados con los costos de oportunidad que surgen del efecto que los impuestos tienen en la actividad económica, reemplazando una actividad por otra menos eficiente.¹ Es así que gran parte de la literatura que intenta cuantificar los costos de cumplimiento se ha centrado en los costos directos relacionados con el cumplimiento efectivo. En este trabajo se seguirá este enfoque.

Los costos de cumplimiento dependen del diseño del sistema impositivo y de su funcionamiento, y en general se caracterizan por fuertes economías de escala. Las empresas, por ejemplo, suelen tener una mayor carga administrativa para cumplir con sus tributos ya que los requerimientos de información suelen ser mayores que para los individuos, los procesos son más complejos y, además, operan como agentes recaudadores del fisco a través de las retenciones y percepciones realizadas a terceros, que se ingresan al fisco en concepto de pago adelantado de impuestos de terceros y no de la firma en sí. Por otro lado, las economías de escala afectan en forma no lineal el costo de cumplimiento y, a su vez, dependen del diseño tributario, impactando en general más fuertemente en las empresas más pequeñas o los contribuyentes individuales.

Las empresas actúan como agentes recaudadores en la gran mayoría de los países. Pueden existir fundamentos teóricos para que esto sea así. Un fundamento son las economías de escala. En este caso, es socialmente más eficiente que la firma liquide los impuestos a los empleados, por ejemplo, y no que cada empleado los liquide por su cuenta. Desde el punto de vista de la agencia recaudatoria, concentrar el pago del impuesto en un agente también puede reducirle los costos de fiscalización, si es que existen economías de escala en esta actividad. De hecho, existe cierto grado de sustitución entre los gastos directos que la agencia tributaria realiza para recolectar impuestos (costos administrativos y de fiscalización) y los gastos que las empresas hacen para cumplir con el fisco. Un diseño fiscal puede simplificar el accionar de la agencia tributaria, reduciendo sus costos administrativos, pero al mismo tiempo puede incrementar los costos de cumplimiento para los contribuyentes. El diseño óptimo del sistema impositivo debe contemplar ambos costos en forma conjunta, el que eroga la agencia para recaudar y fiscalizar, y el que erogan los contribuyentes para cumplir. A igual recaudación, es preferible (en términos de eficiencia) un sistema tributario que minimice estos costos. Se ha argüido que los gobernantes y las agencias tributarias, en su accionar, tienden a obviar los costos de cumplimiento en los que incurren los contribuyentes. En este caso, puede ser preferible un diseño en el cual los costos recaigan mayormente en la agencia y no en el contribuyente, para internalizar esos costos en las decisiones de los gobernantes.²

Para la Argentina, los costos administrativos y de fiscalización son conocidos, ya que son parte del presupuesto de la AFIP; sin embargo, se conoce muy poco acerca de los costos de cumplimiento tributario para los contribuyentes, por lo cual difícilmente sean tenidos en cuenta en las decisiones de política tri-

butaria. Este capítulo es un primer paso en el camino de entender mejor los costos de cumplimiento en la Argentina.

5.2. ALGUNAS NOCIONES BÁSICAS SOBRE ELEMENTOS QUE INFLUYEN EN LOS COSTOS DE CUMPLIMIENTO

Complejidad y estabilidad tributaria

Un buen sistema impositivo debe ser tan simple y estable como sea posible. La complejidad del sistema tributario y la inestabilidad incrementan los costos de cumplimiento.

Lamentablemente, los objetivos de que sean simples y fáciles de controlar para el fisco y simples y fáciles de cumplir para los contribuyentes, a menudo se contraponen, por lo que el diseño óptimo resulta ser una relación compleja entre todos estos elementos. Además, cuestiones de equidad (vertical y horizontal) e incentivos fiscales suelen hacer el sistema menos simple. La elección de los tributos por utilizar afecta la complejidad del sistema, pero también lo hacen los numerosos tratamientos impositivos especiales para ciertos contribuyentes y ciertos bienes (por ejemplo, exenciones de productos del IVA, amortización acelerada de la inversión para impuestos a las ganancias, etc.). Sencillamente, se le suele pedir mucho a los sistemas impositivos (que minimicen distorsiones [eficiencia], que ayuden a mejorar la distribución del ingreso [equidad], que beneficien a ciertas actividades [subsidios], etc.), lo que hace el sistema más complejo, incrementando los costos de controlar y cumplir con las normas. Claramente existe un *trade-off* entre complejidad y costos operativos. Esto es cierto, en general, para todos los sistemas impositivos del mundo, aunque el grado de complejidad varía en gran medida entre países.

En general, los sistemas impositivos se complicaron a medida que pasó el tiempo y la actividad económica se volvía más compleja. En Estados Unidos, por ejemplo, el código para el impuesto a las ganancias creció desde 172.000 palabras en 1955 a 982.000 en el año 2000, un incremento del 472%.

En la Argentina, la Ley de Procedimiento Tributario tenía en su versión original de 1933, 70 artículos. Para el año 1978, ya alcanzaba los 185 artículos, una variación del 64%, mientras que en la actualidad contiene 204 artículos (un incremento respecto del original del 191%). Otro ejemplo es la ley del impuesto a las ganancias, que en su versión original de 1973 contenía 112 artículos y en la actualidad 182 (una “inflación de artículos” del 62,5%) o la ley del IVA, que en su inicio (1973) tenía 36 artículos y actualmente tiene 54.

Un experimento interesante efectuado por la *Revista Money*, fue realizado en 1998. Se creó un caso impositivo hipotético y se le pidió a varios contadores que determinaran cuánto se debía pagar de impuesto a las ganancias. Sorprendente-

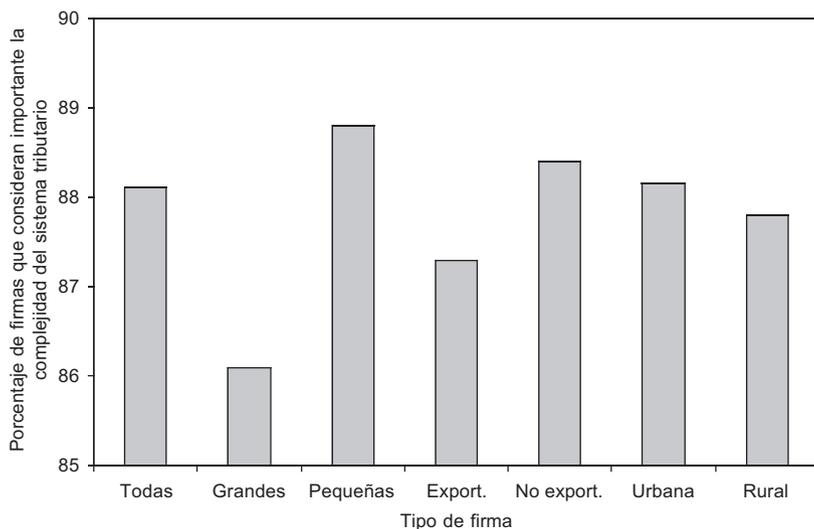
mente, encontraron 46 respuestas distintas para los 46 profesionales consultados, con un rango para las respuestas de entre 34.420 a 68.192 dólares, cuando el verdadero impuesto determinado era de 35.643 dólares (Tritch, 1998). Lo interesante fue que la distribución de respuestas estaba claramente sesgada hacia un sobrepago del impuesto. ¿Es posible que, ante la duda, los contadores hayan tendido a sobreestimar el impuesto?

El impuesto más complejo suele ser el impuesto a las ganancias. Las encuestas relacionadas con la complejidad del impuesto a las ganancias realizadas para otros países del mundo tienen un componente en común: la fuente de confusión y complejidad suele ser la determinación de la base y no problemas con las tasas o múltiples tasas. Por ejemplo, de acuerdo con una encuesta realizada por la Tax Foundation, el tratamiento especial de las depreciaciones es uno de los elementos más complejos del sistema impositivo norteamericano.

En cuanto a la complejidad en los impuestos a las ventas, la evidencia muestra que suelen ser las tasas múltiples las que la generan. En el caso del IVA, las tasas diferenciales, los productos exentos y/o productos gravados a tasa cero (Hall, 1995).

Los costos asociados con la complejidad tributaria pueden tener incidencia heterogénea. Una encuesta reciente realizada en Australia sugiere que para las

FIGURA 5.1
IMPORTANCIA DE LA COMPLEJIDAD DEL SISTEMA IMPOSITIVO.
EVIDENCIA DE AUSTRALIA



Fuente: 2004 Pre-Election Survey, Australian Chamber of Commerce and Industry.

grandes empresas, la complejidad del sistema impositivo es menos importante que para las pequeñas empresas (véase figura 5.1).

¿Debería el gobierno compensar a los contribuyentes por los costos de cumplimiento?

Una pregunta natural es quién se debe hacer cargo de los costos del cumplimiento tributario. Existen varias razones para pensar que no debería recaer (al menos completamente) en el contribuyente. Una primera razón, mencionada con anterioridad, tiene que ver con el comportamiento de quienes diseñan las políticas impositivas. Si los costos de cumplimiento recaen enteramente en los contribuyentes, es posible que los gobiernos no los tengan en cuenta a la hora de diseñar el sistema impositivo, lo cual puede llevar a políticas que no maximicen el bienestar social. En segundo lugar, los costos de cumplimiento suelen recaer en forma heterogénea entre los contribuyentes, por ejemplo por la existencia de economías de escala. Esto hace que, por ejemplo, un impuesto proporcional a los ingresos personales se vuelva regresivo cuando se incluyen estos costos. En tercer lugar, lo relevante son los costos operativos del sistema. Puede ser más eficiente que los costos recaigan enteramente en una de las partes en lugar de en ambas.

Sin embargo, también existen razones para que sean los contribuyentes quienes paguen estos costos. En primer lugar, existen problemas de información asimétrica, lo que lleva a que el gobierno, en el caso de restituir los gastos que erogan los contribuyentes, tenga que monitorear que sean los gastos adecuados, lo que implica controlar que no se adultere la información ni que se incurra en gastos innecesarios.

Esto implica que para evaluar una política de restitución de los gastos de cumplimiento tributario se deben compensar costos y beneficios, que a su vez varían por tipo de gasto, por lo que lo ideal sería analizar qué tipo de gasto es susceptible de ser devuelto al contribuyente.³

En la experiencia internacional son pocos los países que permiten compensaciones a las firmas por sus gastos relacionados con el cumplimiento tributario (un ejemplo es India). En la Argentina, el decreto 1.517/91 estableció un régimen de retribución de los gastos administrativos en el que incurren los agentes de retención y/o percepción relacionados con impuestos a cargo de la DGI. Las Resoluciones Generales de la DGI 17/91 y 3.527/92 dictaron las normas reglamentarias para la aplicación de este régimen, donde básicamente se establecía un pago de dos mil australes por cada registro informado, pero ese régimen no se encuentra vigente en la actualidad, por lo que las empresas erogan por completo los costos de cumplimiento.

5.3. EVIDENCIA INTERNACIONAL

El reconocimiento de la importancia económica de los costos de cumplimiento es de larga data. Adam Smith, por ejemplo, en sus máximas sobre la buena práctica impositiva (equidad, certidumbre, conveniencia y economía) enfatizaba el impacto de los costos operativos del sistema impositivo.⁴

Existen numerosas citas históricas que muestran una preocupación de larga data en la comunidad académica; sin embargo, los estudios empíricos han estado históricamente sesgados a analizar los costos administrativos de la agencia tributaria más que los costos de cumplimiento de los contribuyentes. La medición de los costos de cumplimiento sólo ha comenzado recientemente y las agencias tributarias cada vez le prestan más atención, al menos en los países más desarrollados (el IRS de Estados Unidos, y las oficinas de Australia y Nueva Zelanda, por ejemplo, realizan estudios periódicamente). Las agencias tributarias de los países en desarrollo todavía no se han dedicado a analizar este tema en profundidad y en general no llevan estadísticas sistemáticas de estos costos.

Un estudio pionero en la medición de costos de cumplimiento fue el de Haig (1935) realizado para Estados Unidos, aunque la literatura no tuvo una verdadera explosión hasta la publicación del estudio de Cedric Sandford en 1973. Actualmente, existen cientos de estudios para países tan diversos como Estados Unidos, India, Croacia y el Reino Unido. La mayoría de la literatura se basa en encuestas a contribuyentes (empresas y personas) para obtener la información de costos. En su gran mayoría se analizan los sistemas impositivos de los países desarrollados, con un claro sesgo hacia el estudio del impuesto a las ganancias.⁵ Un inconveniente de estos estudios es la baja tasa de respuesta en las encuestas. Otro inconveniente es cómo se define el costo de cumplimiento. Algunos estudios consideran únicamente las horas hombre destinadas al cumplimiento, sin tener en cuenta otros costos (como soporte tecnológico, litigios, etc.). Muchos estudios intentan identificar los costos de cumplimiento del pago de un impuesto en particular, lo cual puede ser problemático cuando un solo contribuyente (como es el caso de una empresa) paga más de un impuesto.

La tabla 5.1 resume los principales resultados de varios estudios internacionales. El resultado obviamente depende del funcionamiento del sistema impositivo de cada país, pero también del diseño en particular que se haya escogido en el estudio (por ejemplo, si se encuestó solamente a grandes empresas, empresas que cotizan en Bolsa, comercios o personas) y de la calidad de la investigación (el estudio de Brasil, por ejemplo, fue hecho sólo con veinticinco empresas que cotizan en Bolsa, por lo que los resultados no pueden ser generalizados a todas las empresas del país). Por estas razones se debe ser muy cuidadoso a la hora de comparar.

Independientemente del nivel del costo de cumplimiento, existen diversos resultados que se repiten a lo largo de los estudios y el tiempo. Entre estos resultados se encuentran:

TABLA 5.1
ALGUNOS ESTUDIOS DE COSTOS DE CUMPLIMIENTO

País estudiado	Impuestos estudiados	Tipo de estudio	Resultados principales	Autor
Unión Europea	Impuestos corporativos e IVA	Encuesta electrónica a 5.141 compañías de la Unión Europea (contestaron 700) Año: 2003	CC para compañías grandes: 1.9% del impuesto pagado y 0.02% de las ventas. CC para PYMES: 30.9% del impuesto pagado y 2.6% de las ventas. El costo de cumplimiento crece con el tamaño de la firma pero existen economías de escala. Se encuentra evidencia de que compañías con actividades en otros países tienen un costo mayor.	Carroir, Koevoets (2004)
Canadá	Impuestos a consumos generales	Encuestas por correo a 600 empresas, tasa de respuesta 7%. Año: 1984	Los CC para las empresas fueron del orden del 5.85% de lo recaudado, con economías de escala por tamaño de la firma. Los costos administrativos de la agencia tributaria fueron calculados en el 0.6% de lo recaudado.	Arthur Andersen & Co for the Department of Finance (1985)
Canadá	Impuesto a las ganancias (personales y corporativo)		CC estimado en C\$ 3 400 millones o 0.4% del PBI o 1.5% de lo recaudado. Según este estudio el uso de una administración única de impuestos reduciría el costo de cumplimiento anual entre C\$ 171 millones y C\$ 285 millones. Costos administrativos para el sistema de impuestos Federal & Provincial a las empresas de C\$ 2 200 millones. Una unificación de ambos regímenes reduciría los costos administrativos entre C\$ 97 millones y C\$ 162 millones.	Plamondon, Zussman (1998)
Canadá	Impuesto a las ganancias corporativas y propiedades	Encuesta por correo a 250 compañías grandes. Tasa de respuesta del 24%	El CC para las mayores 500 empresas fue de C\$ 250 millones o entre 4,6 y 4,9% de lo recaudado. Evidencia de economías de escala en el CC. Empresas con operaciones en el exterior, en el sector de minas, petróleo y gas, tienen CC mayores.	Erard (1997a)
Canadá	Impuesto a las ganancias corporativo federal y provincial e impuestos al capital	Encuestas por correo a 85.000 PYMES. Tasa de respuesta 10%. Año: 1996	Se les pidió a las empresas que asignaran a los impuestos federales a las ganancias y capital de 1 (alto) a 4 (bajo) de acuerdo con su percepción de los CC. En promedio se obtuvo 2,81 para costos internos 2,43 para costos externos. Mientras que los costos para impuestos administrados provincialmente fueron de 2,88 y 2,51 respectivamente, implicando sólo prácticamente el mismo nivel de CC.	Erard (1997b)
Australia	Todos los impuestos federales	Encuesta por correo a 7.496 empresas y 1.867 individuos. Contestaron el 33 y 50% respectivamente	CC para impuestos federales (luego de netar la deducción de ciertos costos y del valor de los <i>cash flow benefits</i>) fue de \$ 6.200 millones (1,4% del PBI o 7% de lo recaudado). Los CC son regresivos, y de hecho grandes empresas tienen un "net compliance benefit" en lugar de costos.	Evans, Ritchie, Tran-Nam, Walpole (1996)

TABLA 5.1 (cont.)

País estudiado	Impuestos estudiados	Tipo de estudio	Resultados principales	Autor
Australia	Impuesto a las ganancias corporativo	Encuesta por correo a 2.531 compañías, contestó el 23%	CC del 14,5% del impuesto recaudado. CC son regresivos. CC total: \$ 2.050 millones.	Pope, Fayle, Chen (1996)
Australia	Impuestos generales al consumo	Encuesta por correo a 2.467 compañías, contestó el 24%	El CC neto del WST fue de \$ 201 millones o 2,1% de lo recaudado. CC altamente regresivos.	Pope, Fayle, Chen (1993a)
Australia	Impuestos al trabajo	Encuesta por correo a 2.739 compañías, contestó el 27%	CC de <i>employers' PAYE</i> y <i>payroll tax</i> se encuentran dentro de los estándares internacionales (1,7% de lo recaudado comparado con el 3,5% en Canadá). Los CC del FBI son relativamente altos (10,9% de lo recaudado). Se encuentra una alta carga de los impuestos relacionados con el trabajo para las pequeñas empresas.	Pope, Fayle, Chen (1993b)
Australia	Impuesto a las ganancias corporativo	Encuesta por correo a 1.837 compañías que cotizan en bolsa, contestó el 16%. Año: 1987-1986	El CC bruto fue de entre \$ 650 millones y \$ 1.300 millones, o entre 11,4 y 23,7% de lo recaudado, mientras que los <i>cash flow benefits</i> estimados alcanzaron \$ 950 millones o 16,9% de lo recaudado. CC regresivos y mayores que en otros países de nivel de desarrollo comparable.	Pope, Fayle, Chen (1991)
Reino Unido	Payroll taxes	Encuesta por correo y entrevistas a 1.648 empleadores (tasa de respuesta: 32%)	CC de £ 1.320 millones o de 1,3% de lo recaudado. CC altamente regresivos (el 30% inferior paga el 75% del CC total). Costos laborales representan aproximadamente la mitad de los CC.	Godwin, Green, Collard, Maskell (1998)
Reino Unido	Impuestos generales al consumo (IVA)		Actualizan una encuesta sobre el IVA de Sandford <i>et al.</i> (1981 & 1989). Encuentran CC brutos de £ 1.600, en parte compensado por beneficios (<i>cash & management</i>) de £ 750 millones. CC regresivos. Costos administrativos: £ 399 millones.	National Audit Office (1994)
Reino Unido	Impuestos generales al consumo (IVA)	Encuesta por correo a 3.000 comercios, tasa de respuesta del 24%	CC bruto total de £ 791 millones o 3,69% de lo recaudado. <i>Cash flow benefits</i> de £ 580 millones (principalmente recibidos por las grandes empresas). CC netos del 1% de lo recaudado. CC muy regresivos. CC son menores a los hallados en 1977-1978. Costos administrativos de £ 220 millones en 1986-1987 o 1,03% de lo recaudado.	Sandford, Godwin, Hardwick (1989)

TABLA 5.1 (cont.)

País estudiado	Impuestos estudiados	Tipo de estudio	Resultados principales	Autor
Reino Unido	Impuesto a las ganancias corporativo	Encuesta por correo a 3.000 comercios, tasa de respuesta del 24%	CC de £ 300 millones (2.22% de lo recaudado) y costos administrativos de £ 70,3 millones (0.52% de lo recaudado). Costos operativos totales de 2,74% de lo recaudado; aproximadamente 50% de los CC son costos externos. CC muy regresivos. <i>Cash flow benefits</i> excedían los costos de cumplimiento.	Sandford, Godwin, Hardwick (1989)
Reino Unido	Impuestos al trabajo	Encuesta por correo a 3.039 empleadores, tasa de respuesta del 29%	CC agregado en 1981-1982 fue de £. 449 millones o 1% de lo recaudado por PAYE y NIC. CC muy regresivos. <i>Cash flow benefit</i> de £. 878 millones, que probablemente más que compensen los CC para las firmas más grandes.	Sandford, Godwin, Hardwick (1989)
Irlanda	Impuestos al trabajo	Encuesta por correo a 300 empleadores, tasa de respuesta del 40%	Costos operativos totales de PAYE/PRSI de IR£ 108 millones o del 4,6% de lo recaudado. CC-> costos administrativos (casi 3 veces mayor). CC regresivos. Firmas con más de 100 empleados en realidad disfrutaban de beneficios netos de cumplimiento, como resultado de los <i>cash flow benefits</i> por operar PAYE.	Leonard, O'Hagan (1985)
Suecia	Impuesto a las ganancias (personales y corporativo)	Entrevistas y encuestas por correo. Altas tasas de respuesta (entre 60 y 100%)	Encuentran que la reforma impositiva en 1990/1991 redujo los costos operativos y costos de cumplimiento para los individuos, pero incrementó los CC para las empresas. Los CC son el doble de los administrativos. Costos de administración total del sistema impositivo suero estimado en SEK 14.000 millones o del 1% del PBI y del 2% de lo recaudado; el impuesto a las ganancias representa el 62% de este total y el IVA 29%. El IVA es el más caro de los impuestos más importantes, en términos de la recaudación.	Malmer (1995)
EE.UU.	Impuesto a las ganancias corporativo	Encuesta por correo a 1.329 compañías grandes, tasa de respuesta del 27%	CC para las 1.329 firmas más grandes de US\$ 2.100 millones o del 3,2% de lo recaudado. A nivel estatal este último ratio es mayor (5,6 frente 2,6% a nivel federal). La reforma de 1986 incrementó los CC.	Slemrod, Blumenthal (1996)
Hong Kong	Impuesto a las ganancias corporativo	Empresas listadas en Hong Kong Stock Exchange. Tasa de respuesta: 15%. Año: 1995-1996	Existe una relación positiva entre costos de cumplimiento y tamaño de la firma, sin embargo los costos son regresivos. Comparado con otros países de la región encuentran que los CC son altos en relación con Australia y Singapur. No encuentran diferencias sustanciales entre distintas industrias.	Ariff, Loh, Cheung, Chan (1999)
España	Impuesto a las ganancias personal	Entrevistas personales; alta tasa de respuesta (98%) Año: 1998-1999	CC del 1,8% y 1,3% de lo recaudado para 1998 y 1999 respectivamente. Esta caída se debe a la reforma operativa desde enero 1999.	Delgado Lobo, Salinas-Jiménez, Sanz Sanz (2001)

TABLA 5.1 (cont.)

País estudiado	Impuestos estudiados	Tipo de estudio	Resultados principales	Autor
Croacia	Impuestos a consumos especiales	Encuesta por correo a compañías e individuos responsables de pagar el tributo. Tasa de respuesta: 28%. Año: 2001	CC va del 0,21% al 3,5% del impuesto recaudado. Costos laborales representan el componente principal del CC.	Kulis (2004)
Croacia	Impuesto a las ganancias (personal y corporativo)	Entrevistas a 103.451 personas. Tasa de respuesta: 0,25%. Años: 2001 y 2002	Costos de cumplimiento regresivos. En total representan el 0,8% del PBI.	Blazic (2004)
Croacia	Impuesto a consumos especiales	Entrevistas a importadores, tasa de respuesta 67%. Año: 2001	CC regresivos, representan el 31% de lo recaudado por las aduanas.	Bronic (2004)
Brasil	Impuesto a las ganancias	Encuesta por correo y electrónica a 211 empresas que cotizan en Bolsa (contestaron sólo 25)	La muestra es demasiado chica y sólo encuesta a grandes empresas que cotizan en Bolsa, por lo que es poco representativa. El autor, de todos modos, sobre la base de sus resultados calcula costos de cumplimiento de R\$ 7.200 millones, lo que representa el 0,75% del PBI. CC aparecen como altamente regresivos. El 80% de los costos son inter-siblemente menores, estimados en el 0,2% del PBI.	Bertolucci, 2002
Tanzania	Impuestos a consumos especiales		Se estudian impuestos a consumos especiales para grandes empresas (tabaco, alcohol y combustibles). Se encuentran CC relativamente altos comparados con países desarrollados (15,57% de lo recaudado). Se encuentra cierta evidencia de regresividad en los CC.	Shekidele (1999)
India	Impuesto a las ganancias corporativo	Encuesta por correo 3.913 empresas (contestaron sólo 45, tasa de respuesta: 1%) Años: 2001-2002	Los CC brutos se encuentran entre el 5,6 y 14,5% de la recaudación. Son regresivos. Cuando se tienen en cuenta <i>cash flow benefits</i> , deductibilidad de ciertos costos y compensación de la agencia por CC, se obtienen valores nulos o ligeramente negativos.	Chattopadhyay, Das-Gupta (2002)
India	Impuesto a las ganancias personales	Encuesta por correo a 5.435 personas (contestaron sólo 128, tasa de respuesta: 2%. Año: 2001	Encuentra CC extraordinariamente altos, entre el 49 y 56% de lo recaudado. Es regresivo. Es entre 7 y 10 veces mayor para los que tienen ingresos no salariales. Los costos administrativos, por otra parte, son sólo del 2,49% del impuesto recaudado.	Chattopadhyay, Das-Gupta (2002)

- Notas:
- Ariff, L. y Cheung, Chan: "Compliance Costs of Corporate Taxation in Hong Kong", en *International Tax Journal*, vol. 25, n° 4, 1999, págs. 42-68.
- Arthur Andersen & Co: "The Administrative and Compliance Costs of the Federal Sales Tax System with a Brief Comparison to the Retail Sales Tax System of Ontario", Ottawa, Department of Finance, 1985.
- Bertolucci, A.: "The Compliance Costs of Taxation in Brazil: A Survey of Costs in Brazilian Public Companies", Facultad de Economía, Administración y Contabilidad, Universidad de San Pablo, mimeo, 2002.
- Blažić, H.: "Tax Compliance Costs of Small Business in Croatia", Institute of Public Finance, documento de trabajo 22, 2004.
- Bratic, M.: "The Costs of Customs Compliance in Croatia in 2001", Institute of Public Finance, documento de trabajo 21, 2004.
- Cattoir, P. y Koevoets, W.: European Tax Survey, documento de trabajo de la European Commission Directorate-General Taxation & Customs Union, 2004.
- Chattopadhyay, S. y Das-Gupta, A.: "The Compliance Costs of the Personal Income Tax and its Determinants", Nueva Delhi, National Institute of Public Finance and Policy, 2002.
- Delgado Lobo, M.; Salinas-Jiménez, J., y Sanz Sanz, J. F.: "Hidden Tax Burden of the Personal Income Tax: Evidence from Recent Tax Reform in Spain", Australian Tax Forum, vol. 16, 2001, págs. 463-482.
- Erard: "The Income Tax Compliance Burden on Small and Medium-sized Canadian Businesses", documento de trabajo 97-12 preparado para el Technical Committee on Business Taxation, 1997a.
- Erard: "The Income Tax Compliance Burden on Canadian Big Business", documento de trabajo 97-2, preparado para el Technical Committee on Business Taxation, Ottawa, Department of Finance, 1997b.
- Evans, Ritchie, Tran-Nam y Walpole: "A Report into the Incremental Costs of Taxpayer Compliance", Canberra, Australian Government Publishing Service, y "A Report into Taxpayer Costs of Compliance", Canberra, Commonwealth of Australia, 1996.
- Godwin, Green, Collard y Maskell: "The Tax Compliance Costs for Employers of PAYE and National Insurance in 1995-96", en *Inland Revenue Economics Papers N° 3*, Londres, Inland Revenue, 1998.
- Kulis, D.: "The Compliance Costs of Excise Duties in Croatia", documento de trabajo n° 23 Institute of Public Finance, 2004.
- Leonard, O'Hagan: "The Hidden Cost of Taxation", en *The Irish Banking Review*, septiembre de 1985, págs. 27-31.
- Malmer, H.: "The Swedish Tax Reform in 1990-91 and Tax Compliance Costs in Sweden", en C. Sandford (edit.), *Taxation Compliance Costs Measurement and Policy*, Bath, Fiscal Publications, 1995.
- National Audit Office: *HM Customs and Excise: Cost to Business of Complying with VAT Requirements*, Londres, HMSO, 1994.
- Plamondon, R. y Zaussman, D.: "The Compliance Costs of Canada's Major Tax Systems and the Impact of Single Administration", en *Canadian Tax Journal*, vol. 46, n° 4, 1998, págs. 761-785.
- Pope, J.; Fayle, R. y Chen, D.: "The Compliance Costs of Public Companies' Income Taxation in Australia", Sydney, Australian Tax Research Foundation, 1991.

- Pope, J.; Fayle, R. y Chen, D.: "The Compliance Costs of Employment-Related Taxation in Australia", Sydney, Australian Tax Research Foundation, 1993a.
- Pope, J.; Fayle, R. y Chen, D.: "The Compliance Costs of Wholesale Sales Tax in Australia", Sydney, Australian Tax Research Foundation, 1993b.
- Pope, J.; Fayle, R. y Chen, D.: "The Compliance Costs of Companies' Income Tax in Australia", Sydney, Australian Tax Research Foundation, 1996.
- Sandford, C.; Godwin, M. y Hardwick, P.: *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Bath, Fiscal Publications, 1989.
- Shekidele, C.: "Measuring the Compliance Costs of Taxation Excise Duties 1995-96", en *The African Journal of Finance and Management*, vol. 7, n° 2, 1999, págs. 72-84.
- Slemrod, J. y Blumenthal, M.: "The Income Tax Compliance Cost of Big Business", en *Public Finance Quarterly*, vol. 24, n° 4, 1996, págs. 411-438.
- Fuente: cuadro adaptado de "Tax Operating (Compliance And Administrative) Costs Database", compilada por Chris Evans del Australian Taxation Studies Program (ATAX), University of New South Wales, <http://www.atax.unsw.edu.au/compliance/cc.php>.

- a) Fuertes economías de escala en los costos de cumplimiento de todos los impuestos (midiendo el tamaño de la empresa tanto por ventas como por activos o cantidad de empleados).
- b) Las economías de escala parecen ser más fuertes en el costo de cumplimiento del impuesto a las ganancias, mientras que son menores en los impuestos a las ventas y al trabajo.
- c) El costo de cumplimiento que enfrentan los contribuyentes es mucho mayor al costo administrativo que eroga la agencia tributaria.
- d) El costo de cumplimiento promedio del impuesto a las ganancias suele ser mayor para las empresas que para las personas (medido como porcentaje de lo que el contribuyente recauda). Esto en parte se debe a la mayor complejidad del impuesto a las ganancias corporativas y en parte a que las empresas en la mayoría de los países actúan como agentes de recaudación (por ejemplo, retenciones del impuesto a las ganancias de los empleados).
- e) El IVA parece tener costos de cumplimiento mayores a los impuestos a las ventas, ambos medidos como porcentaje de la recaudación.
- f) Empresas en sectores altamente regulados, como el sector de minas, petróleo y gas, tienen costos de cumplimiento mayores.
- g) Empresas con operaciones en el exterior suelen tener mayores costos de cumplimiento.
- h) Contribuyentes que tributan a varias agencias tributarias (como federales, provinciales y municipales) tienden a tener mayores costos de cumplimiento.

Costos de cumplimiento para las personas físicas

El costo de cumplimiento para las personas físicas se debe en la mayoría de los países al impuesto a las ganancias. Dos estudios que han recibido mucha atención en la literatura son los de Slemrod y Sorum (1984) y Blumenthal y Slemrod (1992). Estos autores estudiaron cuánto tiempo destinaban las personas en Estados Unidos para cumplir con el pago del impuesto a las ganancias personales (federal y estatal), medido como horas que el contribuyente destina a mantener la información y a llenar los formularios.⁶ En la encuesta analizada en 1992 encontraron que en promedio se destinaban 27 horas por contribuyente para cumplir con el pago de este impuesto. Aproximadamente el 20% eran horas utilizadas para completar los formularios y un 80% para llevar los papeles. Esto representaba para el país 3.000 millones de horas-hombre anuales destinadas simplemente a cumplir con el tributo. Esta medición representó un incremento importante en relación con lo hallado en 1982, cuando los contribuyentes destinaban sólo veintidós horas para cumplir con el pago del impuesto.

Es esperable que los avances tecnológicos permitan reducir la cantidad de horas destinadas al cumplimiento del impuesto. Sin embargo, como el componente principal del costo de cumplimiento es mantener los registros de las ope-

raciones, difícilmente estos adelantos tecnológicos tengan fuertes impactos. De hecho, las mediciones más recientes del IRS (realizadas en 2002), que siguen la metodología de la encuesta anterior, encuentran un costo de cumplimiento del impuesto a las ganancias personales de veintiséis horas por contribuyente, valor similar al obtenido en 1989.⁷

Los costos de cumplimiento para las empresas

Impuesto a las ganancias

El impuesto a las ganancias es por lejos el que mayores costos de cumplimiento tiene en Estados Unidos (debe recordarse que Estados Unidos es uno de los pocos países en el mundo que no tienen IVA). Representa aproximadamente el 70% de los costos de cumplimiento totales para los impuestos federales, cuando la recaudación de este impuesto representa aproximadamente el 60% de la recaudación total del estado federal. Algo similar ocurre en otros países desarrollados; en Suecia, por ejemplo, el impuesto a las ganancias representa el 62% de los costos de cumplimiento de las empresas, mientras que el IVA sólo el 29% (Malmer, 1995).

Moody (2002a,b) analizando la cantidad de horas destinadas a cumplir con el impuesto a las ganancias en Estados Unidos,⁸ encuentra que las empresas contribuyen con el 52,8% del costo de cumplimiento total de la economía, mientras que las personas físicas en el año 2002 tributaron casi 5 veces más que las empresas, lo que significa que el costo de cumplimiento por cada dólar recaudado fue 5,3 veces mayor para las empresas que para los individuos. Cuando se incorporan otros costos asociados con el cumplimiento además de las horas-hombre, la participación de las empresas en el costo total crece notoriamente, ya que el costo para las personas físicas es básicamente horas perdidas. Si en realidad se tiene en cuenta que en Estados Unidos aproximadamente el 70% de lo recaudado en concepto de impuesto a las ganancias personales es a través de retenciones de los empleadores, la eficiencia relativa se modifica sustancialmente. Sumando el 70% de la recaudación del impuesto a las ganancias personales al impuesto a las ganancias corporativas, se obtiene que en realidad las personas tienen un costo relativo por dólar recaudado de casi 3 veces el costo de las empresas. La realidad es algún punto intermedio, por lo que las diferencias entre personas y empresas en términos de lo que ellos recaudan (y no lo que tributan) no parece ser tan grande. Esto se debe a que las fuertes economías de escala compensan en parte los mayores costos de cumplimiento que enfrentan las empresas.

Otras estimaciones de costos de cumplimiento para Estados Unidos obtienen valores un poco mayores. En general el rango de estimaciones para el sistema de impuestos a las ganancias completo (incluyendo el impuesto a las ganancias

corporativas) está entre 200 y 300 mil millones de dólares anuales, lo que representa entre el 1,7 y el 2,5% del PBI, o entre el 9 y el 14% de lo recaudado en concepto de este impuesto. Éste es un costo apreciable y se compara, por el tamaño, al costo que tiene para el IRS la evasión de este impuesto, estimada recientemente entre 257 y 298 mil millones de dólares anuales, o sea entre el 2,1 y el 2,5% del PBI.⁹

Slemrod y Blumenthal (1996) analizan las 1.329 mayores empresas de Estados Unidos y encuentran costos de cumplimiento de 2,1 mil millones de dólares, o del 3,2% de lo recaudado. Sin embargo, este promedio esconde alta heterogeneidad en los costos de cumplimiento por nivel de gobierno, ya que el ratio es de 2,6% para el pago del impuesto a las ganancias al gobierno federal, mientras que para el impuesto estatal es 5,6%.¹⁰

La evidencia para otros países también muestra el alto costo para las empresas, del cumplimiento del pago del impuesto a las ganancias. Por ejemplo, Dasgupta (2004), analizando el caso de India, encuentra un costo de entre el 5,6 y 14,5% del impuesto a las ganancias recaudado (se excluyen costos ilegales como coimas). Entre los factores, ubican los requerimientos informativos y contables como los más costosos. Como India tiene un régimen por el cual las empresas son en parte compensadas por los costos de cumplimiento, el costo neto se reduce a un promedio del 2%. Como en otros países, también se encontraron economías de escala. Sandford, Godwin, Hardwick (1989) encuentran, para empresas del Reino Unido, costos de cumplimiento del orden del 2,22% de lo recaudado, cuando los costos administrativos de la agencia tributaria se calcularon en el 0,52% de lo recaudado. Para Canadá, Erard (1997) encuentra un costo de cumplimiento del impuesto a las ganancias y a los activos de entre el 4,6 y el 4,9% de lo recaudado (se encuestó sólo a grandes empresas), mientras que Plamondon y Zussman (1998), también estudiando empresas canadienses, encuentran un costo para el impuesto a las ganancias del 1,5% de lo recaudado.

Para Australia, Pope, Fayle y Chen (1996) encuentran costos de cumplimiento del 14,5% del impuesto recaudado y altamente regresivos. En un estudio anterior Pope, Fayle y Chen (1991) encontraron valores un poco más elevados (entre el 11,4 y el 23,7% de lo recaudado), resaltando que estos costos son mayores a los de otros países comparables. Sin embargo, esta comparación no es tan directa, ya que estos dos estudios encuestaron empresas de diversos tamaños, mientras que en otros países las encuestas se realizaron a grandes empresas, lo que puede explicar en parte el alto valor hallado.

Blažić (2004) analiza los costos de cumplimiento para las empresas de Croacia. Utiliza un concepto amplio de costos de cumplimiento, incluyendo no sólo las horas hombre que la empresa destina al cumplimiento, sino también costos no laborales (tales como software, hardware, materiales, llamadas telefónicas, costos de litigio, etc.) y costos externos (auditoría, estudios contables y de abogados, etc.). Sus resultados muestran un costo promedio, en términos de la recaudación, del 11,8%, pero con fuertes economías de escala.

En cuanto a las economías de escala, Moody (2002a,b) calcula un costo de cumplimiento del 4,53% del ingreso total para un contribuyente en la menor escala (ingresos menores de 20.000 dólares), mientras que para los que tienen ingresos por sobre 200.000 dólares el costo es tan sólo del 0,29% del ingreso. En la tabla 5.2 se presentan resultados de economías de escala para distintos estudios realizados para las empresas de Estados Unidos.¹¹ Por ejemplo Hall (1993), basado en los datos que surgen de la encuesta realizada por Slemrod y Blumenthal (1993) donde se pide a 365 empresas que estimen cuánto dinero podrían ahorrar en el largo plazo si los impuestos fueran eliminados, excluyendo el pago del impuesto en sí, encuentra que los costos de cumplimiento (medidos como el ahorro anual) representan el 0,5% de las ventas para empresas con ventas anuales menores al millón de dólares, pero esto se reduce 10 veces para empresas con facturación mayor a 10 mil millones de dólares (debe notarse que alrededor del 90% de las empresas norteamericanas facturan menos de un millón de dólares).

Este cálculo simple de economías de escala, comparando cuánto es el costo de cumplimiento por tamaño de empresa, esconde el hecho de que hay otras características de las firmas que generalmente se encuentran asociadas al tamaño. Por ejemplo, si las firmas más grandes en general operan en más provincias o países, o cotizan en bolsa, y éstos son factores que incrementan los costos de cumplimiento, independientemente del tamaño de la firma, se estarían subestimando las economías de escala de los costos de cumplimiento. Slemrod y Blumenthal (1996) y Slemrod y Venkatesh (2002) encuentran evidencia de que de hecho la simple comparación subestima las economías de escala. Estos autores encuentran, realizando una regresión multivariada de los costos de cumplimiento en el tamaño de la firma y otras características, que el tamaño importa (es estadísticamente significativo), pero la inclusión de los controles adicionales modifica sensiblemente las economías de escala. El coeficiente estimado para la variable tamaño pasa de 0,60 cuando no se incluyen controles (lo que indica que cuando la empresa crece en tamaño en una unidad, los costos de cumplimiento lo hacen en 0,60) a 0,35 cuando se incluyen, mostrando que las economías de escala son aún mayores. Entre los otros factores incluidos en la regresión que importan para explicar los costos de cumplimiento se encuentran:

- a) El sector económico (los mayores costos de cumplimientos se observan para firmas en el sector de minería, gas y petróleo,¹² mientras que los menores costos en firmas de retail y ventas mayoristas).
- b) Tener subsidiarias en el exterior y cotizar en bolsa (ambas son las características que más incrementan los costos).
- c) Tener litigios con el fisco abiertos (tienden a incrementar los costos de cumplimiento).

Otros resultados interesantes de la encuesta de Slemrod y Venkatesh son:

TABLA 5.2
COSTOS DE CUMPLIMIENTO PARA LAS EMPRESAS DE ESTADOS UNIDOS

Slemrod y Venkatesh (2002) ¹		Hall (1995)			Hall (1993)			
Tamaño (valor de los activos en US\$)	Costo de cumplimiento promedio en US\$	Costo de cumplimiento promedio como % de los activos*	Tamaño (valor de los activos en US\$)	Costo de cumplimiento promedio en US\$	Costo de cumplimiento promedio como % de los activos	Tamaño (ventas anuales en US\$)	Costo de cumplimiento en US\$	Costo de cumplimiento como % de las ventas
< 5M	105.467	2,11	1 M	7.400	0,74	1 M	5.025	0,50
5M - 10M	35.443	0,47	25 M	100.000	0,40	25 M	126.000	0,50
10M - 50M	93.876	0,38	50 M	200.000	0,40	50 M	251.000	0,50
50M - 100M	149.876	0,20	100 M	400.000	0,40	100 M	470.000	0,47
100M - 250M	243.942	0,14	250 M	350.000	0,14	250 M	325.000	0,13
250M - 1 mil M	426.367	0,07	500 M	500.000	0,10	500 M	650.000	0,13
> 1 mil M	1.331.643	0,05	1.000 M	900.000	0,09	750 M	900.000	0,12
			2.000 M	1.600.000	0,08	1.250 M	875.000	0,07
			3.000 M	2.400.000	0,08	2.000 M	1.600.000	0,08
			4.000 M	1.600.000	0,04	3.000 M	2.100.000	0,07

TABLA 5.2 (cont.)

Slemrod y Venkatesh (2002) ¹			Hall (1995)		Hall (1993)	
Tamaño (valor de los activos en US\$)	Costo de cumplimiento promedio en US\$	Costo de cumplimiento promedio como % de los activos*	Tamaño (valor de los activos en US\$)	Costo de cumplimiento promedio en US\$	Tamaño (ventas anuales en US\$)	Costo de cumplimiento en US\$ como % de las ventas
5.000 M	2.000.000	0,04	5.000 M	2.000.000	5.000 M	0,07
7.500 M	3.750.000	0,05	7.500 M	3.750.000	7.500 M	0,05
10.000 M	3.000.000	0,03	10.000 M	3.000.000	10.000 M	0,05

Notas:

1. Este estudio envió una exhaustiva encuesta de 11 páginas a 5.000 empresas medianas y grandes y a 1.824 contadores, y recibió respuestas de tan sólo 225 empresas y 218 contadores (algo usual en este tipo de encuestas).

2. Excluye compañías del sector financiero y seguros.

* El trabajo de Slemrod y Venkatesh (2002) no computa el costo de cumplimiento como porcentaje de los activos, por lo que fue aproximado dividiendo el costo de cumplimiento reportado por el valor promedio para el valor de los activos reportados en la tabla (excepto para las empresas de menos de 5 millones de dólares, donde se usó como denominador el valor máximo).

Fuente: elaboración propia sobre la base de Slemrod y Venkatesh (2002), Hall (1993) y Hall (1995).

- a) Las firmas más grandes gastan más recursos en *tax planning* como porcentaje del total de los costos de cumplimiento.
- b) Los aspectos más importantes del código tributario para explicar los altos costos de cumplimiento (tanto para los contadores como las empresas) son los tratamientos especiales para las depreciaciones y el impuesto mínimo alternativo.
- c) La mayoría de las empresas (73%) no creen que la complejidad tributaria haya limitado sus actividades empresariales. Entre las actividades afectadas que fueron votadas por los encuestados, las dos más importantes fueron la expansión de sus negocios a otros estados (10,4%) y establecer subsidiarias en otros países (8,9%).

Impuestos al consumo y al trabajo

El impuesto a las ganancias corporativo, debido a su nivel de complejidad y su relativamente bajo poder recaudatorio, suele ser considerado uno con los mayores costos de cumplimiento en términos de recaudación. Estimaciones para Estados Unidos, por ejemplo, muestran que cambiar el impuesto a las ganancias norteamericano por un impuesto a las ventas reduciría el costo de cumplimiento en el 96,5%. Las ganancias serían algo menores si se utiliza un impuesto al valor agregado en lugar de un impuesto a las ventas, ya que los costos de cumplimiento son mayores al tener que computar créditos y débitos fiscales y llevar libros IVA venta y compras. Luego de que se introdujo el IVA en varios países en los ochenta, Tait (1988, 1991) realizó una encuesta, y encontró que la mayoría de los encuestados afirmaba que los costos de cumplimiento del IVA eran mayores a los de un impuesto a las ventas. Esto puede deberse a que el IVA es recaudado en cada etapa de producción, lo que obliga a más firmas a llevar la contabilidad impositiva, aunque también puede deberse a una resistencia al cambio que sesga la opinión de los encuestados o bien a los costos iniciales de aprendizaje del nuevo sistema (dado que la encuesta se hizo luego del cambio). De todos modos, la conveniencia de cambiar un impuesto por otro no sólo debe analizarse con relación a los costos de cumplimiento, sino a otros aspectos, tales como las distorsiones que generan en la economía (en este sentido, un impuesto a las ventas es más distorsivo que un impuesto al valor agregado) y cuestiones relacionadas con la equidad.

El costo del cumplimiento del IVA dependerá de la complejidad del sistema. En teoría, el IVA es un impuesto con relativamente bajos costos de cumplimiento, pero las numerosas exenciones y tasas diferenciales complican el sistema, incrementando sus costos.

Sandford *et al.* (1989), analizando el IVA del Reino Unido, encuentran un costo de cumplimiento bruto promedio para las empresas del 3,69% de la recaudación (lo que representa cerca del 1,5% del PBI). En términos monetarios estos

costos representaban 791 millones de libras. Este autor también computa *cash flow benefits* (que benefician en forma desproporcionada a las grandes compañías) de £ 580 millones, por lo que los costos de cumplimiento netos se reducen al 1% de lo recaudado. En relación con un estudio previo de Sandford *et al.* (1981), los costos de cumplimiento se redujeron, aunque las economías de escala siguen siendo extremadamente altas. La National Audit Office (NAO) replicó el estudio de Sandford en 1994 y encontró valores similares a los hallados en 1989. Para el Reino Unido, los costos de cumplimiento (netos) por dólar recaudado duplican el costo de cumplimiento de la agencia tributaria. Según la NAO en 1994 los costos de cumplimiento (neto de beneficios de £ 750 millones) alcanzaban los £ 850 millones, mientras que los costos administrativos eran de £ 399 millones.

Cattoir y Koevoets (2004), a través de una encuesta electrónica a 5.141 compañías de distintos países de la Unión Europea (contestaron 700), encuentra un costo de cumplimiento para el IVA del 1,9% del impuesto pagado y del 0,02% de las ventas. Las economías de escala son importantes, ya que para las PYME el costo del cumplimiento alcanzó el 30,9% del impuesto pagado (16 veces mayor al promedio) y el 2,6% de las ventas. Estos autores resaltan la actividad en múltiples países como un factor que incrementa los costos de cumplimiento, además del tamaño de la empresa.

Malmer (1995) estudia los costos de cumplimiento en Suecia, para la totalidad del sistema impositivo (muy sesgado hacia los impuestos a las ganancias), y encuentra un costo de 14.000 millones de coronas suecas (1% del PBI) o del 2% de lo recaudado. Si bien el impuesto a los ingresos representa el 62% de los costos totales, el IVA resulta ser el impuesto más costoso de cumplir en relación con lo que recauda.

Blažić (2004) para el caso de Croacia encuentra que el IVA es el que representa mayores costos, representando casi el 50% de los costos totales de cumplimiento –definidos en un sentido lato– pero en términos de recaudación el menos efectivo es el impuesto a las ganancias, con un ratio de costo de cumplimiento sobre la recaudación del 11,8% (mientras que para el IVA y los impuestos al trabajo son del 4,5 y 2,9%, respectivamente). En cuanto a la incidencia relativa de cada impuesto en el costo de cumplimiento por tamaño de la firma (medida como cantidad de empleados), Blažić encuentra que los costos monetarios absolutos asociados con el impuesto a las ganancias decrecen, el costo asociado con el IVA se incrementa, y el de los impuestos al trabajo se mantiene constante a medida que la empresa es más grande. Sin embargo, el costo medido en términos de la recaudación en todos los casos cae a medida que la empresa es más grande, aunque las economías de escala son más fuertes en el caso del impuesto a las ganancias. En el cumplimiento total, una pequeña empresa con menos de dos empleados paga un costo de cumplimiento por empleado 62 veces más alto que el que paga una empresa con más de 250 empleados.

Estudios realizados para otros países también confirman la existencia de economías de escala para los costos de cumplimiento del IVA. En Gran Breta-

TABLA 5.3
COSTOS DE CUMPLIMIENTO DE LAS EMPRESAS EN CROACIA

Número de empleados	Costo de cumplimiento total		Costo de cumplimiento (promedio anual)			Distribución de CC (%)					
	En millones de US\$	Estructura en %	Total en US\$	Por empleado	Por ganancia (%)*	Por ingreso	Ganancias	IVA	Salarios**	Otros	Total
< 2	127.821.559	37,3	3.332,40	2797,35	0,7421	4,02	24,15	42,43	23,67	9,75	100
3-5	72.567.089	21,18	5.079,50	1350,35	0,4159	2,83	18,85	46,75	28,35	6,05	100
6-20	79.486.085	23,19	7.575,10	792,59	0,1844	1,05	20,4	46,86	24,14	8,6	100
21-250	54.619.052	15,94	13.563,30	196,34	0,1198	0,47	10,59	55,96	27,88	5,59	100
>250	8.194.875	2,39	20.193,90	44,88	0,0183	0,09	10,49	65,01	22	2,5	100
Total	342.688.660	100	4.557,50	1678,98	0,5861	3,21	19,31	47,49	25,34	7,86	100

Notas: * Sólo para empresas que obtuvieron ganancias. ** Impuestos al salario y contribuciones. Tipo de cambio utilizado 0,1681 US\$/Kuna. Fuente: Bratić (2005) sobre la base de Blazić (2004).

TABLA 5.4
 COSTOS DE CUMPLIMIENTO DEL IVA PARA LAS EMPRESAS DE GRAN BRETAÑA,
 1986-1987

Tamaño del negocio (ventas anuales gravadas, en US\$)	Costos de cumplimiento como % de las ventas gravadas	Costos de cumplimiento como % del IVA recaudado (estimado con una tasa del 17,5%)
0 a 30.000	1,94	11,09
30.000 a 75.000	0,78	4,46
75.000 a 150.000	0,52	2,97
150.000 a 750.000	0,42	2,40
750.000 a 1,5 millones	0,26	1,49
1,5 millones a 15 millones	0,04	0,23
15 millones o más	0,003	0,02

Fuente: Congressional Budget Office, "Effects of Adopting a Value-Added Tax", febrero de 1992, pág. 71. Tomado de Hall (1995).

ña, por ejemplo, se encontró que los costos de cumplimiento del IVA en relación con las ventas imponibles eran varias veces mayor para las firmas más chicas. Por ejemplo, una firma con ventas de entre 75 y 150 dólares enfrenta un costo de US\$ 0,52 por dólar vendido, mientras que una firma 10 veces más grande paga casi la mitad: US\$ 0,26 por dólar vendido. En términos de lo recaudado por el tributo, los costos para las empresas más chicas alcanzarían el 11%. Otros estudios confirman estos elevados costos para las empresas más chicas del Reino Unido. Por ejemplo, la National Audit Office (1994) encontró que las compañías más chicas tenían un costo de cumplimiento que alcanzaba el 20% del impuesto pagado.

Otros impuestos al consumo estudiados son los impuestos a las ventas y a consumos especiales. Para Estados Unidos, un estudio de Price-Waterhouse de 1990 encontró un costo de cumplimiento para el impuesto a las ventas del 3,48% del total del impuesto recaudado.¹³ Pope, Fayle y Chen (1993), para Australia, encuentran un costo de cumplimiento neto para el WST de 201 millones de dólares, o 2,1% de lo recaudado, con fuertes economías de escala. En cuanto a los costos de cumplimiento de impuestos a consumos especiales, Kulis (2004) encuentra para Croacia un costo del 0,21 al 3,5% de lo recaudado, mientras que Shekidele (1999) para Tanzania encuentra un costo mucho mayor (15,57% de lo recaudado).

Costos de cumplimiento y estructura tributaria argentina

Con los resultados generales hallados en la literatura internacional se puede analizar en forma teórica qué características deberían tener los costos de cumplimiento en la Argentina, dada su estructura tributaria. En primer lugar, es de esperar fuertes economías de escala en los costos relacionados con el cumplimiento del pago de impuestos propios. Sin embargo, parte de este menor costo puede ser compensado por los costos de cumplimiento relacionados con la recaudación de impuestos de terceros (ya que en general son las empresas más grandes las que tienen más responsabilidades como agentes de percepción y retención). En términos de recaudación, es de esperar que los costos de cumplimiento de la Argentina sean menores a los de países desarrollados como Estados Unidos. Ello se debe a que estos países recaudan de las empresas principalmente a través del impuesto a las ganancias y los impuestos al trabajo. El impuesto a las ganancias es complejo, con altos costos de cumplimiento en términos de recaudación (que según algunos autores, obedecería a que el impuesto en realidad recauda muy poco). En la Argentina, por otro lado, la relativamente alta tasa de IVA genera más recaudación para el mismo costo de cumplimiento, lo que tendería a reducir los costos expresados como porcentaje de lo recaudado por el fisco.

La alta evasión en la Argentina seguramente afecta los costos de cumplimiento, pero es difícil identificar en qué dirección. El hecho de que el IVA tenga una tasa generalizada (con relativamente pocas excepciones),¹⁴ y que en muchos de los otros impuestos no haya variación sectorial (impuesto a los débitos y créditos, impuesto a las ganancias, ingresos brutos, etc.)—excepto, claro, para los impuestos a los consumos especiales— hace que a priori no deba existir una gran variación en los costos de cumplimiento en términos de recaudación por sectores económicos.

5.4. EVIDENCIA PARA LA ARGENTINA

En esta sección se analiza el costo de cumplimiento tributario para grandes, pequeñas y medianas empresas, basado en la encuesta realizada por FIEL para este trabajo. La metodología utilizada ha sido de revelación directa. A cada firma se le preguntó en la sección de costos de cumplimiento: “¿Cuánto estima que gastó en 2004 en concepto de gastos administrativos (personal más gastos informáticos) y pago a profesionales asociados al cumplimiento tributario?”. En la respuesta se le pidió el costo total y además que distribuyera ese costo entre las siguientes opciones: a) por liquidación de impuestos propios (con personal propio y/o a través de contratación de profesionales); b) liquidación de impuestos de terceros (retenciones y percepciones); c) cumplimiento de regímenes de información/atención de inspecciones, y d) litigios tributarios. La separación del

costo de cumplimiento en distintos componentes responde a dos propósitos, primero, inducir a los encuestados a pensar en todos los posibles componentes del costo; ya que podría existir cierta tendencia a incluir, por ejemplo, sólo sueldos pagados a contadores, mientras que el concepto de costo de cumplimiento es más general. El segundo objetivo de esta descomposición es el estudio de sus factores.

De las 191 empresas que contestaron la encuesta, 158 respondieron la pregunta sobre costos de cumplimiento total, y 137 desagregaron este costo en los cuatro componentes sugeridos en la encuesta.

En conjunto, las 158 empresas declararon gastos de cumplimiento por \$ 37,5 millones, y ventas a precio consumidor final por \$ 67.827 millones, lo que da un ratio de costo de cumplimiento sobre ventas del 0,06% (o del 0,07% si se consideran ventas a precio del productor, excluyéndose IVA, ingresos brutos e impuestos a los consumos especiales). Si el ratio se calcula sobre valor agregado total de estas empresas (neto de impuesto) se obtiene aproximadamente el 0,15%. En cuanto a la relación del costo de cumplimiento total sobre el impuesto neto recaudado se obtuvo que estos costos representaron el 0,3% del impuesto pagado y el 0,24% del impuesto recaudado (que incluye retenciones y percepciones que las empresas hacen a cuenta de otros contribuyentes).

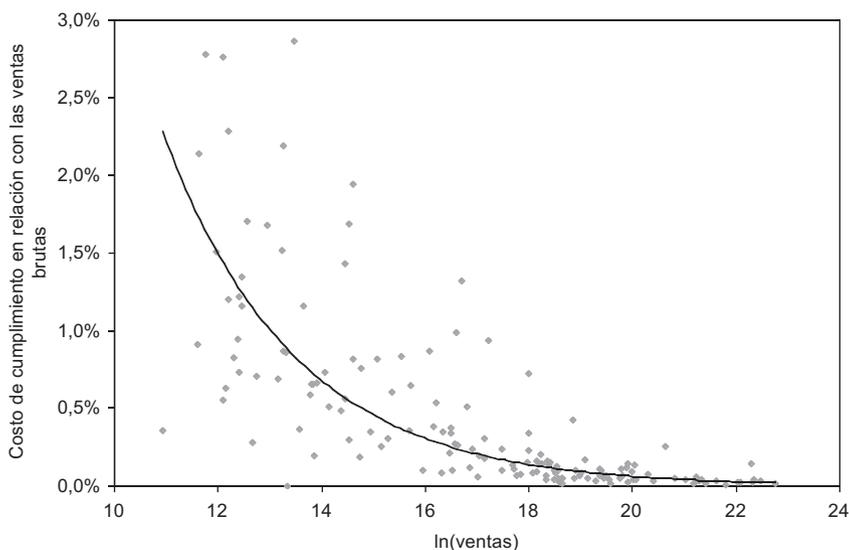
Estos costos resultan muy bajos cuando se los compara con los obtenidos por la mayoría de los estudios realizados en otros países. Sin embargo, esto se debe al diseño muestral de la encuesta (véase capítulo 4), ya que tiene una alta participación de empresas grandes con relación al total de empresas, y son éstas las que en mayor medida explotan las economías de escala.

Como evidencia la literatura internacional, las economías de escala son muy fuertes. Si se ordenan las empresas por cantidad de empleados, el decil más alto (con las empresas más grandes) presenta un costo de cumplimiento en términos de recaudación del 0,28%, mientras que el decil más bajo, del 6,6%, 23,3 veces mayor. La diferencia entre el primer y último decil es sensiblemente mayor si se consideran las ventas a precios al consumidor final o el valor agregado como la variable de tamaño para calcular los deciles (véase figura 5.2).

Esto hace que el costo de cumplimiento agregado se encuentre altamente sesgado hacia el costo de las empresas grandes. Ello se evidencia si en lugar de computar el agregado (como comúnmente se hace en la literatura) se computa el promedio simple del costo de cumplimiento en términos de recaudación calculado a nivel individual, ya que el costo pasa del 0,24% (para el agregado) al 4,7% (para el promedio simple).

Debido a este sesgo, hay que ser cuidadoso al interpretar los resultados y compararlos con los hallados en otros países. Por ejemplo, tomando como comparación el estudio de Blažić (2004), que al igual que este estudio tiene un concepto amplio de costo de cumplimiento, incluye varios impuestos y se trata de un país en vías de desarrollo, se obtendría que el costo de cumplimiento en términos de recaudación para la muestra de la Argentina es muy bajo (0,24%) en

FIGURA 5.2
ECONOMÍAS DE ESCALA EN LOS COSTOS DE CUMPLIMIENTO



Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta “La presión tributaria sobre las empresas en la Argentina”, FIEL, 2005.

relación con el de Croacia (3,21%). Sin embargo, esto se debe a que el estudio de Croacia incluye muchas empresas pequeñas. Si en realidad se toman sólo las empresas más grandes de la muestra croata (con más de 250 empleados), el costo por unidad de recaudación croata es de 0,09%, más bajo que el argentino (véase tabla 5.3).

Resulta más adecuado, por lo tanto, computar el costo de cumplimiento para la Argentina corrigiendo esta sobrerrepresentación de las empresas grandes. Para ello se utilizó la información de declaraciones del impuesto a las ganancias para personas jurídicas del año 2004 que la AFIP proporcionó para este estudio. Se contó con la cantidad de empresas que presentaron declaraciones en ese año abierto en más de cuarenta categorías de acuerdo con el tamaño de sus ventas. La cantidad total de empresas que en 2004 presentaron declaración de ganancias fue de 176.769, pero 44.735 declararon no tener ventas. De estos 44.735 casos, 3.039 declaran utilidades contables y 16.407 pérdidas, con sólo 950 casos con impuesto determinado. Estas empresas que no declaran ventas (o ingresos) claramente tienen costos de cumplimiento, en tanto que deben presentar declaraciones de ganancias y en algunos casos pagar el impuesto. No tenerlas en cuenta tenderá a subestimar los costos de cumplimiento. Obviamente, en términos de recaudación los costos de cumplimiento para estos casos serán extremadamente

altos, en tanto que no pagan ganancias, probablemente tampoco paguen IVA, ingresos brutos e impuesto a consumos especiales (ya que no tienen ventas). Considerando sólo las empresas con ventas, se estimó la representación o peso de cada respuesta en la muestra, como el ratio de cantidad de empresas con declaraciones en cada categoría sobre la cantidad de empresas en la misma categoría de ventas que contestaron la encuesta. De esta forma, una empresa en la muestra con ventas menores a 250.000 pesos anuales equivale a 3.177 empresas en el universo de empresas con declaraciones de ganancias, mientras que cada empresa con más de 500 millones de pesos de ventas en la muestra equivale a 6,2 empresas en el universo. Con estos ponderadores fueron recalculados los costos de cumplimiento totales (es decir, el promedio ponderado se realizó con los ponderadores que surgen de la población y no de la encuesta). Como era de esperar, esta reponderación cambia significativamente los resultados. Para el ratio de la suma total de los costos de cumplimiento sobre la recaudación total se obtuvo un costo de 1,72% (mientras que en la muestra era de 0,24%), y para el promedio de los costos individuales de 12,4% (en la muestra era de 4,7%). Si se considera que las empresas sin ventas tienen un costo de cumplimiento total similar al de las empresas en el menor escalafón de ventas (menores a 150.000 pesos anuales), el costo de cumplimiento en términos de recaudación se incrementa al 1,8%, y el promedio al 14,7%. Este valor agregado esconde la gran heterogeneidad existente por tamaño de empresa. En la población expandida, para las empresas en el menor quintil de ventas los costos de cumplimiento

TABLA 5.5
COSTO DE CUMPLIMIENTO EN PORCENTAJE DE LA RECAUDACIÓN
POR QUINTIL DE VENTAS

Quintil por ventas ¹	En la muestra	Población expandida ²
1	6,5	22,4
2	6,3	16,9
3	1,6	7,2
4	0,5	5,1
5	0,2	1,2
Total	0,24	1,8

Notas: 1. Quintiles calculados con las empresas de la muestra.

2. Expandida utilizando como ponderador la participación de las empresas de la muestra en el universo de empresas con declaraciones de impuestos a las ganancias (incluyendo aquellas empresas que declararon no tener ingresos a la AFIP).

Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta "La presión tributaria sobre las empresas en la Argentina", FIEL, 2005.

representan el 22,4% de lo recaudado, mientras que en el quintil superior representan sólo el 1,2%.

Los valores hallados para el universo de empresas pueden ser comparados con los costos administrativos de la AFIP. Para el año 2004, la recaudación neta total de impuestos y seguridad social por orden de la AFIP fue de 99.912 millones de pesos con un costo administrativo (gasto corriente más gasto de capital ejecutado) de 1.641 millones, lo que da un costo relativo a la recaudación neta de 1,64% (y de 1,62% respecto de la recaudación bruta). Este costo, sin embargo, no es enteramente comparable con el obtenido en la encuesta, ya que la AFIP cumple otros roles además de recaudar, tales como la fiscalización, y además la estructura de impuestos que recauda la AFIP difiere de la que recaudan las empresas (la AFIP sólo recauda impuestos nacionales e incluye impuestos que son directamente tributados por las personas físicas, y la AFIP también se encarga de la recaudación arancelaria). Tampoco tiene implicancias en términos de quién lo hace más eficientemente, ya que los roles son distintos. De esta forma, no es necesariamente cierto que, por ejemplo, eliminar las retenciones de aportes patronales, que algunas empresas deben hacer a sus proveedores de seguridad y limpieza, tenga un efecto prácticamente nulo. En primer lugar eliminar la retención implica que la responsabilidad de recaudar pasa de la empresa a la AFIP. Asumiendo que ambos destinan la misma cantidad de horas hombre, para ser cierto que el costo en términos de recaudación es similar, la recauda-

TABLA 5.6
COSTO DE LA RECAUDACIÓN

País	Recaudación ¹	Ejecución presupuestaria ¹	Costo % ²
Argentina, 2001 *	45.546,0	858,0	1,88
Argentina, 2004**	33.303,9	546,9	1,64
LATAM, 2001*** Promedio simple			1,25
LATAM, 2001*** Promedio ponderado por recaudación			1,48

Notas:

1. En millones de dólares corrientes.

2. Ratio de ejecución presupuestaria a recaudación total.

* Datos tomados de la tabla 2.8. Corresponden al año 2001.

** Recaudación corresponde a la recaudación total de la AFIP en el año 2004, y ejecución presupuestaria corresponde a la suma de gastos corrientes y de capital de la AFIP ejecutados en 2004.

*** Computado con todos los países incluidos en la tabla 2.8, excepto República Dominicana.

Fuente: sobre la base de tabla 2.8.

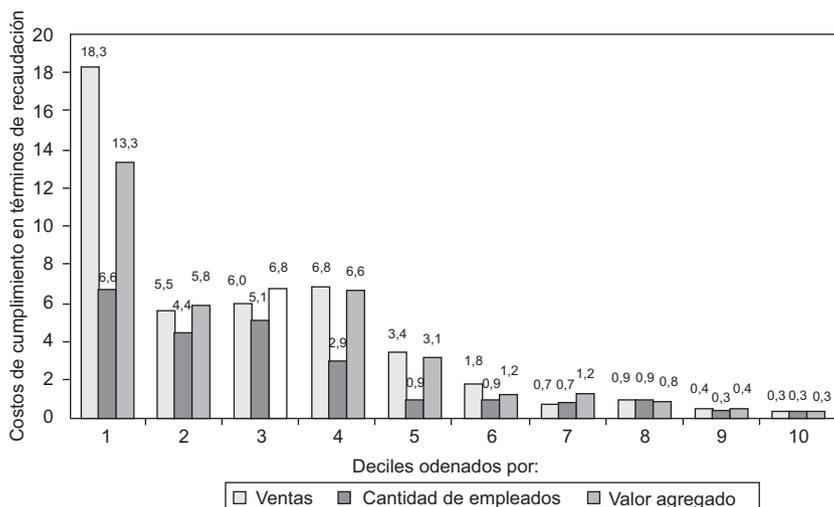
ción debiera ser similar. Si existe más evasión cuando la AFIP recauda, el costo es mucho mayor porque el denominador se achica.

Economías de escala

La tecnología de costo de cumplimiento exhibe fuertes economías de escala medidas tanto en términos del tamaño de la empresa (ventas o empleados) como de valor agregado o recaudación (véase figura 5.3).

Muchos impuestos y tasas están directamente relacionados con el nivel de ingresos de la empresa (como el IVA o el impuesto a los ingresos brutos), mientras que otros, con el uso de los factores (como seguridad social). Las correlaciones simples entre el costo de cumplimiento total de una empresa y sus ventas brutas, valor agregado y cantidad de empleados son: 0,68, 0,84, y 0,34 respectivamente. A través de una regresión multivariada se podría analizar cómo estos factores inciden en el costo de cumplimiento total, pero la correlación entre los distintos factores es muy alta (por ejemplo, entre valor agregado y ventas brutas es de 0,88), lo que dificulta conocer cuál es el impacto individual de cada factor. La tabla 5.7 muestra los resultados de regresiones individuales para explicar el costo de cumplimiento total y el costo de cumplimiento con relación a las ven-

FIGURA 5.3
ECONOMÍAS DE ESCALA EN LOS COSTOS DE CUMPLIMIENTO
(En la muestra)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta “La presión tributaria sobre las empresas en la Argentina”, FIEL, 2005.

tas. Sus coeficientes tienen la interpretación de elasticidades. Por ejemplo, el coeficiente estimado en la columna II, de 0,61, significa que cuando las ventas brutas se incrementan en 1%, el costo de cumplimiento total de la empresa se incrementa en 0,61%. Estas economías de escala se observan mejor en la columna V, mostrando que un incremento del 1% en las ventas reduce el costo de cumplimiento en términos de ventas en el 0,4%.

Es interesante notar que estos factores de economía de escala explican una gran proporción de la variación observada en los costos de cumplimiento. De los tres factores, las ventas brutas parecen ser el que mejor explica, lo que puede deberse al alto uso en la Argentina de impuestos relacionados con las transacciones (por ejemplo, IVA, ingresos brutos, impuesto a los débitos y créditos, etc.). De hecho, una vez que se controla por las economías de escala, prácticamente ninguna de las características observables ayuda a explicar el nivel de costos de cumplimiento, a excepción de la actividad económica a la que se dedica la empresa. En primer lugar (columna I), el hecho de que la empresa tenga algún conflicto abierto con la AFIP no tiene relación con los costos de cumplimiento (la relación no es estadísticamente significativa), aunque esta variable tiene el potencial problema de endogeneidad (ya que la empresa en cierta forma también incide en tener el conflicto abierto). Que la empresa sea sociedad de

TABLA 5.7
FACTORES DE ECONOMÍAS DE ESCALA

	Variable dependiente:						
	Ln(Costos de cumplimiento)			Ln(Costos de cumplimiento/ventas)			
	I	II	III	IV	V	VI	VII
Ln(valor agregado)	0,6165*** (0,0260)			-0,3945*** (0,0240)			0,2341 (0,1920)
Ln(ventas brutas)		0,6138*** (0,0246)			-0,4*** (0,6328)		0,7204 (0,2016)
Ln(cantidad de empleados)			0,7293*** (0,0359)			-0,4655*** (0,3780)	0,1087*** (0,0802)
Constante	0,9508** (0,4508)	0,3646 (0,4509)	7,5967*** (0,1936)	0,1606 (0,3877)	0,6328 (0,3989)	-4,0905*** (0,1910)	1,8574** (0,7731)
R2	0,8141	0,818	0,6998	0,635	0,65	0,505	0,653
F	561,64	623,03	412,59	271,07	294,94	150,82	91,52

Notas: ***, **, * denotan significatividad al 1,5 y 10% respectivamente

Los errores estándares son robustos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta "La presión tributaria sobre las empresas en la Argentina", FIEL, 2005.

hecho o unipersonal (columna II) no incrementa (en forma estadísticamente significativa) los costos de cumplimiento una vez que se controla por tamaño. Que la empresa sea sujeto de pago de impuestos a los consumos especiales tampoco tiene una relación estadísticamente significativa (columna III) ni tampoco si la empresa tiene alguna promoción fiscal (columna IV).

Como el costo de cumplimiento se computó sobre ventas totales, en la columna V se incluye el porcentaje de estas ventas que se dirigen al mercado externo, encontrándose una relación positiva y estadísticamente significativa (empresas exportadoras enfrentan costos de cumplimiento sobre ventas mayores). Esto puede deberse a que las ventas en el cálculo del ratio se valoraron a precio consumidor final, lo que lleva a que los exportadores tengan un valor de ventas menor (al no pagar IVA), y esto incrementa el ratio. Se recalculó el ratio sobre ventas a precio de productor e igualmente se encuentra esta relación positiva y estadísticamente significativa. Esto parecería consistente con lo hallado en la literatura internacional, que sostiene que empresas que operan en el exterior enfrentan costos de cumplimiento mayores (en nuestra muestra hay una correlación grande entre exportaciones y actividades en el exterior).

En la columna VI se incluye la cantidad de empleados, además de las ventas, como un factor explicativo, y se encuentra una relación positiva y estadísticamente significativa. Un incremento del 1% en la cantidad de empleados está asociado con un incremento en los costos de cumplimiento en términos de ventas del 0,1%.

Finalmente, en la columna VII se incluyen controles por el sector de actividad, además de ventas y porcentaje exportado. La cantidad de empleados (no se muestra en la tabla) se vuelve no significativa con un coeficiente estimado del 0,07, esto puede deberse a que la variación sectorial capte en parte la variación en la cantidad de empleados. El sector excluido en el conjunto de variables categóricas incluidas es el de agricultura y ganadería, por lo que los coeficientes deben ser interpretados como incrementos en los costos de cumplimiento sobre ventas en relación con este sector. Se encuentra una relación positiva y estadísticamente significativa para: explotación de minas y canteras (algo también observado en los estudios internacionales) y construcción (sector muchas veces asociado con alta informalidad).¹⁵ Así, salvo para estos dos sectores, no hay evidencia estadística de heterogeneidad por sector.

Aproximadamente el 65% de la variación en costos de cumplimientos en términos de las ventas puede ser atribuido al tamaño de la empresa (medido por ventas); mientras que las otras variables significativas (sector de actividad y el monto que exportan) ayudan muy poco a explicar la variación total (el R2 ajustado pasa de 0,65 cuando se incluye sólo el tamaño a 0,68 cuando se incluyen todos los controles).

Otras variables (no incluidas en la tabla) que tampoco son significativas para explicar la variación en los costos de cumplimientos en términos de ventas, son: edad, si tiene quebrantos, si se le aplican retenciones, si obtuvo pérdidas conta-

TABLA 5.8
FACTORES QUE EXPLICAN DIFERENCIAS EN LOS COSTOS DE CUMPLIMIENTOS
(Variable dependiente: In costo de cumplimiento sobre ventas brutas)

	I	II	III	IV	V	VI	VII
Ventas brutas ¹	-0,4115 *** (0,0229)	-0,4185 *** (0,0307)	-0,3999 *** (0,0247)	-0,3979 *** (0,0245)	-0,417 *** (0,0236)	-0,4809 *** (0,0541)	-0,4143 *** (0,0060)
Si tiene conflicto con la AFIP	0,1696 (0,1296)						
Si es soc. de hecho		0,3604 (0,2235)					
Si tributa impuestos a los consumos especiales			-0,0212 (0,1754)				
Si tiene promoción a nivel nacional				0,2355 (0,2134)			
Si tiene promoción a nivel provincial				0,1923 (0,4535)			
Si tiene promoción a nivel municipal				-0,2489 (0,2386)			
Porcentaje de ventas al mercado externo					0,0088 *** (0,0029)		0,006 * (0,0033)
Cantidad de empleados						0,1035 * (0,0536)	
Sectores económicos ²							
Pesca							0,0052 (0,5043)
Explotación de minas y canteras							1,3965 *** (0,3711)
Industrias manufactureras							-0,1647 (0,3631)
Suministro de electricidad, gas y agua							-0,5663 (0,3972)
Construcción							1,4147 ** (0,5857)
Comercio y reparación							-0,4065 (0,3683)
Hoteles y restaurantes							0,0846 (0,4204)
Transporte, almacenamiento y comunicaciones							-0,2933 (0,3618)

TABLA 5.8 (cont.)

	I	II	III	IV	V	VI	VII
Intermediación Financiera							-0,1234 (0,5013)
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler							-0,2561 (0,5667)
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria							0,284 (0,3573)
Enseñanza							0,2361 (0,3503)
Constante	0,7517 * (0,4167)	0,9836 * (0,5760)	0,6346 (0,4323)	0,5895 (0,4435)	0,8263 * (0,4302)	1,5625 *** (0,7514)	1,0067 (0,5701)
R2	0,657	0,659	0,654	0,658	0,668	0,661	0,7137

Notas:

1. En miles de millones de pesos.

2. La dummy excluida fue la correspondiente al sector económico agricultura y ganadería.

***, **, * denotan significatividad al 1%, 5% y 10% respectivamente.

Los errores estándares son robustos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta "La presión tributaria sobre las empresas en la Argentina", FIEL, 2005.

bles en 2004, si es de origen nacional o extranjera, y el porcentaje de participación extranjera.

Por último, en la literatura se menciona que el tener que tributar a diversas agencias (impuestos provinciales y municipales) suele incrementar los costos de cumplimiento. En la encuesta se preguntó si la empresa tenía plantas en varias localizaciones y cuántas tenía, como una aproximación a la idea de complejidad regional. Para la muestra se encuentra una relación positiva entre tener operaciones en más de una localidad y costos de cumplimiento en términos de ventas, pero esta relación no es estadísticamente significativa. Sin embargo, cuando se expande por tamaño (siendo que las empresas grandes son las que mayormente tienen más de una localización), la relación se vuelve estadísticamente significativa. El efecto no es menor, ya que implica (una vez controlado por el tamaño de la empresa) un incremento en el costo de cumplimiento del 50%. Es decir que si se comparan dos empresas de igual tamaño pero una operando en una sola localidad y la otra en seis (el promedio en la muestra de las que operan en más de una localidad), el costo de cumplimiento se incrementa en el 50%. Es interesan-

TABLA 5.9
RELACIÓN ENTRE CANTIDAD DE LOCALIZACIONES Y COSTOS DE CUMPLIMIENTO
Variable Dependiente: Ln costos de cumplimiento sobre ventas a precio consumidor final

	Muestra	Población expandida (por tamaño)
Ln ventas	-0,3999 *** (0,0260)	-0,3304 *** (0,1117)
Si tiene más de una localización ¹	0,7930 (0,5344)	0,8902 *** (0,2438)
Ln número de localizaciones	-0,0861 (0,0632)	-0,0589 ** (0,0236)
Constante	0,0600 (0,5703)	-0,6219 (1,5811)
R2	0,666	0,178

Notas: ***, **, * denotan significatividad al 1%, 5% y 10% respectivamente.

Los errores estándares son robustos.

1. Variable categórica que toma 1 si la empresa tiene más de una localización y cero si tiene sólo una.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta “La presión tributaria sobre las empresas en la Argentina”, FIEL, 2005.

te notar que hay un leve efecto de economías en la cantidad de localidades, ya que el costo promedio incremental decrece a medida que la empresa opera en más localidades (el coeficiente estimado para cantidad de localizaciones es negativo).

Componentes de los costos de cumplimiento

Algunos aspectos que influyen en los costos de cumplimiento, además de las actividades relacionadas con el pago del impuesto en sí, son los litigios que las empresas pueden tener con el fisco, así como los gastos relacionados con los requerimientos de información e inspecciones que realiza la agencia tributaria.

Un aspecto distintivo del sistema tributario argentino es el creciente uso de las empresas como agentes recaudadores para el fisco, al tener que aplicar retenciones y percepciones a otras empresas, empleados, etc. Esto naturalmente genera costos adicionales a las empresas que tienen estas obligaciones que el fisco no compensa. Que las empresas operen como agentes recaudadores del fisco no es algo nuevo en la historia tributaria argentina. Ya en 1933 (ley 11.682) se establecía que los empleadores debían “retener e ingresar al fisco, por cuenta del contribuyente” un 3% de los pagos a sus empleados con salarios por encima del mínimo no imponi-

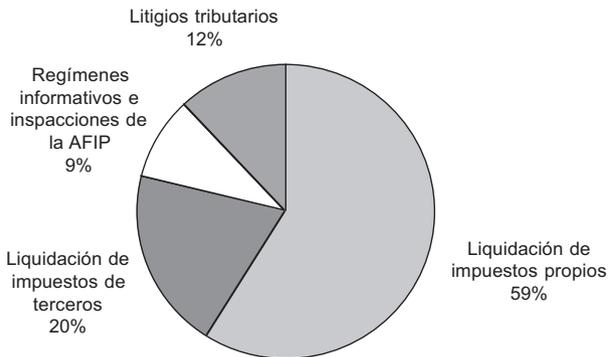
ble en concepto de retención del impuesto a los réditos (que tenía una alícuota básica del 5%). Sin embargo, en los últimos años se ha expandido su uso (véase capítulo 3). Recientemente, la implementación del impuesto a los débitos y créditos bancarios demandó que los bancos adaptaran sus sistemas informáticos a los nuevos requerimientos, cuyos costos tuvieron que afrontar estas entidades.

Entre los componentes de los costos de cumplimiento la liquidación de impuestos propios es el factor más relevante, representando el 59% de los costos totales, seguido por la liquidación de impuestos de terceros (20%), litigios tributarios (12%) y los costos asociados con la información requerida por la AFIP (9%) (véase figura 5.4).

Esta estructura, sin embargo, esconde una significativa variación en la composición por tamaño de firma. En la figura 5.5 se discrimina la composición para empresas PYME, grandes y muy grandes, de acuerdo con el monto de ventas anuales. Los costos de cumplimiento relacionados con la liquidación de impuestos de terceros tienen una importancia relativa mayor cuanto más grande es la empresa, mientras que los costos asociados con la liquidación propia pierden importancia relativa (la participación de los costos propios sobre el total disminuyen un 0,6% por cada incremento del 10% en las ventas). Asimismo, los costos asociados con litigios y requerimientos informativos tienen una importancia relativa menor para las PYME (13,5%) que para las empresas más grandes (24,7 grandes y 17,9% muy grandes).

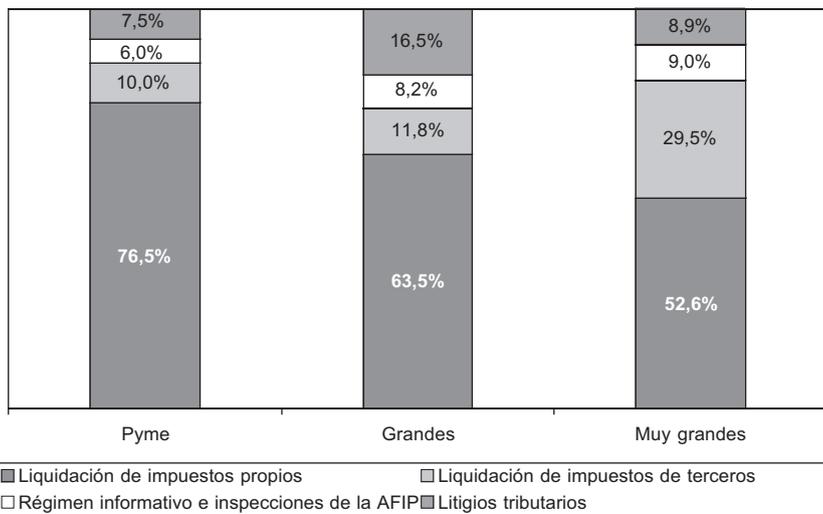
Si se utilizan los ponderadores de acuerdo con el tamaño, la distribución de los costos de cumplimiento cambia, principalmente como reflejo de los menores costos de cumplimiento por recaudación de impuestos de terceros. El principal

FIGURA 5.4
DISTRIBUCIÓN DE LOS COSTOS DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO
PARA EL TOTAL DE LA MUESTRA



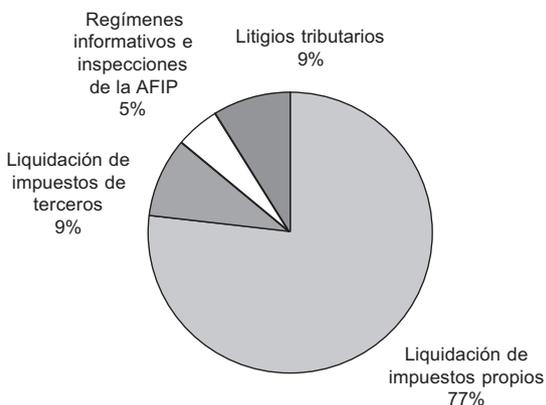
Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta “La presión tributaria sobre las empresas en la Argentina”, FIEL, 2005.

FIGURA 5.5
DISTRIBUCIÓN DE LOS COSTOS DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO
PARA EL TOTAL DE LA MUESTRA



Nota: las firmas fueron clasificadas por tamaño de las ventas, siendo pyme, grandes y muy grandes firmas con ventas menores a 43,2 millones de pesos, entre 43,2 y 1.000 millones de pesos, y más de 1.000 millones de pesos, respectivamente.
Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta “La presión tributaria sobre las empresas en la Argentina”, FIEL, 2005.

FIGURA 5.6
DISTRIBUCIÓN DE LOS COSTOS DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO
PARA LA POBLACIÓN EXPANDIDA



Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta “La presión tributaria sobre las empresas en la Argentina”, FIEL, 2005.

factor continúa siendo la liquidación de impuestos propios, pero pasa de un 59% a un 77%.

Estructura de tributación y costos de cumplimiento

El objetivo de esta sección es estimar economías de escala por tributo. Para ello, se propuso una función genérica y se estimó la elasticidad-producto de esa función. El estimador de las economías de escala se obtiene como la inversa de esa elasticidad.

Se agregaron los impuestos de la siguiente manera:

- a) *Impuestos a las ventas*: IVA neto + ingresos brutos + impuestos a los consumos especiales + retenciones/percepciones de IVA e ingresos brutos.
- b) *Impuesto a las ganancias*: ganancia mínima presunta + impuesto a las ganancias.
- c) *Impuestos laborales*: contribuciones y aportes a la seguridad social + contribuciones sobre vales y alimentos + retenciones al personal por pago al impuesto a las ganancias.
- d) *Impuestos provinciales*: todos excepto ingresos brutos.
- e) *Impuestos municipales*: todos los impuestos y tasas municipales.
- f) *Otros impuestos nacionales*: se excluyen todos los incluidos en otros incisos.

Como el objetivo final es obtener estimaciones que sean relevantes para la población de empresas y no sólo para las empresas incluidas en la muestra, y dado el sesgo a empresas grandes y la sobrerrepresentación de algunos sectores de actividad económica, la expansión desde la muestra hacia la población más apropiada es con ponderadores que tengan en cuenta no sólo el tamaño de la firma sino su representación en el sector de actividad al que corresponde (ponderadores construidos de acuerdo con las declaraciones de impuesto a las ganancias en 2004). Estos ponderadores, sin embargo, tienen el problema de que para algunos sectores no se cuenta con muchas empresas como para ajustar mejor el tamaño por sector de actividad. Tener en cuenta sólo el tamaño es problemático, porque se ha demostrado que las diferencias sectoriales importan.

En la tabla 5.10 se resumen los resultados de las elasticidades estimadas para cada uno de los tipos de recaudación planteados. Elasticidades menores a uno implican economías de escala, y como puede apreciarse en la tabla, en todos los casos y para todos los grupos de impuestos considerados, se obtienen fuertes economías de escala. La interpretación de los coeficientes estimados es la de una elasticidad de costo de cumplimiento con relación a la recaudación total del grupo de impuestos considerado para una empresa hipotética promedio. En la tabla también se incluye la elasticidad total, que corresponde al incremento en el costo de cumplimiento cuando la recaudación de todos los impuestos se incrementa en 1%.

La ponderación que se haga sí importa para los resultados, en menor parte porque modifica las estimaciones y en mayor parte porque altera los promedios de recaudación que se utilizan para su cálculo. De esta forma, para una empresa promedio en la muestra (primera columna), un incremento del 1% en la recaudación de impuestos a las ventas está asociada a un incremento de los costos de cumplimiento del 0,3%, mientras que para una empresa promedio de la población, el efecto es prácticamente nulo, lo que indica que el costo del cumplimiento para este tributo, en el margen, es prácticamente fijo (esto es cierto tanto si se pondera sólo por tamaño o si se pondera por tamaño y sector de actividad).

El problema con las distintas estimaciones es que el ordenamiento relativo, en términos de economías de escala, no es constante. La ponderación por tamaño (columna 2) tiene en cuenta solamente la variación entre empresas por tamaño y no diferencias sectoriales. La ponderación por tamaño y sector de actividad tiene en cuenta ambas cosas, pero debido al tamaño de la muestra, en muchos sectores los intervalos de tamaño son muy grandes, lo que le resta precisión a la estimación (es decir, si en la encuesta se tienen sólo dos empresas del sector construcción, una chica y una grande, la población entera del sector es dividida en dos y cada una representa un tamaño). Si las diferencias sectoriales en costo de cumplimiento son bajas, la columna 2 resulta más adecuada. Si, en cambio, las diferencias sectoriales son importantes y captan en gran medida la variación por tamaño, la columna 2 es más adecuada. Las verdaderas elasticidades se ubicarían entre ambas estimaciones. Otra dificultad es que pueden existir no linealidades importantes en la función de costos de cumplimiento (por ejemplo, si un contador puede liquidar salarios hasta 100 empleados). También existen problemas en cuanto a la definición de ventas, ya que más que el monto de ventas, lo que probablemente sea relevante para los costos de cumplimiento es la frecuencia de ventas. Todas estas consideraciones afectan los resultados, ya que las no linealidades implican que la elasticidad estimada puede ser muy distinta, dependiendo de dónde se ubique la empresa en el tramo en el que los costos son fijos.

Teniendo en cuenta todas estas limitaciones lo que sí surge claro de las estimaciones es que los impuestos municipales son los de menores deseconomías de escala. Esto es consistente con las quejas de las empresas respecto de estos tributos, que no pueden explicarse por el lado de la presión fiscal, ya que recaudan muy poco, pero pueden entenderse por el lado de los costos de cumplimiento. Esto puede deberse a que más recaudación de estos impuestos implica una mayor cobertura geográfica, lo que seguramente implica más costos de cumplimiento (por ejemplo, un contador en cada municipio). Para el resto de los impuestos, las economías de escala son muy fuertes y para la empresa promedio, en el margen, representan prácticamente un costo fijo. Esto refuerza la idea de la alta iniquidad con la cual se distribuyen los costos de cumplimiento, con un peso exageradamente alto en las pequeñas empresas.

TABLA 5.10
ECONOMÍAS DE ESCALA POR TIPO DE RECAUDACIÓN

Recaudación de: (Factor N)	Incluye	EPE (mean) sin ponderar	EPE (mean) ponderando por tamaño	EPE (mean) ponderando por tamaño y sector de actividad
Impuestos a las ventas	IVA neto + ingresos brutos + impuestos a los consumos especiales + retenciones/ percepciones de IVA e ingresos brutos	0,3114	0,0522	-0,0797
Impuestos a las ganancias	Ganancia mínima presunta + impuesto a las ganancias	0,1384	0,2998	-0,0637
Impuestos provinciales	Todos los impuestos provinciales excepto ingresos brutos	-0,6474	-0,3202	-0,0062
Otros impuestos nacionales	Otros impuestos nacionales no incluidos en otros factores (el más importante es el impuesto sobre los créditos y débitos bancarios)	-0,0423	0,0326	0,0079
Impuestos al trabajo	Contribuciones y aportes a la seguridad social + contribuciones sobre vales y alimentos + retenciones al personal por pago al impuesto a las ganancias	0,1965	-0,0685	0,1701
Impuestos municipales	Todos los impuestos y tasas municipales	0,6352	0,2538	0,6548
Total		0,5917	0,2497	0,6833
R2 ajustado		0,762	0,590	0,972

Notas: en las estimaciones se excluyeron de la muestra aquellas firmas con saldo a favor en el impuesto a las ganancias, ya que la función de costos translog no está definida para valores negativos de los productos. Su inclusión como ceros (cuando la firma no pagó ese impuesto) no afecta los resultados.

Fuente: idem figura 5.6.

Costos de complejidad tributaria

En la literatura se menciona que la complejidad tributaria y el cumplimiento pueden limitar las inversiones. En primer lugar, expandirse muchas veces implica abrir nuevas localizaciones, lo cual, según se encuentra en la muestra, está asociado con costos de cumplimiento mayores. En segundo lugar, la tasa de retorno de un negocio antes de impuestos puede caer mucho luego de que se

consideran los aspectos tributarios, lo que transforma un proyecto rentable en uno no rentable. En tercer lugar, crecer puede significar volverse más visible, y volverse más visible puede implicar un cumplimiento más estricto de los impuestos (la probabilidad de ser fiscalizado suele ser mayor para empresas más grandes).

Una forma de analizar los efectos de la complejidad tributaria es a través de un mecanismo de revelación directa, donde se le pregunta a las empresas qué actividades se vieron afectadas por la complejidad. Slemrod y Venkatesh (2002) realizan este estudio para Estados Unidos preguntando a las empresas y contadores, dado que la perspectiva e información de cada uno puede diferir. Encuentran que para la gran mayoría de las empresas la complejidad tributaria no afecta su actividad (73%) (en realidad declaran no conocer los efectos, lo que es justificable si es que el efecto es nulo o pequeño); mientras que para los contadores el porcentaje se invierte, el 63% cree que los costos de cumplimiento sí tienen efectos sobre las actividades de la firma.

Para los que contestaron que la complejidad limitaba sus actividades empresariales, tanto contadores como empresas indicaron la expansión geográfica (regional e internacional) como el aspecto de sus negocios más afectados por la complejidad (véase tabla 5.11).

TABLA 5.11
ACTIVIDADES EMPRESARIAS NO REALIZADAS
DEBIDO A LA COMPLEJIDAD TRIBUTARIA

Actividad no realizada	Porcentaje de respuestas afirmativas	
	De acuerdo con las empresas	De acuerdo con los contadores
Comprar otra compañía	5,70	6,80
Disolver o liquidar la compañía	5,70	15,00
Establecer una subsidiaria en otro país	8,90	35,30
Establecer operaciones e-commerce	1,60	9,20
Expandir operaciones en otros estados	10,40	30,00
Reestructurar la compensación a sus ejecutivos ¹	8,30	20,80
Vender toda o parte de la compañía	5,70	11,60
Realizar <i>joint ventures</i>	6,30	9,70
No conoce ninguna	72,90	37,20

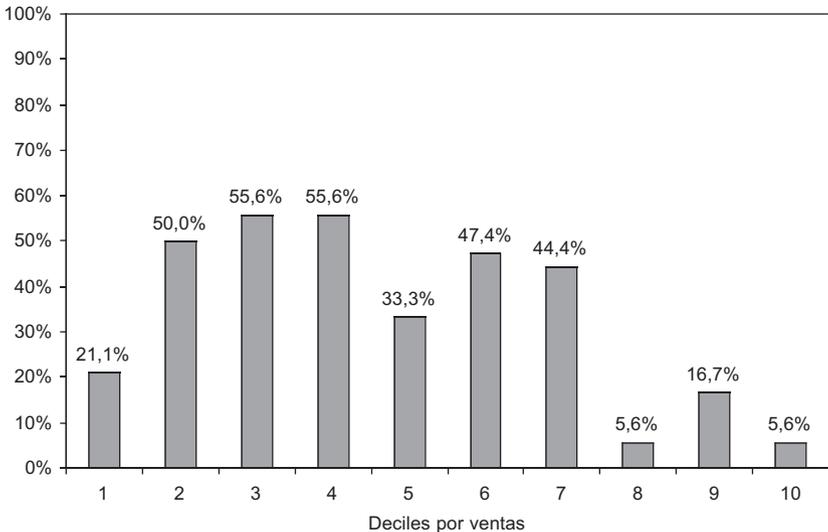
Nota: 1. Por ejemplo, ofreciendo “stock options”.

Fuente: Slemrod y Venkatesh (2002).

Debido a la naturaleza de la encuesta de FIEL y sus limitaciones de tamaño, el estudio de la complejidad se limitó a una pregunta directa a las empresas: si consideraban que en los últimos años la posibilidad de sufrir mayores costos de fiscalización había limitado sus decisiones de inversión, y se les pidió que explicaran las razones. De los que contestaron esta pregunta (95%), el 33,52% respondió afirmativamente, lo que da un ratio similar al hallado por Slemrod y Venkatesh (2002) para Estados Unidos. Las razones enumeradas fueron:

- Retenciones a las exportaciones: que reducen la rentabilidad de inversiones en sectores exportables.
- El no ajuste por inflación en el impuesto a las ganancias: que afecta la rentabilidad, por ejemplo al no permitir que los bienes de uso comprados sean revaluados de acuerdo con la inflación, y por ende las amortizaciones de capital (que son deducibles de ganancias) se licúan con la inflación (ya que quedan calculadas a valores históricos).
- Presión tributaria excesiva.
- Fiscalización excesiva, ineficiente y costosa.

FIGURA 5.7
 PORCENTAJE DE EMPRESAS QUE LIMITARON INVERSIONES
 POR CUESTIONES DE FISCALIZACIÓN SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA



Fuente: ídem figura 5.6.

La mayoría, por lo tanto, se refiere a la presión tributaria excesiva en sí como el factor limitante, más que a los costos de cumplimiento o complejidad.

En cuanto a la distribución de respuestas afirmativas por tamaño de empresa (medida por ventas), se observa que las empresas más chicas son las que en mayor medida han limitado las inversiones. Mientras que el 50% de las empresas más chicas contestaron afirmativamente en un 42,9%, el 50% de las más grandes lo hicieron en un 24,2%, aunque la relación no es lineal. Los deciles de empresas por tamaño 3 y 4 son los más afectados, mientras que los deciles 8 a 10, correspondientes a las empresas más grandes, los menos.

Estos resultados intentan una primera aproximación al tema. Un estudio más a fondo requiere la realización de una encuesta diseñada específicamente.

*Reembolsos*¹⁶

En la encuesta se preguntó si la empresa había solicitado reembolsos por créditos fiscales vinculados a las exportaciones, y el monto, y en otra sección se preguntó la tasa a la cual se financia la empresa para aproximar el costo de oportunidad de la demora.¹⁷ Si el reembolso es automático el costo de oportunidad para la empresa es cero, caso contrario la empresa tiene un costo relacionado con el cumplimiento de impuestos. En promedio, la tasa nominal anual a 90 días encontrada fue del 13,5% y el tiempo promedio para el reembolso, de 3 meses.¹⁸ Existe una correlación negativa del 33,7% entre el tamaño promedio del reembolso y el tiempo que se demoró el pago, lo que indica que empresas con reembolsos más grandes tendrían un pago más rápido, y por ende costos de oportunidad menores. En el agregado, el costo de oportunidad por la demora en el reembolso significó un costo en términos del monto a reembolsar del 1,57%. A nivel individual, los costos van del 1,47 al 6,77%, con un promedio del 3,20%, lo que muestra que el costo agregado está influenciado por el bajo costo que enfrentan las empresas con mayores desembolsos, debido, en primer lugar, a la duración del período, y en segundo lugar a una tasa de interés menor. Esto se puede ver descomponiendo la diferencia entre el agregado y el promedio en “efecto tasa de interés” y “efecto demora del reembolso”. Si se computa el costo utilizando una misma tasa para todas las empresas, la única fuente de variación en los costos a nivel empresa se debe al período de demora en el reembolso. Computando la tasa promedio para todas las firmas se encuentra un costo agregado del 2,12% y un promedio del 3,42%, esta diferencia se debe al efecto de demora diferencial. Esto evidencia que la heterogeneidad puede ser explicada en su mayor parte por las demoras diferenciales y no por los costos de oportunidad distintos.

5.5. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este capítulo se han explorado diversos aspectos de los costos del cumplimiento tributario para las empresas argentinas. Resulta un aporte importante en cuanto a que es el primer intento de medición de estos costos en el país. Los resultados confirman la principal conclusión de los realizados para otros países: las economías de escala son sumamente fuertes, y esto es así a pesar de que el sistema tributario argentino le impone una carga adicional a las empresas grandes, ya que actúan en mayor medida como recaudadoras para el fisco. De esta forma, mientras que para las empresas más pequeñas (quintil inferior) el costo de cumplimiento representa el 22% de lo recaudado, para las más grandes (quintil superior) este costo se reduce al 1,2%. En agregado, los costos de cumplimiento en términos de recaudación de las empresas son ligeramente superiores a los de la agencia tributaria (1,72% vs 1,64%). Estos resultados implican un costo de cumplimiento en relación con el valor agregado por los sectores encuestados de entre el 0,6 y 0,76%.

En cuanto a los factores que influyen en los costos de cumplimiento, en el agregado el más importante es el pago de impuestos propios (77%), seguido del cumplimiento con la recaudación de impuestos de terceros (9%).

Finalmente, si bien los costos de cumplimiento y la complejidad del sistema tributario tienden a generar distorsiones en la economía, el factor que las empresas consideran más importante en cuanto a la limitación de sus actividades es la presión tributaria en sí.

NOTAS

1. Moody (2002a) calcula un costo de oportunidad para el impuesto a los ingresos personales en Estados Unidos del orden de los 23,4 millones de dólares (invirtiendo en bonos exentos de impuestos), lo que representaba en esa época un 2,5% de la recaudación total de este impuesto.

2. Bankman (2004).

3. Véase Bankman (2004).

4. Smith (1776), págs. 361-362.

5. Algunos estudios recientes para países en desarrollo son: Shekidele (1999) para Tanzania, Bertolucci (2002) para Brasil, Chattopadhyay y Das-Gupta (2002) para India, Loh, Ismail, Shamsheer y Ali (1997) para Malasia. Para los países en transición de Europa Oriental se encuentran estudios tales como: Bronic (2004), Blažič (2004a,b), Klun (2004), Bratic y Bronic (2004) y Kulis (2004).

6. En Estados Unidos, no se requiere de un profesional para liquidar los impuestos a las ganancias personales, y de hecho alrededor del 70% de los contribuyentes no los utiliza.

7. Toder (2005).

8. Utiliza datos de una encuesta realizada por el IRS para el impuesto a las ganancias federal (individual, corporativo y *non-profits*). El costo total estimado alcanzó a aproxi-

madamente 5.800 millones de horas, con un costo monetario equivalente de 194 mil millones de dólares.

9. El 80% de los recursos que el IRS deja de percibir por evasión surgiría por la subdeclaración de ingresos en las declaraciones individuales, CNN (2005).

10. Slemrod y Blumenthal, al igual que varios otros autores, encuentran que la reforma impositiva norteamericana de 1986, que en parte buscaba simplificar el sistema impositivo, en realidad incrementó los costos de cumplimiento.

11. Para estudios que muestran economías de escala para otros países véanse, por ejemplo, Ariff, Loh y Talib (1995) y Ariff, Ismail y Loh (1997) para Singapur; Loh, Ariff, Ismail, Shamsy y Ali (1997) para Malasia, y Chan, Cheung and Ariff (1999) para Hong Kong.

12. Erard (1997) también encuentra para Canadá que las industrias en el sector de minería, petróleo y gas enfrentan costos mayores de cumplimiento del impuesto a los ingresos.

13. Price-Waterhouse (1990).

14. Aunque éstas han aumentado en los últimos años (véase capítulo 3).

15. Nótese que, en tanto que los costos de cumplimiento se calculan sobre las ventas, la evasión o elusión de impuestos que reduce la recaudación (incrementando el costo de cumplimiento con relación a lo recaudado) no puede ser un factor relevante para explicar diferencias en los costos de cumplimiento en términos de ventas, si es que el costo del “incumplimiento” es similar al del cumplimiento.

Si la variable por explicar es el ratio de costo de cumplimiento a recaudación total, sólo el sector de minas y canteras tiene una relación positiva estadísticamente significativa.

16. Esta sección se basa en un pequeño conjunto de empresas que contestaron recibir reembolsos (veintinueve empresas), por lo que los resultados no son analizados estadísticamente.

17. Se preguntó: “En caso de recurrir a fuentes de financiamiento, en un contrato de crédito a noventa días sin garantías ¿a qué tasa nominal anual tendría acceso hoy?”.

18. Se excluye del análisis un caso donde el reembolso tardó dieciocho meses y un caso donde el reembolso fue automático vía compensación, pero la firma no declaró el monto promedio del reembolso solicitado.

REFERENCIAS

- Ariff, M.; Ismail, Z. y Loh, A.: “Compliance Costs of Corporate Income Tax in Singapore”, en *Journal of Business Finance & Accounting*, vol. 24, n° 9 y 10, 1997, págs. 1253-1268.
- Ariff, M.; Loh, A. y Talib, A.: “Compliance Costs of Income Taxation in Singapore, 1994”, *Accounting Research Journal* 8, págs. 75-87, 1995.
- Bankman, J: “Should the Government Bear (Some) Tax Compliance Costs?”, documento de trabajo Stanford Law and Economics Olin n° 279, 2004.
- Bertolucci, A.: “The Compliance Costs of Taxation in Brazil: A Survey of Costs in Brazilian Public Companies”, Facultad de Economía, Administração E Contabilidade, Universidad de San Pablo, informe, 2002.
- Blažič, H.: “Compliance Costs of Business Taxes: Business Unites that Pay Corporate Income Tax”, Institute of Public Finance, 2004a.

- Blažič, H.: "Tax Compliance Costs of Small Business in Croatia", documento de trabajo nº 22, Institute of Public Finance, Zagreb, 2004b.
- Blumenthal, M. y Slemrod, J.: "The Compliance Costs of the US Individual Income Tax System: A Second Look After Tax Reform", en *National Tax Journal*, junio de 1992.
- Bratić, V.: "What are the Compliance Costs of Taxation in Croatia for Businesses?", Institute of Public Finance, Newsletter nº 19 y 20, marzo de 2005.
- Bratić, V. y Bronic, M.: "The Administrative Costs of Taxation and Customs Clearing in Croatia, 1999-2001", documento de trabajo nº 24, Institute of Public Finance, Zagreb, 2004.
- Bronic, M.: "The Costs of Customs Compliance in Croatia in 2001", documento de trabajo nº 21, Institute of Public Finance, Zagreb, 2004.
- Cattoir, P. y Koevoets, W.: "European Tax Survey", documento de trabajo de la European Commission Directorate-General Taxation & Customs Union, 2004.
- Caves, C. y Tretheway, M.: "Flexible Cost Functions for Multiproduct Firms", 1980.
- Chan, S.; Cheung, D.; Ariff, M. y Loh, A.: "Compliance Costs of Corporate Taxation in Hong Kong", en *International Tax Journal*, vol. 25, nº 4, 1999, págs. 42-68.
- Chattopadhyay, S. y Das-Gupta, A.: "The Compliance Costs of the Personal Income Tax and its Determinants", National Institute of Public Finance and Policy, Nueva Delhi, 2002.
- CNN: "Taxpayers stiff IRS by nearly \$ 300B", en CNN Money, 29 de marzo 2005, http://money.cnn.com/2005/03/29/pf/taxes/tax_gap/index.htm.
- Cobbett, W.: *Cottage Economy*, 2000 edition, Verey and Von Kanitz, Herefordshire, primera edición 1821-1822.
- Cordova-Novion, C. y De Young, C.: "The OECD / Public Management Service Multi-Country Business Survey - Benchmarking Regulatory and Administrative Business Environments in Small and Medium Sized Enterprises", en C. Evans, J. Pope, y J. Hasseldine (eds.), *Tax Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford*, Sydney, Prospect, 2001.
- Das-Gupta, A.: "The income tax compliance cost of corporations in India, 2000-01", National Institute of Public Finance and Policy (NIPFP), India, 2004.
- Díaz, C. y Delgado, M.: "The Compliance Costs of Personal Income Tax in Spain", en C. Sandford (edit.), *Taxation Compliance Costs Measurement and Policy*, Bath, Fiscal Publications, 1995.
- Erard: "The Income Tax Compliance Burden on Canadian Big Business", documento de trabajo nº 97-2, preparad para the Technical Committee on Business Taxation, Ottawa, Department of Finance, 1997.
- Evans, C.: "Studying the Studies: An overview of recent research into taxation operating costs", en *Journal of Tax Research*, vol. 1, 2003, págs. 64-92.
- Collard, D.; Green, S.; Godwin, M. y Maskell, L.: "The Tax Compliance Costs for Employers of PAYE and National Insurance in 1995-96", Inland Revenue Economics Papers nº 3, Londres, Inland Revenue, 1998.
- Haig, R.: "The Cost to Business Concerns of Compliance with Tax Laws", en *Management Review*, vol. 24, noviembre de 1935, págs. 323-333.
- Hall, A. P.: "The High Cost of Tax Compliance for U.S. Business", en *Special Report N° 25*, noviembre de 1993, Tax Foundation.
- Hall, A. P.: "Compliance Costs of Alternative Tax Systems", en *Special Report June 1995*, Tax Foundation, 1995.

- Hall, A. P.: "Compliance Costs of Alternative Tax Systems II", en *Special Report March 1996*, Tax Foundation, 1996.
- Hasseldine, J. y Hansford, A.: "The Compliance Burden of the VAT: Further Evidence from the UK", *Australian Tax Forum*, vol. 17, nº 4, 2002, págs. 369-388.
- Income Taxation in Singapore, 1994", en *Accounting Research Journal* 8, 1995, págs. 75-87.
- James, S.: "Book review of Taxation Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford", en *British Tax Review*, vol. 1, 2003, págs. 69-70.
- Kulis, D.: "The Compliance Costs of Excise Duties in Croatia", documento de trabajo nº 23, Institute of Public Finance, Zagreb, 2004.
- Klun, M.: "Compliance Costs for Personal Income Tax in a Transition Country: the case of Slovenia", *Fiscal Studies*, vol. 25, nº 1, 2004, págs. 93-104.
- Lalli, F.: "Calling the IRS... Sorry, Wrong Answer", en *Money*, nº 26, abril de 1997, págs. 84-86.
- Leonard y O'Hagan: "The Hidden Cost of Taxation", en *The Irish Banking Review*, septiembre de 1985, págs. 27-31.
- Loh, A.; Ariff, M.; Ismail, Z.; Shamsheer, M. y Ali, M.: "Compliance Costs of Corporate Taxation in Malaysia", en *Pacific Accounting Review*, vol. 14, nº 3, 1997, págs. 134-176.
- Malmer, H.: "The Swedish Tax Reform in 1990-91 and Tax Compliance Costs in Sweden", en C. Sandford (edit.), *Taxation Compliance Costs Measurement and Policy*, Bath, Fiscal Publications, 1995.
- Moody, S. J.: "The Cost of Complying with the Federal Income Tax", The Tax Foundation, Special Report 114, julio de 2002a.
- Moody, S. J.: "The Cost of Tax Compliance." The Tax Foundation, febrero de 2002b.
- National Audit Office: HM Customs and Excise: Cost to Business of Complying with VAT Requirements, Londres, HMSO, 1994.
- Noulas, A. G.; Ray, S. C. y Miller, S. M.: "Returns to Scale and Input Substitution for Large U.S. Banks", en *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 22, nº 1, 1990, págs. 94-107.
- Plamondon, R. y Zussman, D.: "The Compliance Costs of Canada's Major Tax Systems and the Impact of Single Administration", en *Canadian Tax Journal*, vol. 46, nº 4, 1998, págs. 761-785.
- Pope, J.: "The Compliance Costs of Taxation in Australia: An Economic and Policy Perspective", documento de trabajo 92.07, School of Economics and Finance, Perth, Curtin University, 1992.
- Pope, J.; Fayle, R. y Duncanson, M.: "The Compliance Costs of Personal Income Taxation in Australia, 1986/87", Sydney, Australian Tax Research Foundation, 1990.
- Pope, J.; Fayle, R. y Chen, D.: "The Compliance Costs of Public Companies' Income Taxation in Australia", Sydney, Australian Tax Research Foundation, 1991.
- Pope, J.; Fayle, R. y Chen, D.: "The Compliance Costs of Employment-Related Taxation in Australia", Sydney, Australian Tax Research Foundation, 1993a.
- Pope, J.; Fayle, R. y Chen, D.: "The Compliance Costs of Wholesale Sales Tax in Australia", Sydney, Australian Tax Research Foundation, 1993b.
- Pope, J.; Fayle, R. y Chen, D.: "The Compliance Costs of Companies' Income Tax in Australia", Sydney, Australian Tax Research Foundation, 1994.
- Pope, J.; Fayle, R. y Chen, D.: "The Compliance Costs of Companies' Income Tax in Australia", Sydney, Australian Tax Research Foundation, 1996.

- Prebble, J.: "Costs of Compliance with the New Zealand CFC Regime", en C. Sandford (edit.), *Taxation Compliance Costs Measurement and Policy*, Bath, Fiscal Publications, 1990, págs. 321-352.
- Price-Waterhouse: "Study to Estimate the Costs of Collecting State and Local Sales and Use Tax", preparado para la American Retail Education Foundation, 1990.
- Rametse, N. y Pope, J.: "Start-up Tax Compliance Costs of the GST: Empirical Evidence from Western Australian Small Businesses", en *Australian Tax Forum*, vol. 17, n° 4, 2002, págs. 407-422.
- Sandford, C.: *Hidden Costs of Taxation*, Londres, Institute for Fiscal Studies, 1993.
- Sandford, C.; Godwin, M. y Hardwick, P.: *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Bath, Fiscal Publications, 1989.
- Sandford, C. y Hasseldine, J.: *The Compliance Costs of Business Taxes in New Zealand*, Wellington, Institute of Policy Studies, 1992.
- Shekidele, C.: "Measuring the Compliance Costs of Taxation Excise Duties 1995-96", en *The African Journal of Finance and Management*, vol. 7, n° 2, 1999, págs. 72-84.
- Slemrod, J. y Sorum, N.: "The Compliance Cost of the US Individual Income Tax System", documento de trabajo n° 1401, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 1984.
- Slemrod, J. y Blumenthal, M.: "The Income Tax Compliance Cost of Big Business", en Report to the Tax Foundation, julio de 1993.
- Slemrod, J. y Blumenthal, M.: "The Income Tax Compliance Cost of Big Business", *Public Finance Quarterly*, vol. 24, n° 4, 1996, págs. 411-438.
- Slemrod, J. y Venkatesh, V.: "The Income Tax Compliance Cost of Large and Mid-Size Businesses, A report to the IRS Large and Mid-Size Business Division", Office of Tax Policy Research, University of Michigan Business School, 5 de septiembre de 2002.
- Smith, A.: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776.
- Stavrianos, M. y Greenland, A.: "Design and Development of the Wage and Investment Compliance Burden Model", trabajo presentado en la IRS Research Conference, US, 2002, extraído de <http://www.irs.gov/pub/irs-soi/wgincobm> (14 de marzo de 2003).
- Tait, A. A.: *VAT Administrative and Policy Issues*, FMI, 1991
- Tait A. A.: "Value Added Tax. International Practice and Problems", Washington, DC, FMI, 1988.
- Toder, E. J.: "Return-Free Tax Systems and Taxpayer Compliance Costs", Urban Institute and Tax Policy Center, mayo de 2005.
- Tran-Nam, B. y Evans, C.: "The Impact of Cedric Sandford on the Discipline of Tax Compliance Costs", en *Australian Tax Forum*, vol. 17, n° 4, 2002, págs. 389-406.
- Tran-Nam, B. y Glover, J.: "Estimating the Transitional Compliance Costs of the GST in Australia: a Case Study Approach", en *Australian Tax Forum*, vol. 17, n° 4, 2002, págs. 499-536.
- Tritch, T.: "6 Mistakes Even the Tax Pros Make" en *Money*, n° 27, marzo de 1998, págs. 104-106.
- Vaillancourt, F.: "The Administrative and Compliance Costs of the Personal Income Tax and Payroll Tax System in Canada, 1986", Toronto, Canadian Tax Foundation, 1989.

Capítulo 6

EVASIÓN IMPOSITIVA: ANÁLISIS ECONÓMICO Y EVIDENCIA EN LA ARGENTINA Y LATINOAMÉRICA

*Walter Cont*¹

6.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta los avances de la literatura económica respecto del cumplimiento tributario y la evasión impositiva. Si bien la evasión de impuestos es un tema que data desde la creación misma de los impuestos, su análisis económico tiene algo más de treinta años. Por su parte, la evidencia empírica que respalda los hallazgos teóricos es escasa y reciente, y mucho más respecto de empresas.

En la sección 6.2 se analiza el concepto de evasión como una forma particular de incumplimiento tributario y se presenta una breve introducción a los efectos económicos de la evasión. En la sección 6.3 se indagan los aportes de la literatura económica en varias direcciones. Primero, se examinan las distintas formas de evasión (sección 6.3.1). Segundo, se analiza la evasión de impuestos por parte de personas (sección 6.3.2). Luego se describen los aspectos más importantes de evasión por parte de las empresas (sección 6.3.3) y se finaliza revisando más en detalle los efectos económicos y las formas con las que se cuenta para combatirla (sección 6.3.4).

En cuanto a los avances empíricos, en los últimos cinco años han surgido varios estudios sobre factores determinantes de la propensión a evadir impuestos (en particular, una serie de trabajos de Benno Torgler y coautores), principalmente a partir de la información de las encuestas realizadas por *World Values Survey* (WVS).² En este capítulo se repasan esos avances en la Argentina y el resto del mundo (con énfasis en Latinoamérica) y se realizan estimaciones de otros factores posiblemente obviados por la literatura, a partir de información reciente de encuestas. Luego de revisar la evidencia empírica sobre la motivación intrínseca a pagar impuestos (sección 6.4), se retoma el análisis de Torgler para Latinoamérica con la información de la encuesta WVS del año 1999 y se comparan los resultados intertemporalmente, así como se evalúan otros factores considerados en la literatura teórica que pueden afectar la propensión a evadir (sección 6.5). Luego,

en la sección 6.6 se analiza el caso particular de la Argentina donde se discuten los resultados de las encuestas realizadas por el SINTyS (Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social) en el año 1999 y por FIEL en el año 2005 sobre evasión tributaria. En la sección 6.7 se presentan las conclusiones.

6.2. EL CONCEPTO DE EVASIÓN IMPOSITIVA

Los agentes económicos suelen incurrir en diversas formas de incumplimiento en su obligación de pagar impuestos al fisco. Este incumplimiento puede resumirse en la diferencia entre los impuestos que deben pagar los agentes (imposición legal) y lo que efectivamente pagan a tiempo (imposición efectiva), y puede manifestarse de diversas formas.

Por un lado, la *evasión* de impuestos es posible porque las variables que definen la base impositiva (por ejemplo, ventas, ganancias, etc.) son difíciles de observar y verificar. Si bien el mecanismo más tradicional de evasión es la subdeclaración de la base impositiva, también se puede evadir a través de la no declaración y un pago menor que lo que corresponde (demoras en presentar la declaración impositiva y demoras en los pagos de impuestos).³ La autoridad impositiva puede observar la base impositiva a través de auditorías, pero éstas son costosas e imperfectas, y rara vez permiten cubrir la totalidad de la base, por lo que aun en el caso de una auditoría, el agente tiene un margen (en mayor o menor medida) para evadir su responsabilidad frente al fisco.

Por otro lado, la *elusión* de impuestos es posible cuando el agente puede reducir su carga impositiva legalmente, apelando a tratamientos favorables (por ejemplo, desgravaciones impositivas promocionales) o a ciertos aspectos no previstos en la ley impositiva.⁴

La consecuencia directa del incumplimiento tributario es la pérdida de recursos del sector público y la restricción de las políticas que pueden llevarse a cabo con ellas. Si la evasión se traduce en incrementos en las alícuotas para compensar la pérdida de recursos, se generan costos de eficiencia mayores. Por otro lado, la evasión genera una distribución desigual de la carga impositiva que suele tener efectos sobre la eficiencia, pero también tiene efectos sobre la distribución del ingreso. Si la realidad económica se correspondiera con un cumplimiento perfecto, entonces posiblemente la actividad económica sería diferente en varias dimensiones: agentes económicos que cambiarían sus decisiones de consumo-trabajo-ocio, empresas que quebrarían, etc., los precios cambiarían, y la base impositiva sería distinta. Finalmente, no existe una causalidad definida entre presión tributaria y evasión (por ejemplo, si la presión tributaria genera evasión o si la evasión lleva a una mayor presión tributaria), sino que más bien ambos aspectos son parte de un mismo problema.⁵

En cuanto a la subdeclaración de la base impositiva, existen mecanismos usuales de manipulación de esa base que distorsionan los ingresos o los egresos

que la componen. Entre los mecanismos para subdeclarar ingresos se encuentran: a) no emisión de la factura, emisión de comprobantes alternativos inválidos a los propósitos impositivos, emisión de un recibo como anticipo sin contabilización posterior, la emisión de facturas duplicadas o “mellizas”, una subfacturación de los productos vendidos; b) las compras que hace un negocio sin pagar impuestos (por ejemplo, IVA) se venden también sin factura o con una factura que detalla un producto que tiene tasa impositiva cero, y c) en su versión más extrema, el agente económico directamente no se inscribe ante la agencia recaudadora de impuestos (en cierta literatura de evasión impositiva, se los reconoce como *fantasmas*).⁶ Para la sobredeclaración de gastos se utilizan a) variantes de sobrefacturación de compras; b) el reclamo de créditos impositivos (en especial, en IVA) por compras de insumos supuestamente utilizados para producir bienes gravados a tasa reducida (por ejemplo, exportables); c) la imputación a los beneficios de compras ficticias (ya sea con comprobantes apócrifos o con comprobantes reales, pero realizando transacciones inexistentes), y d) el encubrimiento de ciertas compras o contrataciones vía la facturación de un servicio (que es difícil de inventariar).

Fuera de las transacciones de compra-venta, se presentan otras formas de evasión, tales como la valuación incorrecta de bienes a través de subdeclaración de stock final y/o de su valor; la obtención de boletas de depósito falsas (antes los montos adeudados a pagar a la AFIP podían ser “cancelados” con boletas de depósitos falsas);⁷ préstamos del exterior (de paraísos fiscales o de sociedades constituidas *offshore* para sacar pagos al exterior);⁸ mecanismos de obstrucción de la fiscalización, a través de cambios reiterados de domicilio (relocalización) o de sociedad (de corta duración y gran rotación); utilización de testaferros para desconcentrar los ingresos o patrimonios en varias personas y hacer menos probable o más costosa la fiscalización, y no declaración de retenciones y/o percepciones de impuestos ante la agencia recaudadora (en casos en los que el agente al que le retuvieron no presenta declaración posterior). Otro mecanismo de evasión es la combinación de actividades (ventas, pactos por tasas de interés mayores o menores a las de cotización de títulos, según se necesite) para generar ganancias y/o pérdidas a quienes las necesitan.⁹

Si bien esta lista no es exhaustiva, indica la variedad de alternativas que tienen los agentes económicos (individuos y empresas) para evitar el pago de impuestos. Esta lista evoluciona constantemente como consecuencia de la dinámica entre la elaboración de normas para controlar esas prácticas y la creación de nuevas prácticas para encontrar puntos débiles en las nuevas normas.

6.3. EL ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA EVASIÓN IMPOSITIVA¹⁰

El análisis económico del incumplimiento tributario debe entenderse desde un punto de vista global (no solamente evasión dada una estructura impositiva,

sino que debe estudiarse quién evade, cómo, por qué razón, etc.), y debe servir para sugerir cambios en las medidas de control/fiscalización/reforma del sistema tributario.

La literatura económica de evasión impositiva arranca con el trabajo seminal de Allingnam y Sandmo (A-S, 1972), quienes utilizan el enfoque de economía del crimen de Becker (1968) para aplicarlo a la decisión de evadir impuestos subdeclarando la base impositiva.¹¹ A partir de entonces, en una cantidad importante de estudios se analizó la evasión de impuestos directos, y sólo unos pocos se concentraron en impuestos indirectos. Asimismo, en la mayoría de estos trabajos se analiza la evasión a nivel de individuos, mientras que en unos pocos se estudia la evasión a nivel de empresas.

6.3.1. Individuos

El punto de partida del análisis (A-S) presupone individuos con una dotación de ingreso (resumido en la variable y) que deben pagar impuestos (con una alícuota t). Los individuos conocen la legislación (resumida en la probabilidad de ser detectados si evaden $-p-$ y la penalización por evadir $-\text{un sobre costo } \tau > t$ aplicable sobre el ingreso no declarado) y toman una decisión bajo riesgo que corresponde al monto de ingresos por evadir, resumido en e (de modo que se declara un monto $x = y - e$ a la agencia recaudadora). Esta agencia no conoce el ingreso de los agentes *ex ante* (o al menos una parte de éste), pero puede incurrir en auditorías costosas para evaluar la obligación impositiva correcta.

La decisión individual de evasión surge de comparar la utilidad adicional del consumo del individuo como consecuencia de subdeclarar el ingreso (efecto positivo de evadir sobre la utilidad) y la pérdida de utilidad por sacrificar consumo si es detectado (efecto positivo de evadir sobre la utilidad).

Se considera una función de utilidad $U(c)$, donde c es el consumo y $U(\cdot)$ es creciente y cóncava, de modo que los individuos son aversos al riesgo.¹² Si el individuo evade impuestos por un monto e , puede consumir $c^{nd} = y(1-t) + te$ en caso de no ser detectado, y $c^d = y(1-t) - (\tau - t)e$ en caso de ser detectado. La utilidad esperada es:

$$U = (1 - p)U(y(1 - t) + te) + pU(y(1 - t) - (\tau - t)e) \quad (1)$$

La decisión óptima de evasión —que surge de maximizar la función (1)— satisface la siguiente condición:

$$\frac{pU'(y(1 - t) - (\tau - t)e)}{(1 - p)U'(y(1 - t) + te)} = \frac{t}{\tau - t} \quad (2)$$

Es decir, el individuo sustituye consumo entre estados de la naturaleza (detección y no detección) hasta que la tasa marginal de sustitución se iguala con el “precio relativo” de ser detectado (ahorra un monto igual a t si no es detectado mientras que paga una multa $\tau - t$ si es detectado). Para que el individuo decida evadir, debe cumplirse que la penalización esperada sea menor que la alícuota impositiva ($p\tau < t$).

La condición (2) sirve para obtener resultados atractivos desde el punto de vista de los determinantes de la evasión.

Primero, el esquema de control/penalización afecta la *oportunidad para evadir*. La probabilidad de detección p y la penalización τ tienen un efecto netamente positivo sobre la declaración de ingresos: cuanto mayor es la probabilidad de detección o la multa, el agente declara una proporción mayor de su ingreso. Algebraicamente, debe notarse que un aumento en p hace aumentar el lado izquierdo de la igualdad, mientras que un aumento en τ hace disminuir el lado derecho. Por cualquiera de estas razones, y dado que la utilidad marginal es decreciente, tiene que disminuir el cociente $U'(c^d)/U'(c^{nd})$, que se logra reduciendo el monto evadido.

Si bien estos resultados teóricos son robustos, una serie de estudios se encargó de investigar la percepción de los agentes sobre las variables que afectan la oportunidad de evadir. La evidencia indica una sobreestimación de la probabilidad de detección y de la magnitud de las multas (véanse referencias en Andreoni *et al.*, 1998, págs. 844-6).

Segundo, si el individuo tiene preferencias por el riesgo tales que su aversión absoluta al riesgo decrece con su ingreso,¹³ un aumento en la base a declarar –su ingreso– y una menor aversión al riesgo inducen al individuo a evadir más (Yitzhaki, 1974). Con algunas excepciones, este resultado es bastante general, e implica una característica regresiva de la evasión.

Tercero, el efecto de un aumento en la alícuota impositiva (mayor presión impositiva) sobre el monto a evadir es ambiguo, aun bajo el supuesto de aversión absoluta al riesgo decreciente. Por un lado, una mayor alícuota aumenta el beneficio de subdeclarar ingreso, pero por otro lado, reduce el ingreso disponible. No obstante, si la penalización se calcula sobre el impuesto evadido (τ^*te , con $\tau^* > 1$) en lugar de calcularse sobre el monto evadido, el efecto neto es una declaración mayor de ingreso, o en otros términos, un efecto disuasor de la presión impositiva sobre la evasión (véase Yithzaki, 1974).¹⁴ Este resultado es conflictivo respecto de la intuición general de que una mayor presión impositiva induce más evasión.¹⁵

Sin embargo, los modelos discutidos hasta aquí consideran que la motivación a pagar impuestos depende simplemente de la preocupación por ser detectado y penalizado. En otras palabras, un individuo quiere evadir el 100% de su obligación impositiva, pero reduce la subdeclaración en presencia de costos.

El modelo base ha sido extendido en varias dimensiones. La incorporación *ad hoc* de una probabilidad de detección creciente en la evasión (por ejemplo,

$p(x)$ decreciente en el monto declarado) dificulta el análisis sin aportar nuevos resultados. Más importante, varios trabajos analizaron reglas de auditoría y penalización óptimas (véase sección 6.4).

Una segunda dimensión es la consideración de la decisión conjunta de reportar ingresos para pagar impuestos y de cuánto trabajar (en un modelo con empleo como fuente de ingresos). En una versión más completa, se vincula el problema de evasión a la decisión de trabajar en una actividad sujeta a impuestos (del sector formal) o en una actividad oculta (del sector informal) en la que no se pagan impuestos. En estos modelos, una mayor presión impositiva genera efectos sustitución ambiguos (el precio relativo del trabajo con otras decisiones cambia a favor de la actividad informal y del ocio, pero sin una dirección determinada) y un efecto ingreso negativo (el salario neto disminuye). De esa manera, no arroja conclusiones definidas del efecto de la presión impositiva sobre la evasión (véanse, por ejemplo, Baldry, 1979, y Sandmo, 2004).

Una tercera dimensión que se debe tener en cuenta es la temporal. La literatura tradicional considera un problema de evasión estático (esto es, por única vez). Sin embargo, considerar que el agente debe pagar impuestos en períodos (años) repetidos lleva a cuestiones dinámicas más complicadas, y a la posibilidad de definir sistemas de control dependientes de la historia. De esa manera, si la agencia impositiva detecta que un individuo evadió en un cierto año, audita un número de años atrás (por ejemplo, cinco) y multa por el monto evadido en todos los períodos auditados (véase, por ejemplo, Engel y Hines, 1999). El efecto de estas reglas es desincentivar la evasión –sugiriendo una secuencia de evasión decreciente en el tiempo–, dado que el costo percibido por evadir es mayor que en el caso estático, y el individuo reduce de esa manera la posibilidad de detección.

Una cuarta dimensión consiste en vincular el pago de impuestos a la percepción sobre la utilización de esos impuestos por parte del gobierno. En este caso se puede esperar una relación positiva entre la presión impositiva y el grado de evasión si la sociedad considera que hay una subprovisión de bienes públicos, y viceversa (Cowell y Gordon, 1988).

En quinto lugar, puede haber un vínculo entre la evasión impositiva y la percepción del agente sobre el nivel de corrupción en el sector público. En esta línea, hay posiciones encontradas. Por un lado, los agentes económicos pueden realizar actividades informales, y por ende evadir impuestos, para evitar enfrentarse a actividades –usualmente del sector público– sujetas a corrupción (Rose-Akerman, 1997). Por otro lado, en países con más actividad de corrupción, la economía oculta es mayor (Johnson *et al.*, 1998).¹⁶

En general, los estudios económicos presentan limitaciones al modelar la decisión de evadir motivada solamente por el aspecto económico de ahorrar impuestos. La literatura ha avanzado en la dirección de estudiar determinantes de la evasión que dependen, por un lado, de las características individuales del evasor, y por otro, de su interacción en la sociedad. En el primer caso, usual-

mente se consideran características individuales no modeladas en el marco económico, como la honestidad o la conciencia civil del individuo. Estos atributos individuales, *ceteris paribus*, acotan la intención de evadir impuestos. En la segunda línea se encuadran los trabajos de vínculos individuales y sociales (por ejemplo, Benjamini y Maital, 1985, Scholz y Lubell, 1998, Steenbergen *et al.*, 1992, y Pommerehne *et al.*, 1994) que complementan las decisiones de un individuo con un apoyo o rechazo social. Si la evasión es aceptada por una parte importante de la sociedad (o, al menos, por el grupo allegado al evasor), entonces la conducta individual es aceptable, y viceversa. De esta manera, un individuo que tiene incentivos a evadir impuestos puede hacerlo porque la sociedad acepta tal conducta o puede abstenerse de hacerlo porque la sociedad la penaliza. Este efecto se ha medido empíricamente bajo términos como “sentimientos morales”, “costumbres sociales”, “costo psicológico” o “motivación intrínseca”. Varios trabajos empíricos se refieren a la motivación intrínseca a pagar impuestos como “moral impositiva” (*tax morale*). Debido a estos factores, por ejemplo, dos países con sistema impositivo similar pero con características diferentes pueden tener patrones diferentes de evasión.¹⁷

Por otro lado, la disposición a pagar impuestos puede depender de la percepción de qué tan “justo” es el sistema impositivo. La evasión en este caso puede ser la consecuencia de un fenómeno de “rebelión fiscal” (a pagar impuestos), hasta puede ser interpretada como una medida de justicia en lugar de una actividad delictiva.

Existe adicionalmente una literatura que analiza la complejidad del sistema tributario como determinante de la evasión (véase, por ejemplo, Slemrod, 1989). Esta literatura ha argumentado que la complejidad del sistema tributario, en términos de alícuotas múltiples y diferenciales, tiene varios efectos sobre la conducta del agente, que inducen a mayor evasión. Primero, aumentan los costos de cumplimiento (al igual que los costos de administración tributaria). Segundo, un sistema tributario complejo da lugar a la posibilidad de eludir la carga impositiva. Tercero, generan incentivos a “enmarcarse” dentro de las actividades con alícuotas favorables, lo que es más factible cuando existe un esquema de alícuotas diferenciales que aumenta el costo de cumplimiento tributario, dado que el contribuyente debe registrar separadamente las ventas con alícuotas diferenciales (por ejemplo, a tasa cero) de las gravadas, así como los costos de los insumos utilizados en cada una de ellas. Por ejemplo, en el caso del impuesto al valor agregado, los exportadores que también venden en el mercado doméstico pueden alterar la composición de los insumos comunes utilizados para la producción de bienes o servicios con distintas alícuotas al determinar el crédito fiscal. Cuarto, los evasores pueden incurrir en actividades de fraude, como comprar sin factura, ya que no necesitan pagar el impuesto.

En cuanto a los factores sociales y demográficos que afectan la evasión del impuesto, Andreoni *et al.* (1998) resumen una serie de determinantes para el caso del impuesto a las ganancias de las personas. Primero, los autores encuentran evi-

dencia para Estados Unidos de que la gente mayor de sesenta y cinco años tiende a evadir menos y con menos frecuencia que la gente menor de esa edad. Segundo, se ha observado que las familias casadas evaden más. Tercero, clasificando por ocupación, la mayor subdeclaración proviene de vendedores en ubicaciones fijas (ventas de autos, mercados, restaurantes), seguidos por empresas de transportes, comunicaciones, servicios públicos, y actividades minoristas; entre los sectores de menor evasión, se encuentran agricultura y negocios inmobiliarios.

En resumen, las razones más sugeridas sobre la motivación de un individuo de evadir impuesto son a) una elevada presión tributaria (aunque con poco sustento teórico hasta el momento); b) los costos de cumplimiento; c) el –posiblemente bajo– costo de penalización asociado con la evasión (que combina la probabilidad de detección y las multas/penalizaciones que se aplican al detectarla); d) la organización de la agencia recaudadora, y e) la falta de un vínculo entre los impuestos que se pagan y el gasto que se realiza (salud, educación, seguridad social, infraestructura, etc.).¹⁸

6.3.2. Empresas

La evasión de impuestos por parte de empresas merece un tratamiento separado. Tres aspectos adquieren relevancia: primero, la forma en que una empresa puede evadir impuestos (subdeclaración de ingresos, ventas, beneficios, sobredeclaración de costos, etc.), segundo, el grado de competencia en el mercado, y finalmente, el tipo de impuesto que se recauda (a los beneficios, a las ventas, etc.).

En general, los modelos estudiados analizan la empresa como un agente económico que debe tomar una decisión entre trasladar un *impuesto indirecto* a los consumidores (*tax shifting*) y evadir. Marrelli (1984) inicia el análisis de evasión de impuestos indirectos, discutiendo el grado de evasión de una empresa monopolista con impuestos *ad valorem*. Cuando la probabilidad de detección es constante, si la empresa evade una proporción del ingreso, esa evasión no tiene efecto sobre la decisión de traslación del impuesto (resultado de separación entre las decisiones de producción/traslación de impuesto y evasión).¹⁹ Cuando la probabilidad de detección crece con el monto evadido, el resultado de separación se rompe. Si bien los efectos de la probabilidad de detección y la penalización son positivos sobre la declaración de impuestos, existe una indeterminación en la relación entre la alícuota impositiva y la evasión (es decir, similar a los resultados de A-S), aunque bajo condiciones particulares una mayor presión impositiva induce a mayor evasión.

Por su parte, Cremer y Gavhari (1993) estudian evasión de un impuesto específico por parte de empresas competitivas, neutrales al riesgo, y que enfrentan costos de evadir. El equilibrio competitivo sigue la regla precio = costo marginal (donde el costo marginal incorpora la alícuota impositiva y los costos de

evasión). Las empresas responden del modo tradicional ante mayor control de la evasión, mientras que un aumento en la alícuota impositiva se traslada parcialmente al precio final, dado que las empresas sustituyen ese traslado con mayor evasión.

Cuando la empresa está sujeta a un *impuesto directo* (a los beneficios), y bajo el supuesto estándar de aversión al riesgo decreciente, la evasión es proporcionalmente mayor que bajo un impuesto indirecto para un mismo nivel de recaudación *ex ante* (sin considerar evasión).²⁰

Virmani (1989) analiza la evasión de impuestos indirectos en un mercado competitivo con empresas neutrales al riesgo. Las empresas enfrentan un costo de ocultar ventas (la forma de evadir) y la agencia recaudadora tiene una tecnología de detección tal que la probabilidad de detectar evasión crece con el monto evadido. Los resultados básicos de A-S no se extienden directamente, dado que se obtiene una relación entre evasión e ineficiencia en la producción (se produce menos que en ausencia de evasión), la evasión puede aumentar con la penalización, y una mayor alícuota impositiva afecta positivamente la evasión y negativamente la producción (produciendo un efecto de curva de Laffer). Por su parte, Alm (1985) analiza y cuantifica las distorsiones generadas por la existencia de evasión en actividades informales, en la que los factores se asignan entre esas actividades y las formales según la remuneración neta de impuestos (generándose un sesgo en la asignación hacia las actividades que no están sujetas al impuesto y un costo de eficiencia por las diferencias que se producen en los retornos brutos).

En varios sistemas impositivos se incluye la figura de agentes de retención de impuestos, usualmente la empresa, quien retiene impuestos a las ganancias (y otros, como IVA) de los trabajadores y proveedores de insumos y, a su vez, paga el impuesto a las ganancias de la sociedad. En este caso, surge un nuevo problema de incentivos a no reportar impuestos retenidos, aunque la subdeclaración de la base del impuesto a las ganancias de las personas (salario) implica un mayor impuesto a las ganancias de la empresa.²¹ Yaniv (1988, 1995) analiza el problema de evasión con sistemas de retención y con dos esquemas de penalización por evasión: uno basado en el monto de salarios subdeclarados y otro basado en los impuestos evadidos. En general, los resultados son ambiguos, destacándose algunos casos particulares. Primero, la empresa –cuyas preferencias presentan aversión al riesgo decreciente– evade el impuesto declarado cuando aumenta la alícuota de retención si la penalización no está vinculada al salario subdeclarado (dada una multa que no depende de la alícuota de retención, el precio relativo entre declarar y subdeclarar aumenta), mientras que puede evadir más o menos cuando la multa es función del impuesto evadido (dado que el monto evadido, y por ende la multa, aumentan con la alícuota, lo que induce a la empresa a subdeclarar menos).²² Segundo, un aumento en la alícuota del impuesto a las ganancias genera efectos ambiguos sobre la declaración de salarios dado que, por un lado, la reducción en beneficios induce a subdeclarar,

mientras que, por otro lado, la aversión al riesgo decreciente induce a subdeclarar menos. Tercero, cuando los parámetros de control (probabilidad de detección y multa) son más estrictos, se disuade el fraude por parte del agente de retención. Finalmente, un sistema de retenciones que permite al empleador retener el 100% de la obligación impositiva del empleado ayuda a reducir evasión (a partir de un sistema sin retenciones), si la participación formal (formal en el sentido de remuneración neta de impuestos sin considerar evasión) de los trabajadores en el valor de la producción es mayor que la del empleador. Este trabajo se generaliza en el año 1995 por el mismo autor, quien encuentra el mismo resultado robusto de un efecto disuasor de la presión impositiva sobre la evasión que se mantiene aun incluyendo la posibilidad de que la empresa actúe como agente de retención.

Cowell (2004) revisa una parte importante de la literatura de cumplimiento tributario. Entre los resultados más destacados se encuentran, primero, que el cumplimiento tributario está positivamente asociado con el hecho de que la empresa cotice en bolsa o que pertenezca a una industria altamente regulada. Segundo, la evasión está relacionada con la situación de la empresa respecto de sus competidoras. Por ejemplo, una empresa con menos beneficios respecto de la mediana del sector evade más. Tercero, la evasión es más difícil en actividades productivas que en servicios, dado que la producción o venta de un bien físico es más difícil de ocultar que la de servicios. Cuarto, el cumplimiento tributario depende del tamaño y la estructura de organización de una empresa. Así, organizaciones más complejas probablemente tengan mayores costos de evasión, pues tienen que controlar una estructura más grande; o cuanto más gente se involucra en la evasión, mayores son los costos de “seguridad” (permeabilidad) y mayor el riesgo de ser descubiertos. Quinto, empresas que tienen una marca (reputación) tienen mayores costos de ser expuestas ante una conducta ilegal. Sexto, en cuanto al grado de concentración en la industria, existen dos efectos contrapuestos. Por un lado, cuanto mayor es el número de empresas, puede resultar más fácil detectar al que se “desvía de la norma”, pero, por otro lado, puede haber riesgo de que se propague la tecnología de evasión entre empresas.

Una literatura reciente estudia la evasión de impuestos en corporaciones. Slemrod (2004) considera que dado que no hay una línea divisoria clara entre evasión y elusión, la planificación corporativa en el área de impuestos es de “*compliance creativo*”. El alcance de esta creatividad depende de la intención de la empresa en buscar y sacar ventaja de los huecos que deja la ley tributaria. Es más, dado que las corporaciones no son compañías “familiares” o PYME, las decisiones sobre contabilidad e impuestos se toman a nivel de gerencias. Esto genera problemas en dos dimensiones. Por un lado, los accionistas deben transmitir –textualmente y a través de incentivos– al CEO o CFO sus intenciones acerca del grado de evasión que desean. Por otro lado, los accionistas no pueden seguir toda la información de la compañía, por lo que existe un margen para el

CEO o CFO de realizar actividades “privadas” de evasión (esto es, lo que en economía de la información se conoce como problemas de información oculta y de riesgo moral).

Uno de los primeros trabajos que tiene en cuenta estos problemas es el de Crocker y Slemrod (2005).²³ Los autores consideran el caso de un CFO que tiene información privada sobre las posibilidades de reducción de la base imponible que es permitida por la legislación y que puede evadir impuesto a las ganancias. Un contrato de incentivos será el instrumento de los accionistas para inducir al CFO a evadir con el fin de obtener más beneficios. Entonces, una regla tributaria que penalice a los accionistas tiene solamente efectos indirectos sobre la decisión de evasión por parte del CFO a través del esquema de incentivos. El resultado más importante es que el control de la evasión a través de esquemas de penalización al CFO es más efectivo que a través de esquemas de penalización a los accionistas.

Finalmente, conviene concluir con una breve revisión de aspectos importantes sobre el diseño tributario. La literatura de imposición óptima sugiere alícuotas impositivas diferenciales entre sectores, que pueden justificarse sobre la base de eficiencia y o equidad, debido a distintas elasticidades de demanda, característica distributiva del bien, distinto tamaño o característica de las empresas. Slemrod y Yitzhaki (2000) señalan otras razones, por ejemplo, distintos costos de evadir, distintas probabilidades de detección, aplicabilidad de multas, etc. Asimismo, la necesidad de recaudación puede inducir a la agencia a crear impuestos “no habituales” que son de fácil recaudación pero distorsivos. La racionalidad de esos impuestos puede deberse a que se paga el precio de generar distorsiones, pero se ahorran otras pérdidas debido a que estos impuestos son difíciles de evadir.²⁴ Sin embargo, una estructura tributaria compleja implica elevados costos para la agencia recaudadora y para los individuos y empresas.

Por el lado de los agentes, la complejidad del sistema tributario permite un margen de evasión, no sólo en cuanto a declaración de impuestos sino a través de arbitraje entre productos, lo que es más factible cuanto mayor es el costo de la agencia de auditar la correcta declaración de categorías de productos. Por su parte, el costo social de recaudar fondos públicos se ve afectado como consecuencia de la complejidad tributaria. Por el lado de la agencia recaudadora, si tiene un presupuesto preestablecido, pueden aparecer conflictos entre las actividades de administración tributaria y de auditoría/control. Éstas, y otras razones, ponderan la simplicidad en el régimen tributario con los objetivos de eficiencia, equidad y de recaudación (véanse detalles en Alm, 1996).

Así, impuestos proporcionales al consumo (que simplifican la estructura tributaria) eliminan incentivos a realizar acciones para incumplir con la obligación tributaria (vía, por ejemplo, arbitrar entre distintas alícuotas impositivas, de difícil detección), reducen distorsiones derivadas de cambios en precios relativos, etc. Entonces, la aplicación de alícuotas diferenciales debería reducirse a bienes o servicios que generan externalidades, aquellos cuya demanda es inelástica (por

cuestiones de eficiencia), los de consumo de lujo (por cuestiones de equidad), o los que son de fácil recaudación (bienes respecto de servicios, por cuestiones de costos administrativos). En el caso de impuestos a los ingresos, la existencia de alícuotas crecientes (por razones de equidad) genera incentivos a realizar acciones para reducir la carga marginal (por ejemplo, sobredeclaración de deducciones).

6.3.3. Sobre los efectos de la evasión y las estrategias para reducir la evasión

En la literatura se han reconocido varios efectos de la evasión. Por un lado, sobre la recaudación fiscal. La evasión claramente erosiona la base impositiva. Esto, además, puede llevar a un círculo vicioso, por el que se requiera una mayor alícuota impositiva anticipando una mayor evasión, para evitar generar un déficit.

Un segundo efecto es sobre la asignación de recursos. En el caso de impuestos al factor trabajo (impuestos de seguridad social, impuesto a las ganancias, etc.), afectan las decisiones de un trabajador entre trabajo y ocio, entre trabajo en distintos momentos del tiempo, entre trabajar en la economía formal o informal. En general, cuanto mayor es la brecha impositiva (la diferencia entre costo total y salario neto), mayores son los incentivos a evadir impuestos.

Tercero, la evasión también afecta la distribución del ingreso. En particular, si quienes disponen de mejores instrumentos para evadir impuestos son los agentes de mayores ingresos, la evasión impone una regresividad al sistema. Si, en cambio, estos agentes tienen mejores instrumentos que otros pertenecientes al mismo grupo de ingresos, se genera un problema de iniquidad horizontal. Por otro lado, la evasión dificulta el análisis de incidencia impositiva, al implicar mayores alícuotas legales (sobre las bases impositivas reportadas) para un requerimiento de recursos dado.

Cuarto, la evasión afecta la evolución de la economía y el estándar de vida de la población. En general, la actividad informal tiende a ser una menor proporción de la actividad económica en fases ascendentes del ciclo económico o en etapas de crecimiento, mientras que aumenta en fases descendentes del ciclo. En cierta manera, la actividad informal funciona como un absorbente de shocks. Pero implica pérdidas de conexión de empresas con el sistema financiero formal, limitando la posibilidad de financiación del capital y generando sesgos a tecnologías más intensivas en el factor trabajo.

Quinto, en la misma dirección, puede argumentarse que el cumplimiento tributario disminuye cuando aumenta la inflación, en una economía con acceso restringido al mercado de crédito. El efecto es similar al de una caída en la actividad, dado que cae el ingreso disponible (en este caso, debido al aumento en el impuesto inflacionario).²⁵

Ya sea por las características no deseadas de la evasión o por sus consecuencias sobre la economía, es deseable crear instrumentos para combatirla. En una primera dirección, en un conjunto de trabajos se han estudiado los mecanismos óptimos de control (o auditorías óptimas). A modo resumido, han surgido dos tipos de mecanismos de control que dependen del grado de compromiso de la agencia recaudadora en auditar a los agentes económicos. Cuando *existe un grado de compromiso* por parte de la agencia, la estrategia óptima de auditoría es utilizar los recursos en controlar declaraciones de ingresos (ganancias, etc.) bajos, dados los incentivos de los agentes económicos a subdeclarar la base impositiva (véanse, por ejemplo, Reinganum y Wilde, 1985, y Scotchmer, 1987).

Sin embargo, si estos mecanismos están bien diseñados, eliminan los incentivos a subdeclarar la base impositiva, lo que pone en cuestión los incentivos de la agencia recaudadora a controlar (*ex post*) declaraciones de impuestos. Puede esperarse que, en los casos en que *no existe un grado de compromiso* por parte de la agencia, a) un menor costo de auditoría induzca a un mejor cumplimiento; b) mayores multas reduzcan la probabilidad de auditar y aumente el cumplimiento, y c) una mayor presión impositiva aumente la probabilidad de auditar y mejore el cumplimiento, al igual que en el caso original, contrario a la creencia común (véanse, por ejemplo, Graetz *et al.*, 1986, y Reinganum y Wilde, 1986).

En otro conjunto de estudios se ha centrado el análisis en la relación entre el gobierno y la sociedad, en particular, sobre si la intervención del gobierno puede afectar normas sociales en varias dimensiones. Cuando se puede lograr un apoyo popular al programa del gobierno, que legitime al sector público (por ejemplo, que vincule claramente los beneficios del gasto realizado a un aumento en los impuestos), se producirá un efecto positivo sobre la motivación a pagar impuestos. Un factor importante en esta línea es el compromiso del gobierno con la política impositiva. Una historia de amnistías y moratorias impositivas genera incentivos a retrasar pagos o esperar una condenación de deuda.

6.4. EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE EVASIÓN IMPOSITIVA

6.4.1. Evidencia internacional

En el área de evasión de impuestos, la evidencia empírica sobre los factores determinantes del incumplimiento tributario detallados en la sección anterior es relativamente escasa. Existen varios estudios sobre evasión del impuesto a los ingresos de las personas, principalmente en Estados Unidos, pero sólo recientemente se han podido obtener datos comparables entre países. A nivel de empresas, Cowell (2004) observa que el análisis de evasión consiste principalmente en una recopilación de resultados relativamente obvios, debido a la falta de mode-

los teóricos que guíen el análisis empírico, la falta de microdatos, la poca confiabilidad en los datos de cumplimiento tributario, etc.

Recientemente surgió una línea de investigación que estudia los determinantes de la propensión a evadir impuestos. Torgler y coautores (en varios trabajos entre los años 2001 y 2004) han sistematizado resultados de dos grandes encuestas –la World Values Survey (WVS)²⁶ y Latinobarómetro– para elaborar estadísticas sobre la motivación intrínseca de los individuos para pagar impuestos (conocida como *tax morale*, que en este capítulo se refiere como la *propensión a evadir impuestos*) en varios países del mundo. Si bien la primera encuesta es mundial, la segunda es específica de Latinoamérica.²⁷

Sobre la base de la WVS se crea una variable que va de 0 a 3 de acuerdo con la motivación para pagar impuestos (“3” es alta motivación a pagar impuestos y “0” alta propensión a evadirlos). La tabla 6.1 presenta estos resultados para diversos países. La primera columna indica la cantidad de personas que escogieron 3 (la evasión de impuestos nunca se justifica), mientras que la segunda columna muestra el puntaje promedio (entre 3 y 0) para cada país.

Los resultados muestran que, excepto en los países de la ex Unión Soviética y Europa del Este, entre principios de los ochenta y fines de los noventa la encuesta del WVS refleja un progreso importante en los indicadores de motivación intrínseca a pagar impuestos. En el caso de Latinoamérica, los cambios en cada país no son homogéneos.²⁸ Así, por ejemplo, los indicadores de motivación intrínseca a pagar impuestos empeoran en Brasil, mientras que son oscilantes en Chile, México y Argentina. En el caso de la Argentina, los indicadores mejoran entre principios de los ochenta y principios de los noventa, empeoran en la segunda mitad de los noventa y mejoran nuevamente en la última onda de la encuesta (1999).

En los países de la OCDE parece observarse una propensión mayor a evadir impuestos (los indicadores son más bajos que en Latinoamérica). Dentro de este grupo de países, según Alm y Torgler (2004), Estados Unidos presenta un indicador de mayor motivación a pagar impuestos, seguido por Austria y Suiza, luego España y otros países europeos, pero este ranking ha cambiado a fines de los noventa. Por su parte, Torgler y Murphy (2004) analizan las posibles razones de la mejora evidenciada en Australia, que se mantiene en la segunda mitad de la década de 1990, siendo la reforma impositiva la más notable.

Para el caso de los países de Europa Central y del Este y la ex Unión Soviética los indicadores son un poco más bajos que los de Latinoamérica, y declinantes entre la primera mitad (después de la reforma) y la segunda mitad de la década de 1990. Mientras que en el segundo grupo de países la tendencia sigue siendo declinante, en los países de Europa Central y del Este se ha revertido (véase puntualmente por países), aunque sin lograr los resultados de principios de década. En estos países parece haber una motivación intrínseca mayor que en los países de la ex Unión Soviética, principalmente, debido a que en los primeros países se han realizado reformas antes y están en estado más avanzado, y, por otro lado, a que tienen instituciones más estables.

TABLA 6.1
MOTIVACIÓN INTRÍNSECA A PAGAR IMPUESTOS: PORCENTAJE DE RESPUESTAS
“LA EVASIÓN DE IMPUESTOS NO SE JUSTIFICA”
Y VALOR PROMEDIO DE MOTIVACIÓN

País	La evasión de impuestos nunca se justifica (%)				Valor promedio de la motivación a pagar impuestos			
	1981- 1984	1990- 1993	1995- 1997	1999- 2000	1981- 1984	1990- 1993	1995- 1997	1999- 2000
Argentina	64,4	80,5	72,1	76,0	2,14	2,56	2,31	2,44
Brasil		60,8	46,8	46,4		2,01	1,61	1,59
Chile		75,7	64,2	67,5		2,44	2,18	2,23
Colombia			72,2	72,0			2,38	2,38
El Salvador				78,9				2,46
República Dominicana			70,4				2,40	
México	48,9	37,3	54,7	65,3	1,38	1,45	1,84	2,11
Perú			62,7	63,0			2,20	2,17
Puerto Rico			74,4				2,37	
Uruguay			80,3	78,6			2,51	2,46
Venezuela			70,6	69,8			2,42	2,41
Promedio Latinoamérica	56,7	63,6	66,8	69,5	1,76	2,12	2,22	2,28
Croacia			36,6	55,7			1,31	1,94
Bulgaria		57,4	65,3	65,1		2,04	2,24	2,23
Hungría		56,3		65,0		1,91		2,20
Promedio Europa Central y del Este*1		60,0	52,7	57,6		2,08	1,89	2,00
Rusia		54,2	46,4	45,0		1,86	1,66	1,65
Ucrania			41,4	37,9			1,56	1,42
Belarus		44,4	40,7	24,0		1,62	1,52	1,01
Promedio ex Unión Soviética*2		56,9	42,8	41,9		1,99	1,58	1,54
Austria		62,3		59,4		2,26		2,17
Australia	47,7		62,1	61,9	1,72		2,18	2,17
Canadá	66,9	59,2		69,1	2,17	2,08		2,32
Francia	48,9	46,5		47,9	1,58	1,69		1,71
España	49,9	58,4	69,5	55,5	1,78	1,96	2,33	2,03

TABLA 6.1. (cont.)

País	La evasión de impuestos nunca se justifica (%)				Valor promedio de la motivación a pagar impuestos			
	1981- 1984	1990- 1993	1995- 1997	1999- 2000	1981- 1984	1990- 1993	1995- 1997	1999- 2000
Gran Bretaña	58,2	53,9		55,1	1,87	1,94		1,98
Suiza		63,8	53,5	52,6		2,08	1,95	1,91
Japón	81,8	81,9	80,6	80,5	2,60	2,64	2,62	2,57
Estados Unidos	67,0	66,7	73,6	63,1	2,22	2,31	2,48	2,18
Promedio OECD* ³	55,8	54,5	60,0	53,2	1,93	1,94	2,12	1,89

Notas: *1. El promedio también incluye Albania, Armenia, Bosnia, Macedonia, Montenegro, Polonia, Rumania, Eslovenia y Serbia, y República Checa.

*2. El promedio también incluye Azerbaiyán, Estonia, Georgia, Letonia, Lituania y Moldavia.

*3. El promedio también incluye todos los países de la OCDE.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la WVS para la onda 1999-2000. El resto de la información se obtuvo de Alm y Torgler (2004), Torgler (2003a y b), Torgler y Murphy (2004).

6.4.2. Evidencia de Latinoamérica

Un primer aspecto relevante para entender la evasión es qué motiva a una persona a no pagar impuestos. La literatura teórica analizada no es muy esclarecedora al respecto, pero existen ciertas regularidades empíricas. La encuesta de Latinobarómetro del año 1998 pregunta “[...] por qué la gente no paga sus impuestos?”.²⁹ En la encuesta se lista una serie de posibles factores, entre los que se encuentran: a) falta de honestidad; b) astucia por parte del evasor, dado que es muy probable que no se den cuenta; c) no tiene sentido pagar impuestos; d) falta de conciencia civil; e) los evasores no son castigados; f) los impuestos no se gastan bien; g) elevada presión tributaria, y h) la existencia de corrupción.³⁰ En la tabla 6.2 se muestran los resultados para las cinco opciones escogidas con mayor frecuencia. Entre estas cinco, la falta de honestidad y la presión impositiva son las más importantes. En tercer lugar se menciona la percepción de corrupción, y finalmente, aunque con menor frecuencia, varios encuestados vinculan la mala utilización de los recursos públicos a su decisión de evitar el pago de impuestos.

Torgler (2003a) utiliza la información de estas encuestas (año 1998) y de la *World Values Survey* (onda que cubre los años 1995 a 1997) para realizar un

TABLA 6.2
 LAS CINCO RAZONES MÁS FRECUENTES PARA NO PAGAR IMPUESTOS.
 ENCUESTA LATINOBARÓMETRO 1998
 (Porcentaje de encuestados que menciona esa razón)

	Elevada presión impositiva	Falta de honestidad	Corrupción	Falta de conciencia cívica	Los impuestos no se gastan bien
Argentina	65,6	17,7	32,0	15,3	26,7
Bolivia	37,1	47,0	42,4	35,3	40,4
Brasil	50,0	45,5	48,9	32,0	29,7
Colombia	62,8	31,3	48,7	28,9	40,4
Chile	32,0	54,7	32,5	39,5	22,6
Ecuador	50,8	53,8	59,0	49,3	45,8
Guatemala	24,1	49,6	43,2	20,2	20,1
Honduras	47,2	53,5	44,4	49,3	35,1
México	55,8	39,2	54,6	38,3	50,3
Nicaragua	57,6	36,0	41,9	33,4	33,7
Panamá	38,5	49,8	40,5	41,1	27,5
Paraguay	42,9	47,3	47,0	37,4	29,9
Perú	50,2	41,6	32,8	34,2	23,2
Uruguay	63,7	20,3	41,0	24,2	25,1
Venezuela	25,3	57,5	45,7	40,7	26,6
Promedio	46,8	44,5	44,2	34,4	32,4

Fuente: Torgler (2003a), tabla 3.

análisis econométrico que identifique los determinantes de la propensión a evadir impuestos. Los resultados principales son los siguientes. Primero, el autor encuentra una relación negativa entre la motivación a pagar impuestos y el tamaño de la economía oculta a partir de la encuesta de Latinobarómetro. Segundo, también encuentra una relación negativa con el conocimiento de los encuestados acerca de la “generalización” de las prácticas de evasión (es decir, un individuo que conoce o sabe que otros evaden impuestos tiene una menor motivación a pagarlos). Tercero, esta motivación intrínseca a pagar impuestos es menor en países de América del Sur y México respecto de países del Caribe y

América Central. Por último, encuentra relaciones positivas importantes entre la propensión a evadir, y a) la confianza que los encuestados tienen sobre los funcionarios públicos; b) la creencia de que otros individuos obedezcan la ley, y c) la postura a favor de la democracia.

6.5. UN ANÁLISIS ECONOMETRICO DE LA PROPENSIÓN A EVADIR IMPUESTOS EN LA ARGENTINA Y SU COMPARACIÓN CON LATINOAMÉRICA

En esta sección se estudian los determinantes de la motivación intrínseca a pagar impuestos en Latinoamérica, con especial énfasis en la Argentina. Se expande el modelo de Torgler para incluir características generales de los países. El modelo de propensión a evadir impuestos que se estima es:

$$PE_{ij} = \alpha_0 + \beta_0 \text{Dum_Arg} + \alpha_1 \text{Var Ind}_{ij} + \beta_1 \text{Var Ind}_{ij} * \text{Dum_Arg} + \alpha_2 \text{Var Reg}_j + \varepsilon_{ij} \quad (1)$$

donde las variables individuales (*Var Ind_{ij}*) en el país *j* representan características demográficas y económicas del individuo (edad, estado civil, empleo, categoría de ingresos, etc.) así como percepciones y preferencias individuales, como por ejemplo, el nivel de satisfacción económica, el grado de religiosidad, la confianza del encuestado respecto de los servidores públicos, el gobierno, los partidos políticos, valores individuales, etc. Las variables regionales (*Var Reg_j*) reflejan características agregadas de los individuos de un país; por ejemplo: el tamaño de la economía oculta, el nivel y la historia de inflación así como la brecha de producto son similares para los encuestados de un mismo país.

Se introduce la variable *Dum_Arg* para diferenciar el caso de la Argentina. Esta variable es 1 si la persona encuestada vive en este país y 0 en caso contrario, de esta forma los coeficientes son $\alpha_0 + \beta_0$ para constante y $\alpha_1 + \beta_1$ para las variables individuales si es que el individuo encuestado vivía en la Argentina, mientras que toma el valor α_0 y α_1 respectivamente para un individuo residente en otro país de Latinoamérica diferente de la Argentina.

La variable dependiente es *PE* (propensión a evadir impuestos) y toma cuatro posibles valores, de 0 (mayor propensión a evadir) a 3 (menor propensión a evadir, o motivación intrínseca a pagar impuestos más alta). Dado que la variable dependiente es discreta y ordenada (los valores representan un ranking), se realizan las estimaciones con modelos probit ordenados. Cuando la estimación involucra más de un país, se estima un modelo probit ordenado ponderado. Para cada resultado de regresión se incluyen los coeficientes, significatividad y efectos marginales.³¹

La tabla 6.3 describe las variables utilizadas en este estudio (en el Anexo I se muestran las principales estadísticas descriptivas de estas variables).

TABLA 6.3

Nombre variable	Descripción
Variables individuales	
conf_serv_civil	Confianza en los servidores públicos (regresión 1): variable ordinal que toma valor entre 1 y 4 indicando cuánta confianza tiene el encuestado en el servicio civil, donde 1 representa ninguna confianza y 4 representa mucha confianza.
satisf_econ	Nivel de satisfacción económica (regresión 5): variable ordinal que toma valor entre 1 y 10 indicando el grado de satisfacción del encuestado respecto de la situación económica en su hogar (1 es poco satisfecho y 10 es muy satisfecho).
Religión	Nivel de religiosidad (regresiones 1 y 5): variable ordinal que toma valores entre 1 y 8 dependiendo de la frecuencia en la asistencia a servicios religiosos, donde 1 es “casi nunca” y 8 es más de una vez a la semana. Variables dummy para México y El Salvador. ¹ La razón de identificar a estos países es marcar diferencias entre América del Sur, México y América Central (único país de la muestra).
edad30_49, edad50_64; edad_65más	Rango etario (regresiones 1 y 5): variable dummy que toma valor 1 si el encuestado está en uno de los siguientes rangos etarios a partir de la edad reportada: menor de 30 años (grupo de referencia), entre 30 y 49 años, entre 50 y 64 años, y 65 años o más.
Mujer	Sexo (regresiones 1 y 5): variable dummy que toma valor 0 si el encuestado es de sexo masculino y 1 si es femenino.
Educación	Educación (regresiones 1 y 5): variable ordinal que toma valores entre 0 y 5 dependiendo del máximo nivel de educación alcanzado por el encuestado: primaria incompleta (0) primaria completa (1), secundaria incompleta (2), secundaria completa (3), universitaria incompleta (4) y universitaria completa (5). ²
Casado, pareja, divorciado, viudo	Estado civil (regresiones 1 y 5): variables dummies que toman valor 1 según el estado civil del encuestado: soltero, casado, vive en pareja, divorciado, separado o viudo.
part_time; autónomo; desempleado; ama_casa; estudiante; jubilado; otro	Tipo de empleo (regresiones 1 y 5): variables dummies que toman valor 1 según la situación de empleo del encuestado: empleado full time (grupo de referencia), empleado part time, autónomo, desempleado, ama de casa, estudiante y otro.
clase_alta; clase_med_alta; clase_med_baja; clase_trabajadora	Percepción de clase social (regresiones 1 y 5): variable dummy que toman valor 1 según la percepción del individuo de pertenencia a una de las siguientes clases sociales: clase baja (grupo de referencia), clase trabajadora, clase media baja, clase media-alta y clase alta.

TABLA 6.3 (cont.)

Nombre variable	Descripción
Variables regionales	
Ecoculta	Tamaño de la economía oculta (con información de la WVS).
outputgap99	Brecha de producto (<i>output gap</i>).
inflprom5ys98	La historia inflacionaria del país, calculada como inflación promedio de los últimos cinco años.

Notas: 1. El trabajo de Torgler (2003) no incluye El Salvador, pero sí República Dominicana.

2. Sería más apropiado crear dummies para cada nivel de educación, pero se respeta la presentación de referencia para poder comparar los resultados. De todas maneras, los resultados cualitativos no cambian al reemplazar la variable ordinal por variables dummies.

Fuente: elaboración propia.

La tabla 6.4 muestra los principales resultados (el grupo de referencia es varón, menor de treinta años, soltero, empleado full-time, con educación primaria incompleta y de clase baja). En comparación con el estudio de Torgler, las estimaciones obtenidas para los coeficientes relacionados con las variables individuales son similares. Las variables regionales agregadas en este estudio son significativas y ayudan a explicar mejor la propensión a evadir. A mayor participación de la economía oculta, a mayor inflación y brecha de producto, mayor es la propensión a evadir.³²

En cuanto a la Argentina, los resultados son:

a) En promedio, la motivación intrínseca a pagar impuestos a partir de la onda 1999 de la WVS es levemente menor que en el resto de Latinoamérica.

b) Personas con una ocupación distinta de un empleo full-time tienen una propensión a evadir impuestos marginalmente mayor que en el resto de Latinoamérica (excepto con empleo part time, en cuyo caso el signo –negativo– no es significativamente distinto del resto de los países).

c) Una mujer, un individuo casado, en pareja o divorciado, una persona mayor de edad o una persona con cierta confianza en los servidores públicos tiene una propensión mayor a pagar impuestos que en el resto de Latinoamérica, mientras que un individuo adulto, para cualquier categoría de ocupación y nivel de educación, tiene una propensión menor a pagar impuestos.

Dadas estas diferencias distintivas de la Argentina, en la sección siguiente se lleva adelante un análisis específico con información de este país.

TABLA 6.4
 RESULTADOS DE REGRESIÓN. DETERMINANTES DE LA PROPENSIÓN
 A EVADIR EN LA ARGENTINA Y LATINOAMÉRICA

	Región	Argentina
edad30_49	0,095 ***	-0,059 ***
edad50_64	0,378 ***	-0,186 ***
edad_65más	0,346 ***	0,294 ***
mujer	0,057 ***	0,293 ***
educación	0,062 ***	-0,018 ***
casado	0,071 ***	0,258 ***
pareja	-0,018 **	0,214 ***
divorciado	-0,086 ***	0,105 **
separado	0,328 ***	-0,166 ***
viudo	-0,003	0,168 ***
part_time	-0,146 ***	
autónomo	-0,019 ***	-0,377 ***
desempleado	0,04 ***	-0,118 ***
ama_casa	-0,023 ***	-0,346 ***
estudiante	-0,082 ***	-0,09 **
jubilado	-0,01	-0,399 ***
otro	-0,212 ***	
clase_alta	-0,209 ***	
clase_media_alta	-0,152 ***	
clase_media_baja	-0,066 ***	
clase_trabajadora	0,094 ***	-0,177 ***
religión	0,016 ***	
conf_serv_civil	0,018 ***	0,112 ***
dum_arg	-0,028	
dum_mex	-0,045 ***	
ecoculta	-0,005 ***	
outputgap99	-0,002 ***	
inflprom5ys98	-0,001 ***	

Notas: * significativo al 10%, ** significativo al 5%, *** significativo al 1%.
 Fuente: elaboración propia.

6.6. ANÁLISIS PARA LA ARGENTINA

A continuación se realiza un análisis econométrico utilizando solamente información para la Argentina.

6.6.1. *Análisis sobre la base de información de la WVS 1999/2000*³³

Se estima la ecuación (1) incluyendo las siguientes variables explicativas:

- Variables de edad, sexo, ingreso, clase social y religión.
- Confianza en los servidores públicos.
- Satisfacción económica.
- Confianza en el Congreso (*conf_congreso*): variable ordinal que toma valor entre 1 y 4 indicando el grado de confianza que tiene el encuestado en el Congreso (1 es poca confianza y 4 es mucha confianza).
- Confianza en el gobierno (*conf_gob*): variable ordinal que toma valor entre 1 y 4 indicando el grado de confianza que tiene el encuestado en el gobierno (1 es poca confianza y 4 es mucha confianza).
- Confianza en los partidos políticos (*conf_partido_pol*): variable ordinal que toma valor entre 1 y 4 indicando el grado de confianza que tiene el encuestado en los partidos políticos (1 es poca confianza y 4 es mucha confianza).
- Variables que se inculcan en la familia: se realizó al encuestado una pregunta sobre qué cualidades se pueden alentar en los niños en el hogar, eligiendo 5 de 16 alternativas.
 - Responsabilidad (*responsab*): variable que toma valor 1 si el encuestado eligió esta alternativa entre las 5 que pudo optar.
 - Trabajar: variable que toma valor 1 si el encuestado eligió esta alternativa entre las 5 que pudo optar.
 - Modales: variable que toma valor 1 si el encuestado eligió esta alternativa entre las 5 que pudo optar.
- Variables de preferencias sociales.
 - Igualdad vs. esfuerzo (*igualdad_esfuerzo*): variable ordinal que toma valor entre 1 y 10 indicando la preferencia del encuestado por una sociedad más igualitaria (valor 1) o por una sociedad que premia el esfuerzo (valor 10).
 - Responsabilidad a nivel del gobierno o de los individuos (*resp_gob_indiv*): variable ordinal que toma valor entre 1 y 10 indicando la preferencia del encuestado por una sociedad en la que se asigna más responsabilidad al gobierno (valor 1) o por una sociedad en la que se asigna más responsabilidad a los individuos (valor 10).

Una primera observación respecto de la Argentina es que los indicadores de

“satisfacción económica” y “confianza en los servidores civiles” son más bajos que los indicadores para el promedio de Latinoamérica. Asimismo, las variables de confianza suelen ser bajas. Por su parte, respecto de las variables que se inculcan en la familia, las tres elegidas fueron muy citadas entre los encuestados (dos de ellas promediando más del 75%). Finalmente, los encuestados presentan preferencias sociales relativamente centradas (levemente hacia la izquierda). La mediana de la variable “igualdad_esfuerzo” es 5 y la mediana de la variable “resp_gob_indiv” es 4.

La tabla 6.5 muestra los resultados del análisis de regresión –ecuación (1)– para la Argentina, reportando solamente el coeficiente, su significatividad y el efecto marginal sobre la respuesta 3 (alta motivación a pagar impuestos), que se indica como $pe(3)$.³⁴ Las variables regionales fueron incluidas en las regresiones en forma independiente (es decir, cada línea de la tabla representa una regresión distinta), y por ende el efecto no es condicional en las demás variables regionales.

Los resultados muestran, primero, la relación positiva entre la satisfacción económica del individuo y su propensión a pagar impuestos. Segundo, las variables de confianza en las instituciones y en el sector público están relacionadas positivamente con la propensión a pagar impuestos, aunque en algunos casos no

TABLA 6.5.
RESULTADOS DE REGRESIÓN. DETERMINANTES DE LA PROPENSIÓN
A EVADIR EN LA ARGENTINA

Variable	Coef.	pe(3)
<i>conf_serv_civil</i>	0,1207 *	0,0376
<i>satisf_econ</i>	0,0402 **	0,0125
<i>conf_congreso</i>	0,07	0,0218
<i>conf_gob</i>	0,1646 ***	0,0511
<i>conf_partido_pol</i>	0,0124	0,0039
<i>responsab</i>	0,0181	0,0056
<i>trabajar</i>	-0,0253	-0,0079
<i>modales</i>	0,0976	0,0304
<i>igualdad_esfuerzo</i>	-0,0004	-0,0001
<i>resp_gob_indiv</i>	0,0261 **	0,008

Notas: En todos los casos se incluyeron los controles individuales: rango edad, sexo, educación, estado civil, empleo, clase social y religión. Cada fila corresponde al resultado de una regresión distinta. * significativo al 10%, ** significativo al 5%, *** significativo al 1%.

Fuente: elaboración propia

significativamente (Congreso y partidos políticos). Tercero, para dos de las tres variables elegidas respecto de los valores que las personas inculcan en su familia se observan resultados esperables, aunque no significativos. Individuos que inculcan la responsabilidad y los buenos modales tienden a tener una motivación mayor a pagar impuestos. Finalmente, si bien la relación entre la preferencia social por premiación del esfuerzo vs. la igualdad no se relaciona con la motivación a pagar impuestos, la relación es positiva cuando se considera la asignación de responsabilidades a favor de los individuos.

6.6.2. Evidencia complementaria a partir de la encuesta tributaria del SINTyS en 1999

El análisis de determinantes de la propensión a pagar/evadir impuestos a partir de la encuesta WVS solamente puede ser realizado a partir de características de los individuos y de los países (cuando la comparación es entre países). Estos resultados pueden complementarse con el análisis de determinantes sectoriales y regionales (provinciales) de la propensión a evadir impuestos en la Argentina a partir de datos preliminares de la Encuesta Tributaria del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS, 1999).

La Encuesta Tributaria fue realizada sobre cuatro grupos: a) consumidores de cinco grandes centros urbanos (Ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Córdoba, Tucumán y Mendoza); b) empresas de dos centros urbanos (Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires); c) asesores de impuestos, y d) grupos objetivos (para obtener información cualitativa sobre la propensión a pagar/evadir impuestos).

Andrés (2002) crea una variable de propensión a evadir impuestos, que representa la probabilidad de ser o convertirse en evasor, a partir de una combinación de respuestas de la encuesta sobre la declaración del porcentaje de impuestos evadidos, reconocimiento de haber evadido y reclamo de factura en los negocios. Por otro lado, obtuvo una serie de indicaciones sobre percepciones:³⁵

- Probabilidad de detección: resume una combinación entre la probabilidad de ser auditado y la probabilidad de ser detectado, dado que el agente evadió impuestos.
- Tecnología disponible por la AFIP para detectar evasión: combina percepciones de a) información de la AFIP sobre la situación del agente; b) tecnología de la AFIP para controlar evasión; c) facilidad de alterar documentación, y d) información de las agencias recaudadoras de los distintos niveles de gobierno sobre todos los agentes.
- Justicia del sistema impositivo: combina percepciones de a) equidad horizontal en las auditorías de la AFIP (para agentes con el mismo status econó-

mico); b) relación entre el funcionamiento de la justicia y la evasión; c) penalizaciones a evasores que conoce el agente, y d) equidad del sistema impositivo.

- Focalización del gasto: se tiene en cuenta si el gasto está dirigido a hospitales, escuelas, seguridad, programas sociales, intereses de la deuda externa, defensa, remuneración a empleados públicos, sistema de pensiones y alumbrado y barrido de calles.

Si bien el trabajo estudia una serie de indicadores demográficos y de ingreso, éstos no difieren de los resultados presentados en las secciones anteriores. Por lo tanto, aquí se presenta el resumen de los indicadores detallados por sector económico y por área geográfica.

La tabla 6.6 muestra estos indicadores para las distintas zonas geográficas cubiertas. No se observan diferencias regionales importantes en la propensión a evadir. El mayor valor corresponde a la provincia de Tucumán y el menor, a la zona del Gran Buenos Aires. Esto tiene correlato con que en la primera provincia la percepción sobre la probabilidad de detección y sobre la tecnología de detección (por parte de la AFIP) es baja, mientras que en el Gran Buenos Aires la percepción sobre la tecnología de la AFIP es mayor. Por otro lado, si bien en la Ciu-

TABLA 6.6
INDICADORES DE PROPENSIÓN A EVADIR Y PERCEPCIONES PARTICULARES
SEGÚN LA ENCUESTA DEL SINTYS
CLASIFICACIÓN POR ÁREA GEOGRÁFICA

Región	Propensión a evadir	Percepción de probabilidad de detección	Percepción de justicia en el sistema impositivo	Percepción de buena focalización del gasto	Percepción de tecnología disponible por la AFIP para detectar evasión
Ciudad de Buenos Aires	0,402	0,378	0,208	0,305	0,467
Gran Buenos Aires	0,372	0,371	0,228	0,307	0,514
Mendoza	0,415	0,591	0,237	0,314	0,499
Tucumán	0,492	0,351	0,233	0,356	0,395
Córdoba	0,385	0,387	0,242	0,379	0,459
Promedio	0,405	0,412	0,230	0,329	0,476

Fuente: Andrés (2002), sobre la base de la encuesta de impuestos del SINTyS (1999). Todos los indicadores de percepción toman valor 1 si la percepción es alta. El indicador de propensión toma valor 1 si la probabilidad de ser o convertirse en evasor es alta.

dad de Buenos Aires hay una percepción baja sobre el grado de justicia en el sistema impositivo y de la focalización del gasto público, no parece afectar la propensión a evadir. Córdoba es un caso cualitativamente similar (alta percepción en estas variables con una propensión a evadir levemente debajo del promedio).

Finalmente, la tabla 6.7 presenta información sobre los mismos indicadores, clasificados por sector económico. Los sectores de manufacturas y de construcción presentan los indicadores más elevados de propensión a evadir, mientras que los sectores de electricidad y agua y (curiosamente) agricultura y hoteles-restaurantes presentan los indicadores más bajos.

TABLA 6.7
INDICADORES DE PROPENSIÓN A EVADIR Y PERCEPCIONES PARTICULARES
SEGÚN LA ENCUESTA DEL SINTYS
CLASIFICACIÓN POR SECTOR ECONÓMICO

Región	Propensión a evadir	Percepción de probabilidad de detección	Percepción de justicia en el sistema impositivo	Percepción de buena focalización del gasto	Percepción de tecnología disponible por la AFIP para detectar evasión
Agricultura	0,383	0,414	0,261	0,269	0,455
Manufacturas	0,442	0,332	0,215	0,326	0,492
Electricidad y agua	0,355	0,356	0,220	0,222	0,501
Construcción	0,467	0,281	0,330	0,343	0,488
Sistema financiero	0,410	0,544	0,173	0,292	0,436
Servicios profesionales	0,422	0,375	0,263	0,322	0,481
Educación privada	0,417	0,422	0,253	0,307	0,457
Salud privada	0,409	0,317	0,267	0,349	0,462
Comercio	0,416	0,467	0,337	0,328	0,514
Hoteles y restaurantes	0,350	0,267	0,173	0,427	0,449
Transportes y comunicaciones	0,420	0,425	0,215	0,318	0,477
Sector público	0,424	0,333	0,139	0,329	0,441
Promedio	0,405	0,412	0,230	0,329	0,476

Fuente: Andrés (2002), sobre la base de la encuesta de impuestos del SINTyS (1999). Todos los indicadores de percepción toman valor 1 si la percepción es alta. El indicador de propensión toma valor 1 si la probabilidad de ser o convertirse en evasor es alta.

Por otro lado, al igual que en la comparación regional, no se observan relaciones claras entre la propensión a evadir y las distintas variables de percepción. Por ejemplo, aun con los indicadores más altos de propensión a evadir, estos sectores (construcción y manufacturero) presentan indicadores de percepción cercanos o por encima del promedio sectorial, excepto una baja probabilidad de detección. Algo similar se detecta en los sectores con menor propensión a evadir (agricultura y electricidad-agua), donde la percepción de la focalización del gasto es relativamente baja (y en el segundo sector también la probabilidad de detección es baja).

En resumen, estas dos tablas pueden ser interpretadas como una buena imagen de la situación de los individuos y las empresas respecto de su postura frente a la evasión de impuestos (y tienen un valor por ello), pero las variables indicativas de percepción parecen no informar mucho respecto de la evasión.

6.6.3. La encuesta de FIEL

FIEL incluyó en su encuesta la siguiente pregunta: *Varias empresas han manifestado que el cumplimiento tributario dentro de su sector de actividad es desparejo o muy pobre. Si tuviera que juzgar el cumplimiento tributario en su propio sector diría que, en promedio, otras empresas de su sector cumplen con sus obligaciones tributarias:*

	100%	e/80 y 90%	e/60 y 80%	e/40 y 60%	Menos del 40%	0%
Empresas de tamaño similar						
Empresas de mayor tamaño						
Empresas de menor tamaño						

A partir de los resultados, se tabularon las respuestas sobre la percepción de las empresas respecto del grado de evasión de la competencia. La tabla 6.8 presenta esa información, clasificada por tamaño de empresa y por tamaño de sus competidoras. Los tamaños de empresa se dividen en 1 (facturación bruta –más impuestos internos y a los ingresos brutos– menor a 900.000 pesos), 2 (facturación entre 900.000 y 5,4 millones de pesos), 3 (facturación entre 5,4 millones y 43,2 millones de pesos), 4 (facturación entre 43,2 millones y 1.000 millones de pesos) y 5 (facturación superior a 1.000 millones de pesos).

Cada porcentaje en la tabla indica la proporción de empresas –que respondieron la pregunta– que considera que las empresas de similar/mayor/menor tamaño cumple en un X% sus obligaciones tributarias. Por construcción, cada fila suma 100%.

TABLA 6.8
PERCEPCIÓN DE LAS EMPRESAS SOBRE EVASIÓN TRIBUTARIA, POR TAMAÑO
(En porcentajes)

	100%	80%-90%	60%-80%	40%-60%	<40%	0%
Tamaño 1						
Similar	0	26	21	21	32	0
Mayor	0	39	28	11	22	0
Menor	0	5	16	21	53	5
Tamaño 2						
Similar	11	26	26	16	16	5
Mayor	17	33	22	11	17	0
Menor	0	6	22	28	44	0
Tamaño 3						
Similar	18	36	18	18	9	0
Mayor	0	18	18	27	36	0
Menor	18	45	9	9	18	0
Tamaño 4						
Similar	53	26	16	5	0	0
Mayor	50	33	11	6	0	0
Menor	29	6	18	18	29	0
Tamaño 5						
Similar	100	0	0	0	0	0
Mayor	100	0	0	0	0	0
Menor	0	25	50	25	0	0

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuesta FIEL (2005).

Esta tabla refleja, primero, que con excepción de las empresas de tamaño 3 (con facturación entre 5 y 43 millones de pesos anuales), el porcentaje de cumplimiento tributario de los competidores aumenta con el tamaño de empresa competidora (para cualquier tamaño de la empresa encuestada). Segundo, a medida que aumenta el tamaño de la empresa, el grado de cumplimiento tributario de sus competidoras de igual o mayor tamaño es mayor. Esto es, al ir pasando de tamaño 1 a tamaño 5, el porcentaje de empresas competidoras de igual o mayor tamaño que cumple en más de un 80% (y en particular 100%) aumenta.

Estos resultados son esperables, dado que el universo de empresas de igual tamaño o más grande (que tienden a ser las más controladas) disminuye con el tamaño de la empresa encuestada.

Tercero, existe un patrón entre las empresas pequeñas de reportar que nadie cumple en el pago de impuestos en un 100%. A medida que aumenta el tamaño de empresa encuestada, esta percepción es más conservadora. Este resultado puede deberse a un sesgo en la encuesta (las empresas más grandes interactúan poco con las más chicas, y viceversa) y en las respuestas (las empresas más chicas tienden a considerar que “todos evaden, en más o en menos”). Por último, resulta llamativa la observación de las empresas de tamaño 3, al indicar una mayor evasión a mayor tamaño, al igual que al considerar que empresas grandes subdeclaran mucho respecto de lo que consideran las empresas de tamaño mediano y pequeño.³⁶

El Anexo resume la información de la percepción de las empresas sobre el incumplimiento tributario de sus competidoras, por sector (excluyendo los casos con pocas observaciones). Las tablas del Anexo II reflejan que los resultados mencionados aquí se mantienen para los sectores industrial (en el que se cuenta con información más completa) y comercial. El sector industrial sesga las observaciones de las empresas de tamaño 3 al considerar una importante subdeclaración por parte de empresas grandes.

Por su parte, en los sectores de hoteles y restaurantes, transportes y comunicaciones, e inmobiliario, los encuestados son empresas pequeñas y medianas, y consideran que se evade mucho. En el sector financiero se reporta un incumplimiento de competidores grandes mayor que el de competidores pequeños, desde el punto de vista de una empresa mediana, mientras que se considera un patrón de subdeclaración bajo y homogéneo entre empresas, desde el punto de vista de las empresas grandes.

6.7. CONCLUSIONES

En las primeras secciones de este capítulo se repasaron el concepto de evasión impositiva como forma particular de incumplimiento tributario y los principales aportes de la literatura de evasión por parte de empresas y personas.

El análisis de esta problemática no solamente debería resumirse en intentar cuantificar la importancia de la evasión y sus efectos económicos, sino que debería entenderse desde un punto de vista global, reconociendo que en muchas circunstancias el sistema legal está organizado reconociendo su existencia. De esa manera, el control de la evasión implica, por un lado, cambios en las medidas de control y fiscalización, pero por otro lado, el reconocimiento de la posibilidad de reforma del sistema impositivo cuando se logra mejorar el cumplimiento tributario.

La literatura que más desarrollo ha mostrado es la de evasión de impuestos

por parte de individuos. Resumiendo las razones más discutidas sobre la motivación de un individuo de evadir impuestos, se encuentran a) la presión tributaria (aunque con poco sustento teórico hasta el momento); b) los costos de cumplimiento; c) el costo de penalización asociado con la evasión (que combina la probabilidad de detección y las multas/penalizaciones que se aplican al detectarla); d) la organización de la agencia recaudadora, y e) la falta de un vínculo entre los impuestos que se pagan y el gasto que se realiza (salud, educación, seguridad social, infraestructura, etc.). También se han analizado aspectos vinculados a la relación del individuo en la sociedad. Así, cuestiones vinculadas a la reputación (cómo es visto uno en la sociedad), el valor negativo que le asigna a la evasión el entorno de personas relacionadas con el individuo en cuestión (por ejemplo, familiares, grupos de amigos, etc.) pueden ser un atenuante a evadir.

En cuanto a la evasión por parte de empresas, la literatura se ha centrado principalmente en impuestos indirectos y su comparación con impuestos directos, sistemas recaudatorios que introducen la figura de agente de retención, y sólo recientemente se ha avanzado en el análisis estratégico de evasión dentro de las organizaciones.

En el frente empírico, dados los avances ocurridos sobre factores determinantes de la propensión a evadir impuestos (en particular, una serie de trabajos de Torgler y coautores), en este capítulo se realizó una revisión de estos factores y se avanzó en una serie de estimaciones adicionales sobre otros factores determinantes posiblemente obviados por la literatura, a partir de información reciente de encuestas.

La encuesta *World Values Survey* incluye una pregunta específica sobre la motivación del encuestado a evadir o pagar impuestos (si el encuestado considera justificable o no evadirlos). El indicador de motivación intrínseca a pagar impuestos muestra una mejoría entre las mediciones realizadas a principios de los ochenta y principios de los noventa, y si bien empeora en la segunda mitad de la década de 1990, vuelve a recuperarse en la medición del año 1999. En el resto de Latinoamérica no hay una tendencia homogénea en la evolución de la propensión a pagar. Así, por ejemplo, se nota que empeora en Brasil, mientras que es oscilante en Chile y México. En los países de la OCDE, la ex Unión Soviética y Europa Central y del Este, los indicadores son un poco más bajos que los de Latinoamérica, aunque han mejorado bastante en los países del último grupo, a casi una década de las reformas.

En los países de Latinoamérica cubiertos por la encuesta de Latinobarómetro (1998) se analizaron diversas razones para no pagar impuestos. Entre las más notables se encuentran la falta de honestidad, la presión impositiva (razón que no ha recibido un respaldo teórico contundente) y la percepción de corrupción. En particular, los factores más analizados por la literatura –detección de evasión y penalización– han sido considerados con poca importancia.

Los factores adicionales que se han detectado como determinantes importan-

tes de la propensión a evadir impuestos son la percepción de satisfacción económica de los individuos (efecto positivo sobre la motivación intrínseca a pagarlos), la historia inflacionaria (efecto negativo), el tamaño de la economía oculta (efecto negativo) y la brecha respecto del producto potencial (efecto negativo).

Al avanzar al caso particular de la Argentina, también se revisaron variables de confianza en los servidores civiles (efecto positivo) y de confianza en las instituciones públicas, como el Congreso y los partidos políticos (el efecto es positivo, aunque con menor significatividad), y variables de valores que se inculcan en la familia, como el sentido de la responsabilidad y los buenos modales (efecto positivo, aunque con menor significatividad). Detectar estas relaciones y mejorarlas tienen consecuencias importantes sobre las decisiones individuales de cumplir con las obligaciones tributarias.

Por último, la encuesta realizada por FIEL revela una percepción de un grado de evasión que decrece con el tamaño de la empresa (medido por su facturación bruta) y que puede ser cualitativamente más importante en sectores de servicios (hoteles y restaurantes, transporte e inmobiliario), aunque no se puede inferir su magnitud con claridad.

ANEXO I
ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE LAS VARIABLES UTILIZADAS
EN EL ANÁLISIS DE REGRESIÓN

Variable	Obs	Promedio	Desv. est.	Mín.	Máx.
pe	16.144	2,2834	1,1793	0	3
edad30_49	16.127	0,4241	0,4942	0	1
edad50_64	16.127	0,1651	0,3713	0	1
edad_65más	16.144	0,0570	0,2318	0	1
mujer	16.144	0,5111	0,4999	0	1
educación	16.069	2,2787	1,5748	0	5
casado	13.098	0,4668	0,4989	0	1
pareja	13.098	0,1346	0,3413	0	1
divorciado	13.098	0,0207	0,1424	0	1
viudo	13.098	0,0451	0,2076	0	1
part_time	16.123	0,0894	0,2854	0	1
autónomo	16.123	0,1311	0,3375	0	1
desempleado	16.123	0,1042	0,3055	0	1
ama_casa	16.123	0,2189	0,4135	0	1
estudiante	16.123	0,0772	0,2669	0	1
jubilado	16.123	0,0584	0,2344	0	1
otro	16.123	0,0035	0,0594	0	1
clase_alta	15.709	0,0105	0,1020	0	1
clase_med_alta	15.709	0,1246	0,3303	0	1
clase_med_baja	15.709	0,4413	0,4966	0	1
clase_trabajadora	15.709	0,2676	0,4427	0	1
religión	16.085	5,1559	2,4095	1	8
conf_serv_civil	14.440	2,0634	0,8754	1	4
satisf_econ	12.994	6,4026	2,7354	1	10
Ecoculta	16.144	38,6009	10,2705	19,8	59,9
outputgap99	16.144	0,6781	2,6074	-5	3,3
inflprom5ys98	16.144	49,4090	107,2250	1,84	433,58

Fuente: elaboración propia.

ANEXO II
PERCEPCIÓN DE LAS EMPRESAS SOBRE EVASIÓN TRIBUTARIA, POR SECTOR,
ENCUESTA FIEL

En este anexo se presentan los resultados tabulados por sector económico y tamaño de empresa de las respuestas a la pregunta de percepción de las empresas sobre el grado de evasión de las empresas competidoras. El detalle de la pregunta se realizó en la sección 6.6.3.

Sector Industrial

	Tamaño 1					
	100%	80%-90%	60%-80%	40%-60%	<40%	0%
Similar	0	40	60	0	0	0
Mayor	0	80	20	0	0	0
Menor	0	0	40	40	20	0
	Tamaño 2					
	100%	80%-90%	60%-80%	40%-60%	<40%	0%
Similar	0	25	25	50	0	0
Mayor	0	67	0	0	33	0
Menor	0	0	0	67	33	0
	Tamaño 3					
	100%	80%-90%	60%-80%	40%-60%	<40%	0%
Similar	25	25	25	25	0	0
Mayor	0	25	0	25	50	0
Menor	25	50	0	0	25	0
	Tamaño 4					
	100%	80%-90%	60%-80%	40%-60%	<40%	0%
Similar	40	30	20	10	0	0
Mayor	33	56	11	0	0	0
Menor	11	0	22	22	44	0
	Tamaño 5					
	100%	80%-90%	60%-80%	40%-60%	<40%	0%
Similar	100	0	0	0	0	0
Mayor						
Menor	0	0	67	33	0	0

Sector Transporte y Comunicaciones

	Tamaño 2					
	100%	80%-90%	60%-80%	40%-60%	<40%	0%
Similar	0	33	0	33	0	33
Mayor	0	0	67	0	33	0
Menor	0	33	0	33	33	0

	Tamaño 3					
	100%	80%-90%	60%-80%	40%-60%	<40%	0%
Similar	0	0	50	0	50	0
Mayor	0	0	0	50	50	0
Menor	0	50	0	0	50	0

Sector Comercio

	Tamaño 1					
	100%	80%-90%	60%-80%	40%-60%	<40%	0%
Similar	0	0	0	20	80	0
Mayor	0	25	0	0	75	0
Menor	0	0	0	0	80	20

	Tamaño 2					
	100%	80%-90%	60%-80%	40%-60%	<40%	0%
Similar	0	50	50	0	0	0
Mayor	25	50	25	0	0	0
Menor	0	0	75	0	25	0

	Tamaño 4					
	100%	80%-90%	60%-80%	40%-60%	<40%	0%
Similar	50	50	0	0	0	0
Mayor	50	0	0	50	0	0
Menor	0	0	50	0	50	0

Sector Hoteles y Restaurantes

	Tamaño 1					
	100%	80%-90%	60%-80%	40%-60%	<40%	0%
Similar	0	0	33	67	0	0
Mayor	0	0	67	33	0	0
Menor	0	0	0	33	67	0

	Tamaño 2					
	100%	80%-90%	60%-80%	40%-60%	<40%	0%
Similar	0	0	50	0	50	0
Mayor	0	0	50	50	0	0
Menor	0	0	0	0	100	0

Sector Financiero

	Tamaño 3					
	100%	80%-90%	60%-80%	40%-60%	<40%	0%
Similar	25	75	0	0	0	0
Mayor	0	25	50	25	0	0
Menor	25	50	0	25	0	0

	Tamaño 4					
	100%	80%-90%	60%-80%	40%-60%	<40%	0%
Similar	80	20	0	0	0	0
Mayor	80	20	0	0	0	0
Menor	80	20	0	0	0	0

Sector Inmobiliario

	Tamaño 1					
	100%	80%-90%	60%-80%	40%-60%	<40%	0%
Similar	0	0	0	50	50	0
Mayor	0	0	50	50	0	0
Menor	0	0	0	0	100	0
	Tamaño 2					
	100%	80%-90%	60%-80%	40%-60%	<40%	0%
Similar	50	50	0	0	0	0
Mayor	50	50	0	0	0	0
Menor	0	0	0	100	0	0

Fuente: elaboración propia.

NOTAS

1. El autor agradece la asistencia de I. Aldasoro y M. Cotlar.
2. Véase el sitio en internet www.worldvaluessurvey.org.
3. Véase, por ejemplo, Lledo *et al.* (2004).
4. Si bien estas prácticas tienen una connotación diferente desde el punto de vista legal (la evasión es un delito, mientras que la elusión no es ilegal), son bastante similares desde el punto de vista económico y por ende reciben un tratamiento similar en el análisis.
5. De hecho, Schneider y Enste (2000), en su estudio sobre economías ocultas, mencionan la carga del Estado (*state burden*) como la primera razón de la preocupación del gobierno por el crecimiento de la economía oculta. Según los autores, “se puede interpretar a una economía oculta en crecimiento como la consecuencia de la reacción de individuos presionados por el Estado, quienes eligen la ‘opción de salir’ en lugar de la ‘opción de votar’ [...] Si el crecimiento de la economía oculta se debe a un aumento en la presión impositiva y de seguridad social juntamente con una ‘esclerosis institucional’, la migración hacia el sector informal puede reducir las bases impositiva y de seguridad social. El resultado puede ser un círculo vicioso de aumentos adicionales en el déficit presupuestario o en las alícuotas impositivas, migración adicional hacia la economía oculta y una debilitación gradual de las bases económica y social de los acuerdos colectivos” (Schneider y Enste, 2000, págs. 77-78).
6. Véase, por ejemplo, Cowell (2004).
7. Al hacer los mecanismos de cobranza más sofisticados, se alentó también la sofisticación del fraude. No obstante, esta práctica se ha tornado menos atractiva con la sofisticación y el control en los medios de pago.
8. Las legislaciones impositivas han evolucionado con el fin de reducir el margen de maniobra de las empresas para eludir su carga impositiva a través de la constitución de empresas en paraísos fiscales.

9. En el caso de impuestos al trabajo e impuesto a las ganancias de las personas, las formas más comunes de evasión son: a) empleo y remuneración total o parcialmente “informal” (es decir, que no hacen aportes y contribuciones a la seguridad social, siendo una figura posible pagar el sueldo mínimo formalmente y la diferencia en efectivo o especie); b) a niveles superiores de empleo (gerenciales) puede darse a través de pagos de beneficios complementarios en especie (no gravados), y c) configuración del empleado como trabajador independiente, aun dentro de la relación que se encuadra en el marco laboral. Para ello se requiere guardar ciertas formas, como inscribirse en la AFIP como autónomo o monotributista y en algún sistema de medicina prepaga, emitir facturas que no sean correlativas, etc.

10. En lo que resta del capítulo, se tratarán evasión y elusión indistintamente, y sólo se resaltarán las diferencias cuando corresponda.

11. Esta sección no intenta abarcar toda la evaluación de la literatura en el tema, sino resaltar los resultados más importantes. El lector interesado puede remitirse a Sandmo (2004), Andreoni *et al.* (1998), Alm y Martínez-Vázquez (2001), Arias (2003).

12. Supongamos una decisión que genera un retorno aleatorio. Un individuo es averso al riesgo cuando prefiere un retorno seguro a un retorno aleatorio con el mismo valor esperado.

13. Aversión absoluta al riesgo decreciente (en el ingreso del individuo) indica que el individuo valora menos el riesgo cuanto mayor es su riqueza, y en consecuencia está dispuesto a tomar más riesgo. Este supuesto es estándar en la literatura.

14. La ecuación (2) quedaría

$$\frac{pU'(y(1-t) - (\tau^* - 1)te)}{(1-p)U'(y(1-t) + te)} = \frac{t}{\tau^* - 1}$$

15. No resulta claro el cuestionamiento de Sandmo (2004) sobre la formulación de Yitzhaki (1974), que la penalización aumenta juntamente con la alícuota impositiva. Si bien esta apreciación es correcta, la intuición general es la relación positiva entre la presión impositiva y la evasión. En Estados Unidos, donde se multa en función del impuesto evadido, Clotfelter (1983) encuentra evidencia de una relación positiva entre alícuotas impositivas marginales y el monto de evasión.

16. Véanse también Tanzi (1998) y las referencias bibliográficas en Andreoni *et al.* (1998).

17. Sin embargo, Tanzi y Pellicchio (1995) alertan sobre una posible exageración de la importancia de las normas sociales. En su consideración, si se proveen incentivos e instituciones correctas, los agentes tenderán a comportarse de la misma manera, independientemente de dónde residen.

18. Véanse detalles en Pommerehne y Hanneman (1995).

19. Wang y Conant (1988) extienden el resultado de separación de decisiones de producción y evasión a un caso de una empresa monopolista que evade impuestos a los beneficios (como aplicación de un impuesto directo) sobreestimando costos.

20. Marrelli y Martina (1988) extienden el análisis a competencia imperfecta. Por otro lado, no existen estudios que hayan comparado la evasión de impuestos indirectos alternativos (específicos y *ad valorem*). Aunque preliminarmente, se ha observado que, a diferencia de la mención de Marrelli (1984), el impuesto *ad valorem* se evade proporcionalmente menos que el impuesto específico (para un mismo requerimiento de recaudación *ex ante*, sin considerar evasión).

21. En varios países (por ejemplo, la Argentina o Israel), los empleados a los que les retienen impuestos no están obligados a completar la declaración de impuestos (si esa es su única fuente laboral). Aun en el caso de obligación universal de la presentación de declaración de impuestos a las ganancias de las personas, existen incentivos a subreportar salarios si los recursos de la agencia recaudadora para realizar controles cruzados entre las declaraciones presentadas por las empresas y por las personas son limitados.

22. Véanse también Slemrod y Yitzhaki (2000).

23. Véase también Chen y Chu (2005).

24. Formalmente, puede justificarse la introducción de impuestos no habituales, de fácil recaudación, como resultado del trade-off eficiencia-equidad-recaudación-simplicidad.

25. Véase Fishlow y Friedman (1994).

26. La mayoría de los trabajos citados (Torgler, 2001, 2002, 2003a y b, Alm y Torgler, 2004, Torgler y Murphy, 2004) están basados en las encuestas hasta 1995-1998, mientras que Torgler y Werner (2005) está basado en la encuesta de 1999-2000.

27. El valor de las encuestas de WVS radica en que se realiza una pregunta sobre la valoración de las personas acerca de evadir impuestos si tienen la posibilidad. Esta encuesta se ha llevado adelante en varios países del mundo en los años 1981, 1990, 1995-1998 y 1999-2000. Específicamente, la pregunta es: "Para cada una de las siguientes afirmaciones, dígame, por favor, si piensa Ud. que siempre puede estar justificado, o si cree que su grado de justificación se encuentra en algún otro punto intermedio de la escala que aquí le presento: Engañar en el pago de impuestos, si se puede".

28. Debe tenerse en cuenta que el promedio va incluyendo nuevos países en cada onda.

29. Véase www.latinobarometro.org.

30. Los países cubiertos por la encuesta Latinobarometro difieren de los cubiertos por la encuesta WVS (tabla 6.1).

31. La característica de los modelos probit es que solamente pueden interpretarse los signos de los coeficientes y no su magnitud. Para poder obtener resultados particulares del efecto del cambio de una variable explicativa (marginal o discreto) sobre la probabilidad de que la variable dependiente tome un valor particular, se deben presentar los efectos marginales para cada posible valor de respuesta (de 0 a 3). Las propiedades de estos efectos marginales son las siguientes: primero, el signo del efecto marginal sobre la respuesta 3 (alta motivación a pagar impuestos) es igual al signo del coeficiente de regresión, mientras que el signo del efecto marginal sobre la respuesta 0 es el opuesto. Segundo, la suma de los efectos marginales es cero, pues los cambios en probabilidades no deben alterar la propiedad de que éstas sumen uno.

32. No obstante, debe notarse que el efecto marginal de una reducción de un punto porcentual en estos determinantes sobre la motivación a pagar impuestos es relativamente baja, y casi nula en respuestas intermedias (valores de la motivación a pagar impuestos de 1 y 2).

33. El modelo utilizado es el mismo que el de la sección 6.5, con la diferencia que no se necesita realizar una ponderación para corregir las muestras con características de las distribuciones nacionales.

34. Los resultados completos están disponibles a petición.

35. Para más detalles, véase Andrés (2002).

36. En caso de no deberse a un problema de la encuesta, la no monotonicidad de la percepción de evasión para tamaños medios de empresas es un punto interesante para un

futuro análisis que escapa el propósito de este capítulo, en particular, si esas percepciones se conciden con la realidad.

REFERENCIAS

- Allingham, M. y Sandmo, A.: "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", en *Journal of Public Economics*, vol. 1, n° 3/4, 1972, págs. 323-338.
- Alm, J.: "The Welfare Cost of the Underground Economy", en *Economic Inquiry*, vol. 23,, 1985, págs. 243-263.
- Alm, J.: "What is an 'Optimal' Tax System?", en *National Tax Journal*, vol. 49, 1996, págs. 117-133.
- Alm, J. y Martínez-Vázquez, J.: "Societal Institutions and Tax Evasion in Developing and Transitional Countries", Public Finance in Developing and Transition Countries: A Conference in Honor of Richard Bird, International Studies Program, Georgia State University, 2001.
- Alm, J. y Torgler, B.: "Culture Differences and Tax Morale in the United States and in Europe", documento de trabajo CREMA N° 2004-14, 2004.
- Andreoni, J., Erard, B. y Feinstein, J.: "Tax Compliance", en *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVI, 1998, págs. 818-860.
- Andrés, L.: "Determinants of Propensity to Tax Evasion: The Argentinean Case", mimeo, 2002.
- Arias, R.: "La evasión fiscal en impuestos al consumo", en *Sociedad y Estado*, Suplemento criterios tributarios, año XVII, n° 141, 2003.
- Baldry, J.: "Tax Evasion and Labour Supply", en *Economics Letters*, vol. 3, 1979, págs. 53-56.
- Becker, G.: "Crime and Punishment: An Economic Approach", en *Journal of Political Economy*, vol. 76, 1968, págs. 169-217.
- Benjamini, Y. y Maital, S.: "Optimal Tax Evasion and Optimal Tax Evasion Policy: Behavioral Aspects", en W. Gaertner y A. Wenig (eds.), *The Economics of the Shadow Economy*, Springer-Verlag, 1985.
- Chen, K. y Chu, C.: "Internal Control vs. External Manipulation: A Model of Corporate Income Tax Evasion", en *RAND Journal of Economics*, vol. 36, n° 1, 2005, págs. 151-164.
- Clotfelter, C.: "Tax Evasion and Tax Rates: An Analysis of Individual Returns", en *Review of Economics and Statistics*, vol. 65, 1983, págs. 363-373.
- Cowell, F. y Gordon, J.: "Unwillingness to Pay: Tax Evasion and Public Good Provision", en *Journal of Public Economics*, vol. 36, 1988, págs. 305-321.
- Cowell, F.: "Carrots and Sticks in Enforcement", en H. Aaron y J. Slemrod (eds.), *The Crisis in Tax Administration*, Brookings Institution Press, 2004.
- Cremer, H. y Gahvari, F.: "Tax Evasion and Optimal Commodity Taxation", en *Journal of Public Economics*, vol. 50, 1993, págs. 261-275.
- Crocker, K. y Slemrod, J.: "Corporate Tax Evasion with Agency Costs", en *Journal of Public Economics*, vol. 89, 2005, págs. 1593-1610.
- Engel, E. y Hines, J.: "Understanding Tax Evasion Dynamics", NBER documento de trabajo 6903, 1999.

- Fishlow, A. y Friedman, L.: "Tax Evasion, Inflation and Stabilization", en *Journal of Development Economics*, vol. 43, 1994, págs. 105-123.
- Graetz, M.; Reinganum, J. y Wilde, L.: "The Tax Compliance Game: Toward an Interactive Theory of Law Enforcement", en *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 2, 1986, págs. 1-32.
- Johnson, S.; Kaufmann, D. y Zoido-Lobaton, P.: "Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy", documento de trabajo del Banco Mundial, 1998.
- Lledo, V.; Schneider, A. y Moore, M.: "Governance, Taxes, and Tax Reform in Latin America", documento de trabajo 221 del Institute of Development Studies, Brighton, 2004.
- Marrelli, M.: "On Indirect Tax Evasion", en *Journal of Public Economics*, vol. 25, 1984, págs. 181-96.
- Marrelli, M. y Martina, R.: "Tax Evasion and Strategic Behaviour of the Firms," en *Journal of Public Economics*, vol. 37, 1988, págs. 55-69.
- Pommerehne, W. y Hanneman, H.: *Tax Rates, Tax Administration and Income Tax Evasion in Switzerland*, Amsterdam, Kluwer Academics Publishers, 1995.
- Pommerehne, W.; Hart, A. y Frey, B.: "Tax Morale, Tax Evasion, and the Choice of Tax Policy Instruments in Different Political Systems, en *Public Finance*, vol. 49, 1994, págs. 52-69.
- Reinganum, J. y Wilde, L.: "Income Tax Compliance in a Principal-Agent Framework", en *Journal of Public Economics*, vol. 26, 1985, págs. 1-18.
- Reinganum, J. y Wilde, L.: "Equilibrium Verification and Reporting Policies in a Model of Tax Compliance", en *International Economic Review*, vol. 27, 1986, págs. 739-760.
- Rose-Akerman, S.: "Corruption and Development", Annual Bank Conference on Development Economics, Banco Mundial, 1997.
- Sandmo, A.: "A Theory of Tax Evasion: A Retrospective View", documento de trabajo del Norwegian School of Economics and Business Administration, 2004.
- Schneider, F. y Enste, D.: "Shadow Economies: Size, Causes and Consequences", en *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII, 2000, págs. 77-114.
- Scholz, J. y Lubell, M.: "Trust and Taxpaying: Testing the Heuristic Approach to Collective Action", en *American Journal of Political Science*, vol. 42, n° 2, 1998, págs. 398-417.
- Scotchmer, S.: "Audit Classes and Tax Enforcement Policy", en *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 77, n° 2, 1987, págs. 229-233.
- SINTyS: Encuesta Tributaria, 1999.
- Slemrod, J.: "Complexity, Compliance Costs, and Tax Evasion", en J. Roth y J. Scholz (eds.), *Taxpayer Compliance*, vol. 2: Social Science Perspectives, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1989.
- Slemrod, J.: "The Economics of Corporate Tax Selfishness", University of Michigan, mimeo, 2004.
- Slemrod, J. e Yitzhaki, S.: "Tax Avoidance, Evasion and Administration", documento de trabajo NBER 7473, 2000.
- Steenbergen, M.; McGraw, K. y Scholz, J.: "Taxpayer Adaptation to the 1986 Tax Reform Act: Do New Laws Affect the Way Taxpayers Think about Taxes?", en J. Slemrod (edit.), *Why People Pay Taxes: Tax Compliance and Enforcement*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1992.

- Tanzi, V. y Pellichio, A.: "The Reform of Tax Administration", documento de trabajo del FMI 95/22, Washington DC, 1995.
- Tanzi, V.: "Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures", documento de trabajo del FMI 63, 1998.
- Thomas, J.: "Qualifying the Black Economy: 'Measurement without Theory' Yet Again?", en *The Economic Journal*, vol. 109, 1999, págs. F381-F389.
- Torgler, B.: "What do We Know about Tax Morale and Tax Compliance?", en *International Review of Economics and Business*, vol. 48, 2001, págs. 395-419.
- Torgler, B.: "Tax Morale and Institutions", documento de trabajo WWZ 02/07, Basel, 2002.
- Torgler, B.: "Tax Morale in Latin America", documento de trabajo WWZ 03/03, Basel, 2003a.
- Torgler, B.: "Tax Morale in Central and Eastern European Countries", presentado en la conferencia Tax Evasion, Trust and State Capacities, St. Gallen, 2003b.
- Torgler, B. y Murphy, K.: "Tax Morale in Australia: What Factors Shape it and Has it Changed over Time?", mimeo, 2004.
- Torgler, B. y Werner, J.: "Fiscal Autonomy and Tax Morale: Evidence from Germany", CREMA documento de trabajo 2005-07, 2005.
- Virmani, A.: "Indirect Tax Evasion and Production Inefficiency", en *Journal of Public Economics*, vol. 39, 1989, págs. 223-237.
- Wang, L. y Conant, J.: "Corporate Tax and Output Decision of the Uncertain Monopolist", en *National Tax Journal*, vol. 41, 1995, págs. 579-581.
- Yaniv, G.: "Withholding and Non-Withheld Tax Evasion", en *Journal of Public Economics*, vol. 35, 1988, págs. 183-204.
- Yaniv, G.: "A Note on the Tax Evading Firm", en *National Tax Journal*, vol. 48, n° 1, 1995, págs. 113-120.
- Yitzhaki, S.: "A Note on 'Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis'", en *Journal of Public Economics*, vol. 3, 1974, págs. 201-202.

Capítulo 7

EVASIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO EN LA ARGENTINA EN EL AÑO 2004

Walter Cont¹

7.1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene por objeto estimar el incumplimiento en el pago del impuesto al valor agregado (IVA) para la Argentina en el año 2004. Este incumplimiento puede deberse a evasión (incumplimiento tributario que comprende la realización de actos ilícitos con el objeto de reducir el pago de impuestos) pero también incluye, en menor medida, demoras en el pago de impuesto (que es un diferimiento temporal de los ingresos al fisco).

La estrategia utilizada para determinar la tasa de evasión consistió en estimar la recaudación potencial del IVA a partir de una base imponible teórica que se desprende de la estructura de la economía y de la normativa vigente del impuesto, para luego compararla con la recaudación efectiva del IVA que surge de la información de AFIP.

En el caso particular de la Argentina, el IVA es la mayor fuente de financiamiento del gobierno, representando para el año 2004 el 31% de los ingresos

TABLA 7.1
PARTICIPACIÓN DE PRINCIPALES IMPUESTOS EN LA RECAUDACIÓN NACIONAL

	% recaudación		% PBI	
	Prom. 1996-2004	2004	Prom. 1996-2004	2004
IVA	35,7	30,7	7,0	7,4
Impuesto a las ganancias	17,2	20,6	3,4	4,9
Seguridad social	27,8	20,5	5,5	4,9

Nota: * se considera recaudación al “total general” reportado por la AFIP.

Fuente: AFIP.

totales de AFIP, siendo ese porcentaje del 35,7% en promedio para los últimos ocho años (véase tabla 7.1). En términos de PBI, el IVA ha representado un 7,4% en el año 2004 y promedió un 7% para el período 1996-2004. Estos guarismos superan ampliamente los de los siguientes dos impuestos nacionales (en orden de importancia).

7.2. IMPLEMENTACIÓN DEL IVA

Existen dos maneras de determinar el IVA. Una es a través del *método del crédito* (o también conocido como el de las facturas), donde el IVA cargado en la transacción figura de manera explícita en la factura correspondiente. En este caso, el impuesto que un agente declara a las autoridades tributarias es la diferencia entre lo recaudado por sus ventas y lo pagado por sus compras. La segunda es el *método (directo) por sustracción*, que calcula la obligación tributaria como la diferencia en el total de ventas y las compras. Por ende, a diferencia del método anterior el monto del IVA relacionado con una transacción gravable no debe declararse de manera explícita en la factura correspondiente.²

FIEL (2000) señala que el primer método (débitos menos créditos fiscales) “ata” el impuesto a las transacciones (tanto por el lado de las ventas como de las compras), evitando así que el contribuyente tenga que determinar en momento alguno el valor agregado a efectos impositivos. La obligación tributaria surge como la diferencia entre el impuesto cargado sobre sus ventas (débito fiscal) y sus compras (crédito fiscal). Por su parte, el *método aditivo* hace que el IVA se parezca más a un impuesto sobre la renta. No permite aplicar alícuotas diferenciales, cuestión que se torna importante en presencia de bienes meritorios.

Uno de los principales atractivos que ha tenido el método por sustracción indirecta del IVA es que ha permitido gravar el consumo sin introducir distorsiones en los precios relativos de los bienes y servicios en las etapas intermedias de la cadena de valor (al menos desde el punto de vista teórico).³ Esto debe ser tenido en cuenta en contraposición al impuesto a las ventas finales, que genera un efecto cascada cuando estos bienes son utilizados como insumos intermedios de otros bienes, provocando que la producción se sesgue hacia la utilización de insumos cuya cadena de producción es más corta y/o insumos producidos por empresas que están integradas verticalmente para evitar la imposición en etapas intermedias de la cadena.

En la Argentina el IVA se introdujo en 1975, pero recién a partir de 1989-1990 se ha convertido en un impuesto al consumo de las personas, con un esquema de implementación a través de débitos y créditos fiscales, que recae en todas las fases de los ciclos de producción y distribución e impone en forma generalizada a las prestaciones de servicios.⁴ Bajo un IVA tipo consumo con principio de destino, como el existente en la Argentina, se impone el valor

agregado de los bienes y servicios consumidos domésticamente, exceptuando la inversión en bienes de capital. La base imponible está dada por las ventas minoristas.

Si bien el impuesto se tributa en cada una de las etapas productivas, los agentes intermedios de la cadena tienen derecho a reclamar como crédito fiscal lo tributado en la compra de insumos. De esta manera, el impuesto se va desplazando a lo largo de la cadena productiva hasta el consumidor final, quien no tiene forma de descargar el impuesto pagado en sus compras. Debido a que cada una de las etapas debe contribuir al fisco con la diferencia entre sus débitos y créditos fiscales, éstas se convierten en “unidades recaudadoras” del impuesto, que terminará siendo soportado por el consumidor final.

A diferencia del impuesto a las ventas que se paga en la etapa final solamente, el impuesto tributado en varias etapas tiene al menos dos implicancias. Primero, al fraccionar la recaudación se disminuye lo recaudado por cada uno de los agentes y con esto se reducen los beneficios de evadir. Segundo, se produce un *trade off* en los costos de administración y cumplimiento del impuesto: si bien en el caso del IVA los costos tienden a ser mayores para la administración y para los contribuyentes (dado que, por un lado, el sistema debe manejar un número mayor de unidades recaudadoras,⁵ y por otro, que la escala de negocio de cada una de las etapas debe justificar los costos que implican los trámites de cumplimiento tributario), disminuyen respecto de los correspondientes a un impuesto a las ventas, ya que este último implica un control mayor sobre un segmento de la economía que es de difícil control –el del comercio minorista–, comparado con la menor dificultad de controlar en la etapa productiva.

Asimismo, si se desea que este tipo de impuesto no altere los precios relativos de bienes y servicios (para no distorsionar la asignación de recursos), debe ser instrumentado con cobertura general y con una sola tasa de imposición. Sin embargo, en la práctica se suelen implementar tratamientos diferenciales (los instrumentos para viabilizar la eliminación o reducción de la carga tributaria son: a) diferenciación de tasas, b) exenciones, y c) tratamiento de tasa cero). Esto se debe en general a varias razones.

Primero, la política tributaria requiere de cierta simplificación, dado que el cumplimiento de la normativa tributaria implica un costo fijo para quien tiene que implementarla y muchas veces se hace difícil la administración de fuentes recaudadoras atomizadas. De hecho, Hagemann *et al.* (1988) argumentan que debido a estos costos fijos, la alícuota del IVA no debería estar por debajo del 10%. En la Argentina se han aplicado regímenes especiales de exención para pequeños contribuyentes. Hasta el año 2004, existían dos categorías simplificadas para los pequeños contribuyentes –de responsable no inscripto (RNI) para IVA y de monotributo para IVA, ganancias y seguridad social–, que han sido simplificadas a una (monotributo, que es un impuesto único por categoría).

Una segunda razón tiene que ver con cuestiones de distribución del ingreso. Dado que existe cierto tipo de bienes cuya ponderación en la canasta de consu-

mo de los sectores de ingresos bajos es grande, reducir la alícuota de estos productos implica otorgar de manera implícita un subsidio hacia los individuos de ingresos bajos. En la mayoría de los países, la venta minorista de alimentos recibe algún tratamiento especial, como la exención del impuesto o una tasa cero. En la Argentina, la ley fija una tasa cero para la venta de leche, pan y agua mineral cuando el comprador es un consumidor final o exento, así como una tasa reducida para la carne, granos, legumbres, etc.

Una tercera razón se debe a bienes meritorios, que son bienes o servicios que la sociedad desea alentar, y una forma de hacerlo es atenuando la carga impositiva o sacando de la base imponible este tipo de bienes. Este motivo se encuentra implícito en el caso de la Argentina en las exenciones de los servicios de salud prestados a través de obras sociales y los servicios de educación. Asimismo, la búsqueda de estimular los servicios educativos y culturales ha extendido la exención a, por ejemplo, la impresión de libros y actividades teatrales.

Finalmente, existen ciertos bienes o servicios difíciles de gravar, por ejemplo, servicios en el sistema financiero. La prima de un seguro o el interés de un préstamo tienen un componente de valor agregado y otro de redistribución entre asegurados o tomadores de crédito. Así, por ejemplo, buena parte de la prima de un seguro es un pago que realiza cada uno de los asegurados que termina financiando la compensación recibida por el que enfrenta el siniestro. Lo propio ocurre con la tasa de interés, ya que una parte de ésta refleja el hecho de que existe un riesgo de morosidad en la cartera. Este componente de redistribución no debería ser objeto del IVA.

7.3. PRODUCTIVIDAD DEL IVA Y EVASIÓN. MEDICIÓN Y EVIDENCIA INTERNACIONAL

La dificultad que conlleva la estimación de la base imponible teórica del impuesto se traslada al cálculo de la tasa de evasión del IVA (ésta es una posible razón de que no haya muchos trabajos al respecto). Por este motivo, una de las primeras aproximaciones para abordar este tema es partir de la relación que existe entre la recaudación, la base imponible y la tasa de evasión. En este sentido, la recaudación efectiva de un impuesto R —medida en términos del PBI— puede definirse como el producto entre la recaudación potencial (la alícuota legal t multiplicada por la base imponible teórica B) y la fracción que cumple con el pago del impuesto $(1 - \varepsilon)$, donde ε es la tasa de evasión:

$$R = \frac{B.t.(1 - \varepsilon)}{PBI} \quad (7.1)$$

De la función precedente se puede observar que la recaudación está positiva-

mente relacionada con la proporción de base impositiva sobre el producto bruto de la economía, con la alícuota impositiva y con el grado de cumplimiento.

Otra medida para aproximar el grado de evasión de un país es la productividad del impuesto $-\rho$. Esta variable se define como el cociente entre la recaudación efectiva como proporción del PBI y la alícuota general, y es un indicador del aumento en la recaudación (como porcentaje del PBI) por cada punto porcentual de alícuota:

$$\rho = \frac{R}{t} = \frac{B(1 - \varepsilon(t, B))}{PBI} \quad (7.2)$$

donde la tasa de evasión ε depende de la alícuota impositiva y de la base impositiva. La falta de información sobre la base teórica y sobre la tasa de evasión impiden identificar si una alta productividad se debe a una base amplia o a una evasión baja.

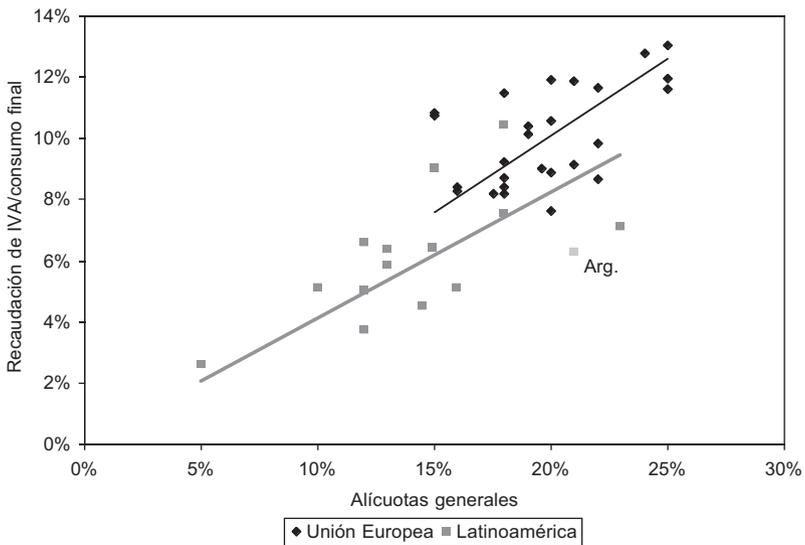
Por otro lado, si bien no se puede determinar de manera teórica el signo del cambio de ε respecto de t y B [$\varepsilon'(t)$ y $\varepsilon'(B)$], es esperable que ambos sean positivos.⁶ La razón por la cual la tasa de evasión depende de t y B es que un aumento en la alícuota impositiva es por lo general acompañado de una reducción en la base por aumento de exenciones o por la sustitución propia que genera la variación en precios relativos de los bienes gravados respecto de los exentos. Cuando se realiza un ejercicio de política en el que aumenta la alícuota impositiva y disminuye la base imponible, el efecto conjunto sobre la tasa de evasión es indeterminado.

En la figura 7.1 se presenta el promedio de presión tributaria (medida como porcentaje de la base imponible aproximada por el consumo final) y alícuotas impositivas durante los años 1995-2003 para una muestra de 26 países de Europa y 17 de América latina.

Nótese que la recaudación efectiva del IVA aumenta con la alícuota legal; en países de Latinoamérica, por cada punto porcentual de alícuota, la recaudación efectiva aumenta aproximadamente en el 40%, mientras que en países de la Unión Europea, la relación es de 50%.⁷ Para el caso particular de la Argentina, la presión tributaria se encuentra por debajo de la línea de recaudación promedio correspondiente a la muestra de países de Latinoamérica.

En la figura 7.2 se presenta la productividad del impuesto para la misma muestra. Esta evidencia indica una relación negativa entre la tasa legal del impuesto y su productividad, tanto para el conjunto de países de la Unión Europea como para los de Latinoamérica. Resulta interesante notar, también, que para la submuestra de los países latinoamericanos esa relación presenta una combinación de valores menores (esto es, menor alícuota – menor productividad). En particular, la productividad promedio es levemente superior al 50% para países de la Unión Europea y aproximadamente 43% para países de Latino-

FIGURA 7.1
PRESIÓN TRIBUTARIA DEL IVA

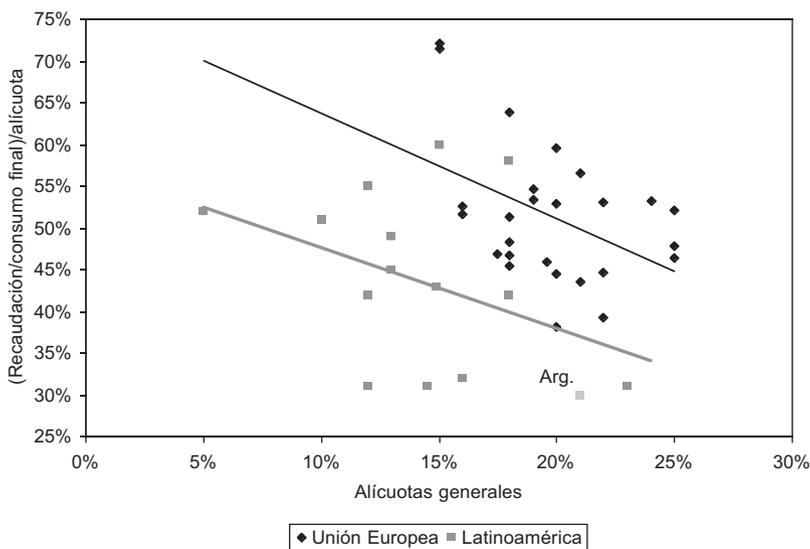


Fuente: elaboración propia sobre la base de European Commission (2005), Stotsky y WoldeMariam (2002), Subdirección de Estudios del SII (Chile), Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, DGI Uruguay, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (México), AFIP (Argentina). Los países de la Unión Europea incluidos en la comparación son Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Letonia, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Noruega (que no pertenece a la UE). Los países de Latinoamérica incluidos en la comparación son Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, R. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

américa. Para el caso de la Argentina la productividad del IVA se encuentra entre las más bajas (aun con una alícuota legal por encima del promedio de la muestra).

A partir de estos resultados y de la Ecuación (7.2), se puede conjeturar que en el promedio de países de Latinoamérica, o bien la base imponible es menor que la correspondiente al promedio de países de la Unión Europea, o la tasa de evasión es superior (o ambas).

FIGURA 7.2
PRODUCTIVIDAD MEDIA DEL IVA



Fuente: elaboración propia sobre la base de European Commission (2005), Stotsky y WoldeMariam (2002), Subdirección de Estudios del SII (Chile), Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, DGI Uruguay, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (México), AFIP (Argentina). Los países de la Unión Europea incluidos en la comparación son Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Letonia, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, y Noruega (que no pertenece a la UE). Los países de Latinoamérica incluidos en la comparación son Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, R. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

7.4. METODOLOGÍAS DE ESTIMACIÓN DE EVASIÓN EN EL IVA

7.4.1. Métodos de estimación de la evasión

Los análisis empíricos sobre evasión tributaria se han concentrado generalmente en tres metodologías. Un primer método consiste en estimar la evasión a partir de una muestra aleatoria de contribuyentes. La evasión surge de la comparación entre el impuesto declarado y el efectivamente pagado, incluyendo los resultados de las auditorías que se hayan realizado sobre las declaraciones. Este método es atractivo, ya que permite realizar un análisis estadístico/econométrico

co adecuado (cuando la muestra es suficientemente representativa de la población y las auditorías realizadas son de buena calidad) para testear diferentes hipótesis, establecer el grado de precisión de los resultados, etc.⁸ En la práctica, este método es muy costoso, y suele existir un sesgo en las estimaciones, ya que las fiscalizaciones tienden a realizarse sobre firmas o sectores más propensos a evadir.

Un segundo método corresponde a la realización de encuestas. La calidad de estos estudios dependerá del diseño muestral y la calidad de la respuesta; como son costosos, en general no se hace un seguimiento en el tiempo.

El tercer método, llamado método indirecto, corresponde a estimar evasión tributaria a través de información de agregados macroeconómicos (por ejemplo, de las cuentas nacionales). El procedimiento habitual es la estimación de la recaudación potencial (que se puede realizar con diferentes enfoques), para contrastarla con la recaudación efectiva, para así obtener el nivel de evasión. A diferencia de los métodos anteriores, se pierde precisión en las estimaciones, en particular porque éstas dependen de la confiabilidad de la información agregada.⁹ Pero cuando se aplica a impuestos indirectos, este esquema es ventajoso respecto de los otros dos, pues en estos impuestos la base imponible potencial puede definirse a partir de las cifras de gastos de las cuentas nacionales. Asimismo, generalmente presenta menos costos de realización de comparaciones intertemporales.¹⁰

Conforme este último método, se puede determinar la recaudación potencial y la base imponible teórica bajo diferentes enfoques, por ejemplo, el enfoque del valor agregado (aplicado en este capítulo) o el del IVA no deducible. La siguiente subsección presenta una descripción y comparación de éstos.

*7.4.2. Distintos enfoques del método indirecto a partir de información agregada*¹¹

En la aplicación del método indirecto para la estimación del grado de incumplimiento tributario en el IVA, un primer enfoque –del valor agregado– calcula la recaudación potencial a partir de las ventas que generan débito fiscal, estimadas desde el valor bruto de la producción (VBP) más las importaciones, a las que se les deducen las compras que generan crédito fiscal, estimadas a partir del consumo intermedio de las cuentas nacionales y las inversiones gravadas. La recaudación potencial que se obtiene como diferencia entre débitos y créditos teóricos se contrasta con la recaudación realizada por la AFIP (principalmente a partir de declaraciones juradas de los agentes impositivos y de retenciones de la Dirección General de Aduanas). La herramienta fundamental para poder determinar las transacciones intersectoriales y finales es la matriz insumo-producto. En el caso de FIEL (2000) se utilizó la Matriz Insumo-Producto (MIP) de 1997, mientras que en la presente estimación se realizó una actualización de esa

matriz de manera de reflejar los cambios en la estructura económica de la Argentina entre 1997 y 2004.

La segunda variante –enfoque del IVA no deducible, que es el método utilizado por la AFIP– parte del supuesto de que el IVA sólo recae sobre los consumidores finales. La recaudación potencial se estima como la sumatoria del IVA contenido en las compras que no dan derecho a crédito fiscal y, por ende, se traducen en recaudación del fisco, esto es, las compras de consumidores finales y las de contribuyentes exentos y no alcanzados.

La ventaja del enfoque del IVA no deducible es que es más directa que la del valor agregado. Sin embargo, a pesar de ser una de las metodologías más estándares y más usadas para estimar la evasión del IVA, presenta algunas deficiencias respecto del enfoque de valor agregado. Primero, la estimación del consumo privado, parte medular de la demanda final y, por tanto, de la base para el IVA, no se realiza de forma precisa, ya que existe un número de intersecciones de difícil separación. Es decir, con la metodología del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) se incurre en el error de no separar bienes que están gravados con distintas tasas, y que el propio sistema sí agrega, así como aquellas actividades que son para autoconsumo, que el SCN no permite separar. En resumen, el SCN agrega bienes con distintas tasas. Es por esto que se necesita hacer una cantidad importante de ajustes para aproximar la base imponible. Segundo, la variante del valor agregado, al computar débitos y créditos a medida que se avanza en la cadena productiva, permite estudiar la evolución sectorial de la recaudación y el incumplimiento, mientras que el enfoque del IVA no deducible, al utilizar información del SCN, no permite realizar tal desagregación. Sin embargo, las estimaciones sectoriales del IVA no se logran sin costos adicionales, ya que también se requiere hacer una cantidad importante de supuestos y ajustes para aproximar la base imponible por sector.

Por su parte, ambas metodologías están expuestas a una serie de limitaciones. Primero, dependen seriamente de fuentes de información que no son del todo confiables, problema que en términos generales está presente en todo método de medición del potencial impositivo. En el caso de cuentas nacionales, esta limitación no permite distinguir el comercio informal del formal, a pesar de que en el cálculo del PBI se incluye producción informal,¹² lo que generaría una subestimación del potencial de recaudación. Segundo, puede cuestionarse la independencia de las fuentes de información al utilizarse antecedentes tributarios en la construcción de CN, dado que éstas pueden estar “contaminadas” con evasión, como los balances o estados contables. Esta contaminación, eventualmente, podría implicar una subestimación de la evasión. Una tercera limitación es la precisión con que se mide la variación de inventarios en ciertos sectores, que podría sub o sobreestimar la recaudación potencial del IVA, según sea el caso. Cuarto, el método del potencial teórico basado en cuentas nacionales arroja como resultado una estimación global de la evasión en el IVA y por lo tanto no se puede deducir a partir de ésta la importancia de distintas formas y meca-

nismos que utilizan los evasores para vulnerar el pago del impuesto. Por último, como ya se indicó, con el método del potencial teórico no es posible evaluar la precisión de las estimaciones.

7.4.3. Estudios previos sobre evasión en el IVA para distintos países

Un conjunto de trabajos estimó la evasión en el IVA sobre la base de información de cuentas nacionales. Nam *et al.* (2001) calcularon la tasa de evasión en el IVA para un grupo de diez países de la Unión Europea entre los años 1994-1996. Para países con alta evasión como Italia, España, Grecia y Bélgica esa tasa se encontraba entre el 19 y el 34%; mientras que para países con baja evasión como Holanda, Dinamarca y Reino Unido, se encontraba entre un 2,4 y un 3,8%.

Hernández Trillo y Carrillo (2004) estudian el caso de México, y encuentran para el año 2001, bajo tres metodologías diferentes, tasas de evasión de entre el 35,3 y el 39%.¹³

Serra (2000) utilizó información del sistema de cuentas nacionales para estimar la evasión en el IVA en Chile para el año 1998, mientras que Engel, Gale-tovic y Raddatz (1998) utilizan un método de punto fijo para estimar la evasión en el IVA por concepto de ventas sin boleta. En el primer caso, la tasa de incumplimiento estimada fue del 22,5% de la recaudación potencial, mientras que en el segundo, del 24,4% de las ventas reales (todas las transacciones, incluyendo aquellas en las que no se dio boleta), con una desviación estándar del 3,9%. Engel *et al.* (1998) contraponen el método utilizado con el de cuentas nacionales y concluyen que la evasión del IVA en Chile ha caído durante la última década de 24,3% en 1987 a 17,7% en 1995.¹⁴

Por su parte, Steiner y Soto (1997) estimaron la evasión del IVA en Colombia mediante la metodología del valor agregado, y obtuvieron una tasa de evasión para el año 1994 del 28,1%.

Para el caso de Uruguay, Cobas *et al.* (2004) estiman la tasa de evasión del IVA entre 1995 y 2001 mediante la utilización del método del IVA no deducible y del valor agregado. Los resultados indican que para todo el período la tasa media de evasión en ese impuesto es del 35% y que su comportamiento parece ser contracíclico.

Para la Argentina, pueden citarse dos estudios que dan cuenta de la evasión en el IVA. FIEL (2000) utiliza información de cuentas nacionales del año 1997 para estimar el grado de incumplimiento en el 29,9% de la recaudación potencial. Por su parte, varios estudios de la AFIP (véase evolución histórica en el informe del año 2005) utilizan el método de cuentas nacionales para el período 2000-2004, y muestran la evolución temporal del incumplimiento en el IVA entre el 24,8% (año 2004) y el 34,8% (año 2002).

A continuación, se presenta una estimación del grado de incumplimiento en

el IVA en la Argentina para el año 2004. Se aplica la metodología ya descrita en FIEL (2000). Luego de presentar los resultados principales, se realiza una comparación con los resultados encontrados por la AFIP.

7.5. CÁLCULO DE LA TASA DE EVASIÓN PARA LA ARGENTINA, 2004, EN EL IVA

7.5.1. *Procedimientos*

El procedimiento para aproximar la recaudación potencial del IVA para el año 2004 es similar al realizado en FIEL (2000). Esto requiere actualizar la matriz insumo producto (MIP). Para ello, partiendo de los 72 sectores de la MIP de 1997, se reconstruyó el valor de las ventas (valor bruto de producción) al año 2004 sobre la base de información del INDEC (series de índices de precios mayoristas y/o al consumidor por sectores, índices de volumen físico, ventas en comercios y supermercados, etc.), Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (Producto Bruto Interno), datos presupuestarios y estimaciones propias. Luego, los valores de los 72 sectores se agregaron en los 14 que publica la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales en la desagregación del PBI y la AFIP en la recaudación de impuestos.

El valor agregado bruto a precios del productor se tomó de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. Las exportaciones de bienes y servicios se calcularon sobre la base de datos del INDEC, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Turismo, la AFIP y la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, y luego se clasificaron en los mismos sectores, mientras que las importaciones de bienes y servicios se clasificaron en a) los 14 sectores en el caso de demanda intermedia, y b) en consumo final (privado, público e inversión).

Los impuestos al valor agregado, internos y derechos de importaciones se clasificaron en demanda intermedia y demanda final. Los primeros, en función de datos de cuentas nacionales y AFIP, los segundos, se asignan a consumo y, los terceros, en función de datos de la AFIP y del nomenclador de productos importados (Nomenclador Común del Mercosur).

La “utilización de bienes y servicios nacionales a precios básicos” se obtiene a partir de la diferencia entre el valor de las ventas y la suma de valor agregado, importaciones e impuestos.¹⁵

Los totales de consumo privado, público, inversión y exportaciones fueron ajustados a los totales publicados por la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. Las inversiones, debido a la falta de información, se calcularon en función de los valores de 1997 y a supuestos sobre la base de la imputación sectorial de la inversiones en las 500 empresas más grandes (encuesta ENGE del INDEC). El consumo público se ajustó por cuentas del sector público (gasto público con-

solidado). Para el consumo privado se realizó un proceso en tres etapas: primero, se dividió el consumo de bienes importados y domésticos; segundo, se imputó el consumo doméstico en bienes y servicios; tercero, a partir de un supuesto de consumo en etapas (*multi-stage budgeting*) con preferencias Cobb Douglas,^{16,17} se asignó el consumo de bienes y servicios por sectores. La diferencia entre el valor de ventas y la demanda final constituye la demanda intermedia (por sector de origen). Por su parte, la utilización de bienes y servicios a precios básicos constituye la oferta sectorial utilizada para la demanda intermedia.

7.5.2. Estimación de la recaudación teórica

Estimación de las ventas gravadas. A partir de la matriz insumo-producto se obtiene un valor bruto de la producción (VBP) para el año 2004 a precios básicos de 911.148 millones de pesos, que corresponde a la suma de 823.065 millones de pesos de ventas domésticas (intermedias y finales) y de 88.082 millones de pesos de importaciones. Esto equivale a una relación VBP doméstico/PBI a precios de mercado de 1,85 para el año 2004 (comparada con una relación de 1,59 en 1997), y una relación VBP doméstico/valor agregado de 2,01 (comparada con una relación de 1,74 en 1997). Por su parte, un 44,5% de las ventas domésticas corresponde a ventas intermedias (365,633 millones de pesos). El VBP total a precios básicos constituye la base a partir de la cual se calculan las ventas gravadas con IVA, entendiendo por tales a aquella fracción de ventas totales que generan débito fiscal (ingresos al fisco).

Ajustes a las ventas. El primer ajuste que se debe realizar es la deducción del VBP a las exportaciones, ya que éstas de acuerdo con la normativa vigente en la Argentina, reciben un tratamiento de tasa cero. Esto implica la deducción de 123,372 millones de pesos. El segundo ajuste que se debe realizar es la deducción de las ventas exentas de IVA, de acuerdo con la Ley de Impuesto al Valor Agregado (t.o. en 1997 y sus modificaciones) vigente en 2004.¹⁸

Se estimó un valor bruto de producción que se encuentra exento por 188.392 millones de pesos, de los cuales 149.170 millones de pesos corresponden a ventas finales, y 35.208 millones de pesos a ventas intermedias. Este monto, que no genera débito fiscal, aumenta cuando se incluye el efecto recaudatorio del régimen de responsables no inscriptos (RNI) y de monotributistas. Para el caso de los RNI, se aplicó el mismo método que el utilizado en FIEL (2000). Esto es, en aquellos sectores en los cuales el valor agregado es de al menos un 50% del valor bruto de producción, se estimó la fracción de VBP exento como directamente proporcional a la importancia relativa de los responsables no inscriptos respecto del total de contribuyentes de IVA existentes en el sector (según la información de AFIP). En los sectores con valor agregado inferior al 50% del valor bruto de producción se supuso que la participación de los RNI no es significativa. Con relación al régimen de monotributistas, si bien el efecto recaudatorio es igual al

del régimen de RNI, la estrategia utilizada para calcular las ventas exentas de esta categoría consistió en tomar las ventas medias de la categoría (72.000 pesos al año) por la cantidad de monotributistas que surgen del registro de AFIP para cada uno de los sectores. El ajuste resultante del VBP para los sectores con individuos en el régimen de RNI y monotributo es de 8.263 millones de pesos.

Desgravaciones y promociones económicas. Atento a que no se contó con información referida a la desagregación del producto en Tierra del Fuego, se optó por tomar los valores totales para el año 1997 como proporción del VBP y respetando esa proporción para 2004 se distribuyó guardando las mismas proporciones entre los distintos sectores.¹⁹ Para el caso de “otras desgravaciones y promociones” se tomó la participación sectorial de esas promociones en el año 1997, aplicándolas a los gastos tributarios de IVA en regímenes de promociones reportados por la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal. Los valores para el año 2004 de ambas categorías totalizan 8.291 millones de pesos.

Deducción de la formación de capital para uso propio. Este componente de las cuentas nacionales no se comercializa en el mercado y por lo tanto no es alcanzado por el IVA. En consecuencia, debe deducirse del valor total de las ventas a efectos de calcular la base imponible. El monto de 9.762 millones de pesos se hizo guardando la misma proporción con relación al VBP que en 1997 y también se respetó la imputación sectorial de ese año.

Inversión bruta fija que no genera crédito fiscal. Dado que el IVA en la Argentina es de tipo consumo, deben deducirse las inversiones del VBP. No obstante, no todas las inversiones generan crédito fiscal, ya que una parte de éstas es llevada a cabo por sectores exentos que no pueden acreditar y debitar IVA. Por lo tanto, siguiendo la metodología de FIEL (2000) se supuso que la inversión de los sectores exentos tenía la misma participación que las ventas exentas dentro del VBP, de aquí que de los 83.386 millones de pesos de inversión, 15.517 pesos corresponden a sectores exentos.

Compras intermedias. De los 365.633 pesos que suman las compras intermedias, sólo una parte genera créditos fiscales. A ésta se le restan 35.208 millones de pesos de ventas intermedias exentas, 3.263 millones de pesos de las compras de los RNI y monotributistas (para los primeros se siguió la metodología de FIEL, 2000, multiplicando la participación de los RNI dentro de las categorías de AFIP para cada sector por la cantidad de compras intermedias, y para los segundos se tomó el valor de sus ventas en cada sector y neto del valor agregado). Adicionalmente se restan 58.155 millones de pesos de compras gravadas para ventas exentas tanto a nivel de ventas intermedias como de ventas finales (que se calcularon a partir del total de ventas exentas como proporción del VBP, multiplicando esa relación por el total de compras de cada sector).²⁰

La tabla 7.2 presenta la información resumida de cálculo de ventas y ajustes, así como la asignación sectorial.

TABLA 7.2
VENTAS Y AJUSTES A LAS VENTAS PARA EL CÁLCULO DE LA RECAUDACIÓN POTENCIAL
(En millones de pesos)

Sectores	VBP a precios básicos	Ajustes a las ventas	Ventas que generan débito fiscal	Débito teórico	Compras intermedias	Ajustes a las compras	Compras que generan crédito fiscal	Crédito teórico
1. Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	69.705	21.964	47.740	6.858	27.271	49	27.222	4.798
2. Pesca	1.992	1.552	439	90	729	0	729	150
3. Explotación de minas y canteras	42.340	16.984	25.356	5.215	17.488	69	17.419	3.405
4. Industria manufacturera	247.781	51.852	195.929	39.524	123.054	12.591	110.462	23.197
5. Suministro de electricidad, gas y agua	16.326	2.057	14.269	3.217	8.619	12	8.608	1.986
6. Construcción	46.924	5.531	41.393	8.263	29.477	7	29.470	6.189
7. Comercio mayorista y minorista y reparaciones	80.432	8.538	71.894	13.908	31.266	1.422	29.844	5.303
8. Hoteles y restaurantes	18.834	7.795	11.039	2.308	8.874	33	8.842	1.769
9. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	57.196	26.901	30.295	6.385	10.636	1.064	9.572	1.996
10. Intermediación financiera	26.658	7.752	18.907	3.823	8.577	1.503	7.075	1.486
11. Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	100.521	52.865	47.656	9.007	52.095	32.342	19.753	4.148
12. Administración pública, defensa y org. extraterrit.	39.567	39.567	0	0	18.230	18.230	0	0
13. Enseñanza, servicios sociales y de salud	48.307	48.307	0	0	21.221	21.221	0	0
14. Otras actividades de servicios ¹	26.482	26.202	280	56	8.096	8.084	12	2
Utilización de bs. y ss. nacionales a precios básicos	823.065	317.867	505.198	98.651	365.633	96.626	269.007	54.430
Importaciones CIF	88.082							
Utilización de bienes y servicios a precios básicos	911.148							

Notas: 1. Servicios comunitarios, sociales, personales y servicio doméstico.

Fuente: elaboración propia (ver texto).

7.5.3. Recaudación potencial, recaudación efectiva y resultados

La presencia de tasas múltiples del IVA da lugar a la necesidad de calcular la fracción de las ventas sujetas a impuestos que son incididas por alguna de las tasas del IVA vigentes, para cada sector económico. Para realizar este cálculo, se han tenido en cuenta las relaciones entre “débitos fiscales a tasas diferenciales” y “débito fiscal total” que surgen de las declaraciones juradas consolidadas de IVA correspondientes al año 2004, según han sido identificadas por AFIP, y se aplicó la alícuota correspondiente (21% o diferenciada) a las ventas y compras potenciales (última columna de la tabla 7.2). Los débitos teóricos resultantes son 98.651 millones de pesos, mientras que los créditos teóricos alcanzan a 54.430 millones de pesos, dando a lugar a una recaudación potencial de 44.221 millones de pesos.

TABLA 7.3
RECAUDACIÓN POTENCIAL Y EFECTIVA DE IVA. AÑO 2004

Sectores de la matriz	Recaudación potencial	Recaudación efectiva neta (AFIP)	Diferencia absoluta	Diferencia relativa (%)
1. Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	2.060	948	-1.111	-54
2. Pesca	-61	0	61	-
3. Explotación de minas y canteras	1.809	1.703	-106	-6
4. Industria manufacturera	16.326	10.465	-5.861	-36
5. Suministro de electricidad, gas y agua	1.230	1.173	-57	-5
6. Construcción	2.074	906	-1.169	-56
7. Comercio mayorista y minorista y reparaciones	8.605	7.441	-1.164	-14
8. Hoteles y restaurantes	538	309	-229	-43
9. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4.389	3.298	-1.091	-25
10. Intermediación financiera	2.337	2.007	-330	-14
11. Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	4.859	2.369	-2.489	-51
12. Administración pública, defensa y org. extraterrit.	0	0	0	-
13. Enseñanza, servicios sociales y de salud	0	0	0	-
14. Otras actividades de servicios comunitarios, sociales, personales y servicio doméstico	53	946	893	-
Total	44.221	31.566	-12.655	-28,6

Fuente: elaboración propia sobre la base de tabla 7.2 y AFIP.

En cuanto a la recaudación efectiva correspondiente al año 2004, se suman el impuesto generado por operaciones en el mercado interno recaudado por la Dirección General Impositiva y el IVA recaudado por la Dirección General de Aduanas, que ascendió a 33.836 millones de pesos. A este monto se le adiciona la suma correspondiente a los descuentos del IVA a favor del contribuyente por compras de bienes (incluidos los combustibles) o contratación de servicios con tarjetas de crédito o débito, de manera de comparar la situación potencial con la real calculada con la alícuota general. Un segundo ajuste corresponde a restarle la devolución de créditos fiscales a la exportación para hacerla estrictamente comparable con la recaudación potencial (neto de exportaciones) estimada.²¹ De esta manera, la recaudación efectiva ajustada ascendió a 31.566 millones de pesos. La tabla 7.3 presenta el resumen de recaudación potencial y efectiva por sectores.

A partir de la comparación de los datos agregados, la tasa de incumplimiento del IVA para el año 2004 es del 28,6%.

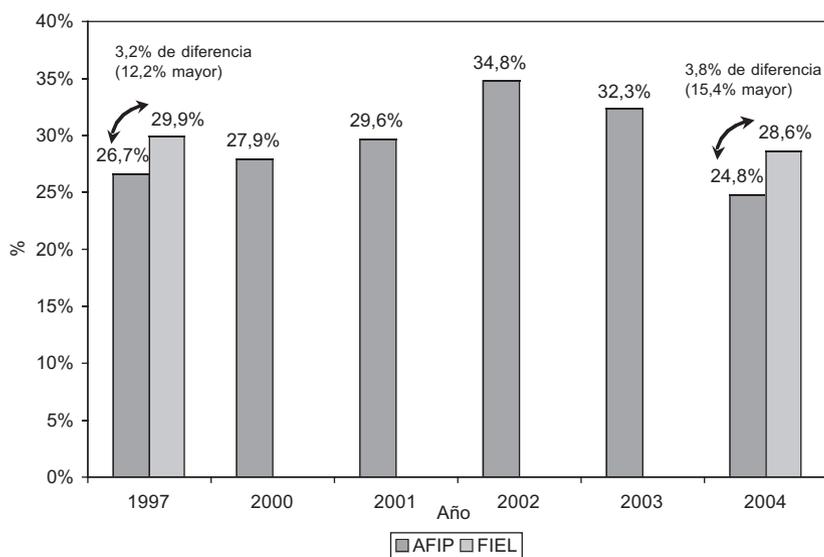
7.5.4. Comparación con los resultados de la AFIP y con la evidencia histórica en la Argentina

FIEL (2000) detectó, para el año 1997, un 29,9% de evasión en IVA. La estimación del año 2004 es, entonces, solamente un 1,3% menor que la del año 1997 (4,3% menos como porcentaje de la tasa de evasión de 1997).

AFIP (2005) estimó, para 2004, un 24,8% de evasión, valor 15,4% inferior al estimado en este trabajo (o diferencia de 3,8 puntos porcentuales). Esta diferencia es similar a la que surge de comparar FIEL (2000) y AFIP (2005) para el año 1997, evasión del 29,9 y del 26,7% respectivamente, lo que refleja una diferencia de 3,2 puntos porcentuales. Una posible explicación es que se usan metodologías distintas (en general, la evidencia internacional indica un incumplimiento ligeramente mayor cuando se utiliza la matriz como fuente de estimación). El Anexo II presenta una estimación de la evasión en IVA por sector económico.

En cuanto a la comparación internacional, la estimación de incumplimiento obtenida es similar a la observada en Colombia, levemente superior a la de Chile, y por debajo de las tasas de incumplimiento encontradas en México, Uruguay y países europeos de alta evasión.

FIGURA 7.3
EVOLUCIÓN DEL INCUMPLIMIENTO EN IVA SEGÚN FIEL Y AFIP



Fuente: elaboración propia sobre la base de FIEL y AFIP.

7.6. CONCLUSIONES

En este capítulo se estimó la evasión en el IVA en la Argentina para el año 2004. Luego de una discusión sobre la metodología y los procedimientos de estimación, se puso en perspectiva la importancia de la presión impositiva y productividad del IVA en la Argentina respecto de otros países de Latinoamérica y Europa, señalando una baja productividad y presión en este país.

La estimación de incumplimiento de IVA en la Argentina es del 28,6% de la recaudación potencial, similar a la estimada por FIEL para el año 1997, y levemente superior a la estimada por AFIP para el mismo año (26,4%). Estos guarismos posicionan el incumplimiento tributario en la Argentina en niveles intermedios respecto de los obtenidos en otros trabajos para Latinoamérica (inferior en Chile, similar en Colombia y superior en México y Uruguay) y similar a países europeos de alta evasión (Italia y España).

Al comparar el incumplimiento tributario entre sectores, y teniendo en cuenta la aclaración realizada sobre la relevancia cualitativa (posiblemente con un margen de error importante), se detectan sectores de elevado incumplimiento—agropecuario, construcción y hoteles y restaurantes— que no son muy importantes en materia de recaudación; sectores con incumplimiento intermedio o alto—como el manufacturero y las actividades inmobiliarias, empresariales y alqui-

ler— que son importantes en cuanto a su aporte a la recaudación total. El resto de los sectores o bien representan muy poco de la recaudación total o bien presentan un bajo nivel de evasión.

En los sectores de alta evasión, sin embargo, y para una presión tributaria dada, debe resaltarse que, por un lado, los agentes económicos informales pueden competir aun siendo más ineficientes que los formales; mientras que el grupo de agentes económicos afectados corresponde a los del sector formal, quienes soportan la mayor carga de la presión tributaria. Como lamentablemente se desconoce el número de empresas informales en cada sector, así como el grado de formalidad/informalidad de las empresas registradas en la AFIP no se puede avanzar en una estimación de la presión tributaria que enfrentan agentes formalizados *vis à vis* la que enfrentan agentes parcialmente formales e informales.

ANEXO I

En la sección 7.3 se presentaron resultados sobre presión tributaria y productividad del IVA en términos del consumo final a partir de la consideración de que el IVA es un impuesto al consumo. Sin embargo, en los países de la Unión Europea, el IVA recae también sobre el consumo intermedio y la formación de capital (un 34% de la base imponible, para el promedio de los países considerados en la tabla I.1).

TABLA I.1
DISTINTAS CATEGORÍAS DE DEMANDA EN LA BASE DEL IVA
PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

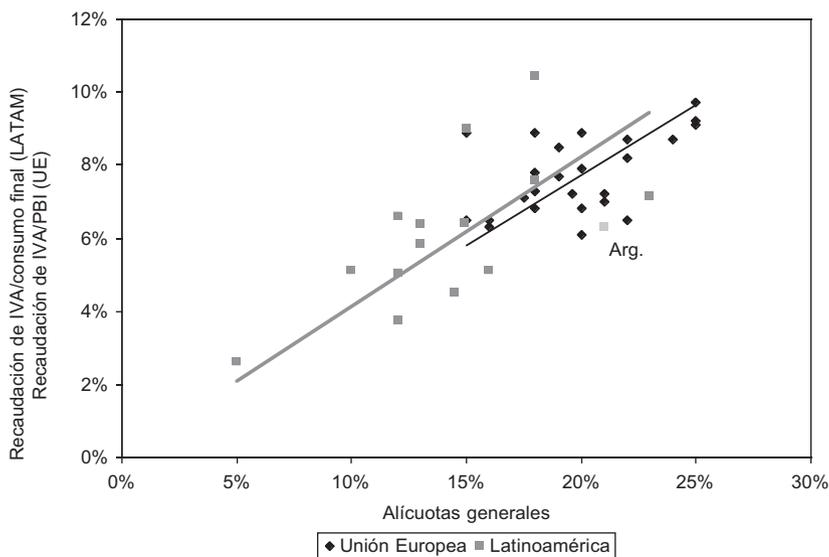
Estados miembros	Consumo final privado	Consumo intermedio de instituciones privadas sin fines de lucro y gobierno general	Consumo intermedio de otros sectores	Formación de capital de instituciones privadas sin fines de lucro y gobierno general	Formación de capital de otros sectores	Otros
Bélgica	71	5	9	3	10	2
Dinamarca	59	12	13	3	13	0
Alemania	61	9	11	3	16	0
Grecia	67	7	0	6	19	0
España	73	5	6	4	9	2
Francia	64	8	11	5	12	1
Irlanda	60	5	9	6	17	3
Italia	74	5	12	2	7	0
Luxemburgo	64	4	19	6	7	0
Holanda	63	6	12		17	2
Austria	72	8	6		12	2
Portugal	68	9	12	7	4	0
Finlandia	64	14	11	5	4	2
Suecia	60	19	12	4	5	0
Reino Unido	68	9	15	2	6	1
Promedio	66	8	11	4	10	1

Fuente: European Commission (2005), página 388.

De esa manera, en la comparación que se realiza a continuación, se utiliza como base imponible el consumo final para países de Latinoamérica y PBI para países de la Unión Europea. En la figura I.1 (similar a la figura 7.1) se presenta el promedio de presión tributaria y alícuotas impositivas durante los años 1995-2003 para una muestra de 26 países de Europa y 17 de América latina.

A partir de la figura parece no haber diferencia entre la relación de la presión tributaria y la alícuota general para el promedio de países de Latinoamérica y de la Unión Europea. La recaudación efectiva aumenta con la alícuota legal. Por otro lado, por cada punto porcentual de alícuota, la recaudación efectiva aumenta aproximadamente en el 40%, dependiendo de la forma funcional de la relación entre alícuota legal y recaudación efectiva.²² Para el caso particular de la

FIGURA I.1
PRESIÓN TRIBUTARIA DEL IVA

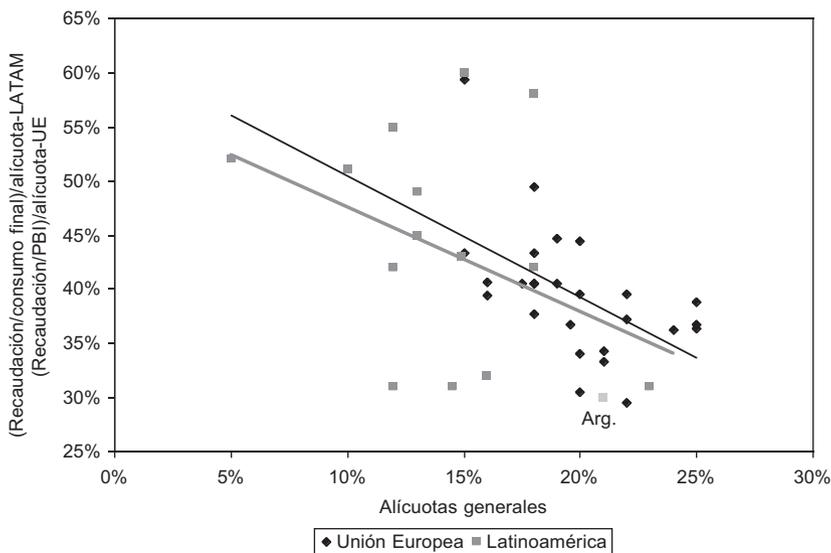


Argentina, la presión tributaria se encuentra por debajo de la línea de recaudación promedio correspondiente a la muestra de países de Latinoamérica.

La figura I.2 presenta la productividad del impuesto para la misma muestra. Los resultados son cualitativamente similares a los de la sección 7.3. Existe una relación negativa (no condicionada) entre la tasa legal del impuesto y su productividad, tanto para el conjunto de países de la Unión Europea como para los países de Latinoamérica. Esa relación es relativamente similar para los países de la muestra, con un promedio de aproximadamente 40%. En el caso de la Argentina, la productividad del IVA se encuentra entre las más bajas (aun con una alícuota legal por encima del promedio de la muestra).

A partir de estos resultados, en contraste con los obtenidos en la sección 7.3,

FIGURA I.2
PRODUCTIVIDAD MEDIA DEL IVA



Fuente: elaboración propia sobre la base de European Commission (2005), Stotsky y WoldeMariam (2002), Subdirección de Estudios del SII (Chile), Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, DGI Uruguay, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (México), AFIP (Argentina). Los países de la Unión Europea incluidos en la comparación son Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Letonia, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, y Noruega (que no pertenece a la UE). Los países de Latinoamérica incluidos en la comparación son Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, R. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

no se observan diferencias significativas entre países de Europa y de América latina, más allá de una mayor varianza en la relación presión tributaria/alícuota para los países del segundo grupo.

ANEXO II

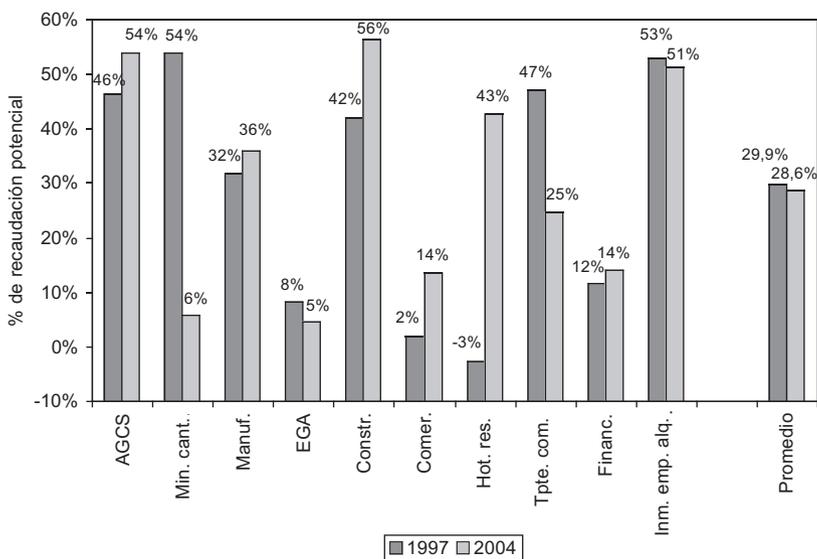
La metodología aplicada en la sección 7.5 permite desagregar la recaudación potencial por sectores, la cual puede ser comparada con la información de la AFIP sobre recaudación efectiva sectorial.

Antes de realizar esa comparación, debe advertirse que *los resultados son solamente indicativos de relaciones cualitativas, dado que al pasar de un cálculo agregado a un cálculo sectorial, el margen de error aumenta considerablemente.*

La figura II.1 presenta las estimaciones de incumplimiento en IVA y una comparación con las estimaciones obtenidas por FIEL (2000) para el año 1997. Las similitudes sectoriales más importantes entre 1997 y 2004 son, por un lado, un elevado incumplimiento en los sectores agropecuario, construcción y servicios (actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler),²³ y por otro lado, un bajo nivel de incumplimiento en los sectores de servicios públicos (electricidad, gas y agua) y financieros.

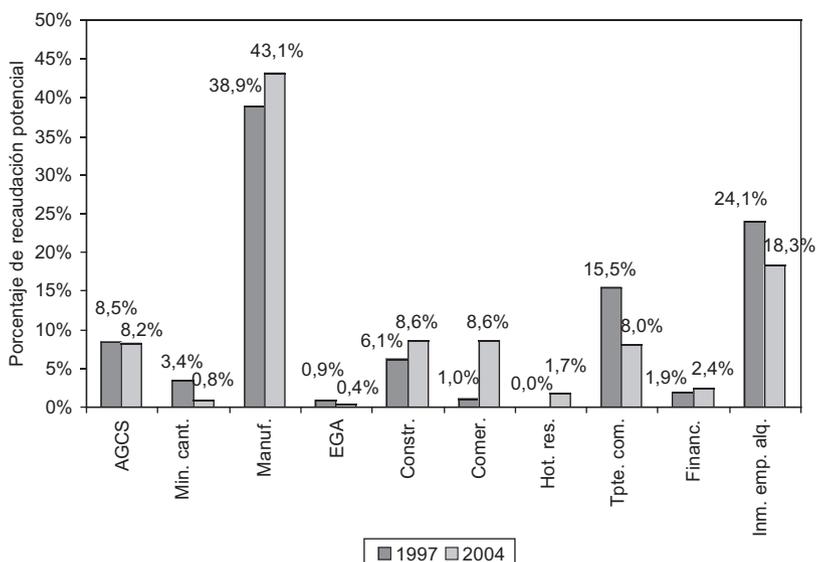
El incumplimiento en el sector de minas y canteras es bajo relativo al año 1997, al igual que en el sector de transportes y comunicaciones (posiblemente por una mayor participación del sector de telecomunicaciones), mientras que el

FIGURA II.1
DIFERENCIA SECTORIAL DE INCUMPLIMIENTO TRIBUTARIO
(Porcentaje de la recaudación sectorial)



Fuente: elaboración propia.

FIGURA II.2
DIFERENCIA SECTORIAL DE INCUMPLIMIENTO TRIBUTARIO
(Porcentaje de incumplimiento total)



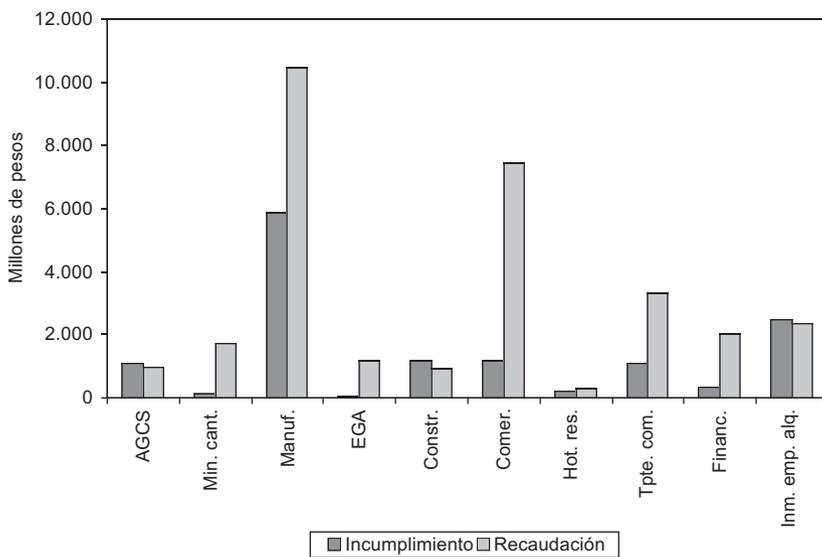
Fuente: elaboración propia.

incumplimiento en el sector hoteles y restaurantes es bastante mayor. Estos resultados parecen más ajustados a la expectativa de evasión, mayor en servicios diseminados, siendo menor en servicios públicos y actividades de extracción (estas últimas, concentradas en pocas empresas, posiblemente más sujetas a un control impositivo). El incumplimiento tributario en el sector manufacturero es levemente superior al promedio. Asimismo, si bien sigue siendo más bajo que lo esperado, la estimación de 2004 reporta un grado de incumplimiento en el sector de comercio, mayor que en 1997.²⁴

En los sectores de alto incumplimiento, sin embargo, y para una dada presión tributaria promedio, los agentes económicos formales enfrentan una mayor presión, que dificulta llevar adelante el negocio, y a su vez, los agentes económicos informales pueden competir aun siendo más ineficientes que los formales.

La figura II.2, presenta el incumplimiento tributario sectorial como porcentaje del incumplimiento total, para reflejar la relevancia sectorial de la evasión. Este gráfico refleja la importancia del sector manufacturero, y en segunda medida el sector de servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler, que conjuntamente representan un poco más del 60% del incumplimiento tributario total. Sectores como el agropecuario, construcción y hoteles y restaurantes, si bien presentan un elevado grado de incumplimiento, no son representativos en la economía en su conjunto.

FIGURA II.3
 DIFERENCIA SECTORIAL DE RECAUDACIÓN E INCUMPLIMIENTO TRIBUTARIO
 (En millones de pesos)



Fuente: elaboración propia.

Por último, en la figura II.3 se compara el nivel de recaudación e incumplimiento por sectores. Las principales fuentes sectoriales de recaudación son los sectores manufacturero, comercio, transporte y comunicaciones y servicios. Entre ellas, los problemas más importantes de incumplimiento se observan en los sectores manufacturero y servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler.

NOTAS

1. El autor agradece la colaboración y comentarios de Augusto Mercadier e Ignacio Aldasoro.

2. Según Zee (1995) existe un tercer método que es el *método aditivo* de cálculo que define el valor agregado sobre la suma del pago a los factores productivos (incluidas las utilidades).

3. Éste sería el caso si no hubiese retrasos entre la realización de créditos y débitos para una empresa (por ejemplo, es bien conocido que la AFIP demora en realizar los reintegros del IVA por exportaciones, los saldos por percepciones, retenciones, etc.).

4. De acuerdo con la Ley de Impuesto al Valor Agregado (t.o. en 1997 y sus modificaciones), “la base para el cálculo del débito fiscal es el precio neto de la operación, incluido el de servicios prestados juntamente con la operación o con motivo de ella y contraprestaciones de financiación. No integran la base el IVA generado por la propia

operación y los tributos internos que reconozcan como hecho imponible la misma operación. Mientras que el crédito fiscal está conformado por el impuesto tributado a raíz de importación de cosas muebles y por el impuesto facturado por proveedores de bienes y servicios, en tanto los bienes importados o adquiridos y los servicios se vinculen con operaciones efectivamente gravadas, cualquiera sea la etapa de su aplicación, o se exporte". Decreto 280/97 del 15-04-1997.

5. A los que se agregan costos adicionales cuando la alícuota impositiva no es única entre sectores y entre etapas de la cadena productiva.

6. En el capítulo 6 se mostró que el primer efecto es indeterminado. Si bien el ahorro del impuesto no pagado constituye el premio por evadir, la disminución en el ingreso disponible producto de la mayor alícuota impositiva (con individuos con aversión absoluta al riesgo decreciente) lleva a los agentes a evadir menos.

7. Los números se obtienen de una tendencia lineal sin ordenada al origen (esto es, con una alícuota de 0% la recaudación es nula). Con una configuración alternativa –en particular, cuadrática–, un aumento de un punto en la alícuota legal produce un aumento en la recaudación de 0,61 en el promedio de países de Latinoamérica y de 0,68 en el promedio de países de la Unión Europea, y a partir de cierta alícuota umbral (bastante superior al 26%, que es la máxima alícuota presentada en la figura), el efecto cuadrático lleva a una reducción en la recaudación.

8. Para una aplicación, véase Engel, Galetovic y Raddatz (1998) que estiman la tasa de evasión en el IVA en Chile siguiendo esta metodología.

9. Por ejemplo, Jorratt (1996) menciona que si en el uso del sistema de cuentas nacionales se utiliza información tributaria (sin corregirla por potencial evasión), el potencial teórico pierde independencia y la evasión resulta subestimada.

10. Existe un cuarto método que son los experimentos de laboratorio. Análisis internacionales (en Estados Unidos) han detectado la importancia de la estructura de impuestos, más allá de los niveles de las alícuotas impositivas y exenciones, así como el rol de las medidas de detección (que aumentan la probabilidad de detección) en las decisiones de evasión. Este tipo de experimentos no se ha realizado en la Argentina.

11. Las observaciones de esta sección se nutren de Barra y Jorratt (1999), FIEL (2000) y AFIP (2005).

12. Por actividad informal se entiende aquella actividad económica que ha quedado fuera de las estadísticas nacionales, pero en la cual está involucrada la transacción de un bien o servicio con existencia legal.

13. Las tres metodologías utilizadas son: a) estimación indirecta a partir de la utilización exclusiva de las cuentas nacionales (evasión del 39% de la recaudación potencial); b) estimación indirecta a partir de la comparación de información de cuentas nacionales y de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (evasión del 35,3%), y c) aproximación para la detección del IVA potencial y la evasión por sectores de actividad económica a través de una actualización de la matriz insumo producto de la economía (evasión del 38,1%).

14. Según los autores, la metodología de cuentas nacionales no permite determinar si esta caída es estadísticamente significativa o si se trata de oscilaciones en torno a un valor verdadero que en realidad no ha cambiado.

15. La diferencia entre precios del comprador y precios básicos son los impuestos al valor agregado y a las importaciones. Si se restan los impuestos a exportaciones, a los ingresos brutos e internos, se obtienen los precios del productor.

16. Véase, por ejemplo, Gorman (1971).

17. El supuesto de preferencias Cobb-Douglas para el consumo privado de bienes y servicios domésticos (netos de importaciones) permite mantener la participación en el gasto (de bienes y servicios, respectivamente) constante. Una alternativa es utilizar una función de preferencias más general (que incluya las alternativas de coeficientes fijos y preferencias lineales), pero en esos casos las participaciones en el gasto (de bienes o servicios, según corresponda) dependen de precios relativos, además del nivel de gasto, lo que dificulta la estimación.

18. Véase capítulo 3.

19. Esto implicó asumir de manera implícita que la estructura económica de Tierra del Fuego no ha cambiado entre 1997 y 2004.

20. Estas compras se restan de las compras que generan crédito fiscal, porque al cortarse la cadena de débitos y créditos en la venta exenta, forman parte de la recaudación del fisco.

21. Una apreciación similar cabe aquí, ya que los créditos fiscales que se deducen corresponden a períodos anteriores, al tiempo que deberían deducirse los créditos aplicables a las exportaciones del período analizado.

22. Los números se obtienen de una línea de tendencia lineal sin ordenada al origen (esto es, con una alícuota de 0% la recaudación es nula). Con una configuración alternativa –en particular, cuadrática–, un aumento de un punto en la alícuota legal produce un aumento en la recaudación de 0,61 en el promedio de países de Latinoamérica y de 0,57 en el promedio de países de la Unión Europea, y a partir de cierta alícuota umbral (bastante superior al 26%, que es la máxima alícuota presentada en la figura), el efecto cuadrático lleva a una reducción en la recaudación.

23. La participación de la alícuota diferenciada en las declaraciones juradas, correspondientes al sector de actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, resultó bastante menor que la esperada, considerando la participación de actividades exentas y con alícuotas diferenciadas. Para ese sector se realizó una corrección aumentando la participación de estas últimas actividades (a un 20% de los débitos teóricos, en lugar del 6% según información de la AFIP). Si la participación de esas actividades fuese aún mayor (por ejemplo, 30%), el incumplimiento caería del 51 al 46% de la recaudación potencial (y el incumplimiento agregado del 28,6 al 28,1%).

24. En el caso del sector comercio, si se aplica una alícuota de aproximadamente 18%/19% (por alícuotas reducidas, etc.) al valor agregado del sector (48.387 millones de pesos), la recaudación potencial sería de aproximadamente 8.710/9.190 millones de pesos, mientras que la AFIP reporta una recaudación de 7.292 millones de pesos. En ese caso, la evasión sin contemplar ajustes rondaría el 16-20% de la recaudación potencial. Es posible que exista cierta recaudación cruzada entre industria y comercio en los datos de la AFIP. Por ejemplo, la MIP y cuentas nacionales imputan un valor agregado de industria y comercio, pero si existe una actividad integrada que se reporta bajo el sector comercio en las declaraciones juradas ante la AFIP, parte de esa recaudación efectiva corresponde al sector industria. Tal situación aumentaría la evasión en comercio y la disminuiría en industria. Por otro lado, es posible que existan declaraciones de actividades integradas asignadas a industria, lo que produce el efecto opuesto en la evasión entre sectores.

REFERENCIAS

- AFIP: Tributos Vigentes en la República Argentina a Nivel Nacional (actualizado al 31 de marzo de 2005).
- Barra, P. y Jorratt, M.: “Estimación de la Evasión Tributaria en Chile”, Departamento de Estudios, Servicio de Estudios Internos, Chile. Disponible en: www.sii.cl
- Cobas, P.; Perelmuter, N. y Tedesco, P.: “Evasión fiscal en Uruguay: un estudio sobre el impuesto al valor agregado”, trabajo de investigación monográfico, UDELAR, 2004.
- Engel, E.; Galetovic, A, y Raddatz, C.: “Efectos de la acción del servicio de impuestos internos sobre la recaudación de IVA y renta”, Santiago de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 1998.
- European Commission Directorate-General Taxation and Customs Union: “Structures of the Taxation System in the European Union”, Research in Official Statistics, 2005.
- FIEL (2000), *La economía oculta en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial, 2000.
- Gorman, W.: “Two Stage Budgeting”, mimeo, 1971.
- Hagemann, R.; Jones, B. y Montador, R.: “Tax Reform in OECD Countries: Motives, Constraints and Practice”, en *OECD Economic Studies*, vol. 10, 1998, págs. 85-226.
- Hernández Trillo, F. y Carrillo, A.: “Evasión fiscal en México: el caso del IVA”, en *Centro de Investigaciones y Docencia Económicas*, 2004.
- Jorratt, M.: “Evaluación de la capacidad recaudatoria del sistema tributario y de la evasión tributaria”, en *Estudios Económicos Tributarios n° 15*, Santiago de Chile, Servicio de Impuestos Internos, 1996.
- Matthews, K.: “VAT Evasion and VAT Avoidance: is There a European Laffer Curve for VAT?”, en *International Review of Applied Economics*, vol. 17, n° 1, 2003, págs. 105-114.
- Nam, C.; Parshe, R. y Schaden, B.: “Measurement of Value Added Tax Evasion in Selected EU Countries on the Basis of National Account Data”, documento de trabajo CESifo n° 431, Munich, 2001.
- Serra, P.: “Estimación de la evasión en el Impuesto al Valor Agregado”, Serie de Documentos de Trabajo, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 1991.
- Serra, P.: *Measuring the Performance of Chile's Tax Administration*, Santiago, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, 2000.
- Steiner, R. y Soto, C.: “IVA: productividad, evasión y progresividad”, documento de trabajo de Fedesarrollo, Bogotá, 1991.
- Stotsky, J. y WoldeMariam, A.: “Central American Tax Reform: Trends and Possibilities”, documento de trabajo del FMI WP/02/227, 2002.
- Zee, H.: “Impuesto al Valor Agregado”, en Parthasarathi Shome (edit.), *Manual de Política Tributaria*, Fondo Monetario Internacional, 1995.

Capítulo 8

EVASIÓN IMPOSITIVA EN IMPUESTOS DIRECTOS PERSONALES: GANANCIAS DE LAS PERSONAS Y SEGURIDAD SOCIAL

Walter Cont y Nuria Susmel¹

8.1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta una estimación del incumplimiento tributario en el caso de los impuestos a las ganancias de las personas y de seguridad social. Como se mencionó en el capítulo 3, en la Argentina el impuesto a las ganancias grava cuatro categorías generadoras de ingreso (del suelo, del capital, beneficios de las empresas y ciertos auxiliares de comercio y del trabajo personal), mientras que los impuestos al trabajo gravan solamente el trabajo personal.

El primer impuesto es pagado por el agente sujeto a éste, para lo cual existen dos posibilidades. Cuando la única fuente de ingreso de la persona es laboral, la empresa retiene al trabajador el impuesto. En cambio, cuando el individuo tiene otras fuentes de ingreso, debe presentar ante la agencia recaudadora una declaración de sus ganancias. En ambos casos, el impuesto se calcula a partir de una escala de alícuotas (entre el 9 y el 35%) sobre la ganancia imponible a la cual se llega luego de una serie de deducciones. Por su parte, el trabajo se grava con una combinación de impuestos y en forma diferencial según el tipo de relación laboral. En el caso de los trabajadores en relación de dependencia la empresa, por un lado, está obligada a retener al trabajador los aportes a la seguridad social (aportes personales) y, por otro lado, está obligada a realizar contribuciones, también con destino a la seguridad social (contribuciones patronales), mientras que para los trabajadores por cuenta propia existen dos especificaciones: monotributistas y autónomos.

En este capítulo se estima solamente el grado de incumplimiento en el impuesto a las ganancias de las personas físicas y sucesiones indivisas (esto es, trabajadores en relación de dependencia y autónomos) y en los impuestos al trabajo por parte de trabajadores y empresas (esto es, para el trabajo en relación de dependencia), desagregando el análisis en los segmentos formal e informal de la economía.

La forma de evadir por el segmento informal de la economía es directamente

la no inscripción y no pago de impuestos, mientras que en el segmento formal las alternativas más comunes son la subdeclaración de ingresos/sobredeclaración de gastos. En la sección 8.2 se realiza una estimación del incumplimiento tributario como consecuencia de distintas prácticas de evasión por parte de los agentes formales. En la sección 8.3 se realiza una estimación de los impuestos que no ingresan al fisco por razones de informalidad. En la sección 8.4 se compilan los resultados de incumplimiento y se analiza la factibilidad de recaudar esos impuestos que no son ingresados a las arcas tributarias. En la sección 8.5 se presentan las conclusiones.

8.2. EL INCUMPLIMIENTO TRIBUTARIO EN EL SECTOR FORMAL

Como se señaló en la introducción de este capítulo, las principales posibilidades de evasión en el sector formal se pueden clasificar en subestimación de ingresos y sobreestimación de deducciones.

El procedimiento utilizado para calcular el incumplimiento en los impuestos a las ganancias y al trabajo consiste en cuatro etapas. Primero, se utilizó información de declaraciones de impuestos a las ganancias y de remuneraciones y pago de aportes de SIJyP (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones), que proveyó la AFIP especialmente para este estudio. La base de datos del impuesto a las ganancias contiene una distribución de declaraciones por tramos de ingreso, detallando –entre otras cosas– ingresos, deducciones, ganancia imponible e impuesto determinado. En la base de datos del SIJyP se encuentra: número de trabajadores, empleadores, remuneración, aportes y constitución de la familia (esposa e hijos), por dos tipos de apertura –por nivel de salario y por tamaño de empresa– y para dos meses del año 2004 (marzo y septiembre). Segundo, se definió una regla de subestimación de ingresos y una de sobreestimación de gastos (en este caso, para el impuesto a las ganancias). Tercero, se recalculó la recaudación potencial del impuesto con los nuevos ingresos (y deducciones en el caso del impuesto a las ganancias), dada la estructura vigente del impuesto. Finalmente, se estimó una aproximación al incumplimiento tributario a partir de la diferencia entre la recaudación potencial y real. En la sección 8.4 se analizan las implicancias de medir evasión de esta forma.

8.2.1. *Impuesto a las ganancias*¹

En el caso del impuesto a las ganancias a las personas y sucesiones indivisas, se observó que la recaudación de la AFIP para el año 2004 fue de 6.120 millones de pesos. La AFIP calculó el impuesto determinado para los agentes económicos que presentaron declaraciones juradas en 4.276 millones de pesos, recaudados a partir de retenciones (por ejemplo, cuando uno de los ingresos es

TABLA 8.1
 IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y SUCESIONES INDIVISAS. DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS,
 DEDUCCIONES E IMPUESTO POR INTERVALOS DE INGRESO PARA EL AÑO 2004

Tramo de ingresos gravados (en pesos)	Presentaciones con ingresos gravados	Ingresos gravados (miles de \$)	Ingresos exentos (miles de \$)	Gastos y deducciones (miles de \$)	Deducciones generales (miles de \$)	Beneficio (miles de \$)	Quebranto (miles de \$)
Más de	hasta						
1	10.000	153.090	891.691	154.681	25.323	748.313	42.353
10.001	20.000	173.224	2.522.142	400.575	87.337	2.046.133	26.494
20.001	30.000	106.750	2.636.119	484.473	89.237	2.067.259	20.783
30.001	40.000	70.482	2.448.659	485.046	81.669	1.879.575	10.510
40.001	50.000	46.173	2.063.378	446.165	68.915	1.543.326	7.438
50.001	60.000	32.151	1.761.726	421.637	56.181	1.281.265	7.866
60.001	80.000	43.400	3.000.259	809.107	89.253	2.098.010	14.198
80.001	100.000	27.395	2.449.647	741.125	64.947	1.635.113	5.829
100.001	150.000	37.486	4.563.526	1.662.052	101.893	2.787.241	13.341
150.001	200.000	18.257	3.149.681	1.343.603	57.216	1.737.207	6.975
200.001	300.000	16.648	4.036.813	2.000.730	57.793	1.970.050	11.777
300.001	500.000	12.057	4.601.737	2.638.605	46.812	1.897.434	10.604
500.001	1.000.000	7.220	4.929.804	3.050.970	32.653	1.826.449	9.810
1.000.001	1.500.000	1.786	2.157.768	1.464.859	10.788	677.460	4.918
1.500.001	2.000.000	685	1.173.733	803.108	3.846	368.559	3.627
2.000.001	3.000.000	559	1.363.268	935.763	3.695	414.878	2.701
3.000.001	5.000.000	303	1.128.269	829.976	2.742	298.527	4.260
Más de	5.000.000	189	1.819.998	1.256.033	2.953	546.172	3.021
Total		747.855	46.698.218	19.928.507	883.253	25.822.970	206.505

TABLA 8.1 (Cont.)
 IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y SUCESIONES INDIVISAS. DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS. DEDUCCIONES E IMPUESTO POR INTERVALOS DE INGRESO PARA EL AÑO 2004

Tramo de ingresos gravados (en pesos)		Cargas de familia (miles de \$)	Ganancia no imponible (miles de \$)	Deducciones especiales (miles de \$)	Ded. personales computables (miles de \$)	Ganancia neta sujeta a impuesto (miles de \$)	Impuesto determinado (miles de \$)	Alicuota promedio %
Más de	hasta							
1	10.000	194.151	551.403	327.929	704.620	43.692	3.932	9,0
10.001	20.000	348.423	670.449	847.334	1.655.059	391.075	35.826	9,2
20.001	30.000	241.761	417.141	739.449	1.334.205	733.054	74.518	10,2
30.001	40.000	171.178	276.785	537.688	963.623	915.953	107.179	11,7
40.001	50.000	117.141	181.691	365.860	624.963	918.363	123.956	13,5
50.001	60.000	84.427	126.436	257.018	426.917	854.349	129.558	15,2
60.001	80.000	117.377	171.033	336.263	536.650	1.561.360	266.422	17,1
80.001	100.000	76.779	108.101	203.101	297.211	1.337.902	255.252	19,1
100.001	150.000	107.418	147.626	268.215	340.213	2.447.028	528.622	21,6
150.001	200.000	53.567	71.571	125.653	138.122	1.599.085	393.385	24,6
200.001	300.000	46.842	62.404	98.919	99.715	1.870.336	505.612	27,0
300.001	500.000	32.191	43.076	65.697	69.295	1.828.139	531.187	29,1
500.001	1.000.000	18.713	24.978	35.114	37.363	1.789.086	556.596	31,1
1.000.001	1.500.000	4.621	6.122	8.413	8.386	669.074	215.980	32,3
1.500.001	2.000.000	1.712	2.279	3.031	2.828	365.731	120.663	33,0
2.000.001	3.000.000	1.393	1.884	2.562	2.066	412.812	138.198	33,5
3.000.001	5.000.000	675	961	1.313	906	297.621	100.666	33,8
Más de	5.000.000	390	567	709	279	545.892	188.754	34,6
Total		1.618.758	2.864.508	4.224.269	7.242.417	18.580.553	4.276.305	23,0

Fuente: AFIP.

TABLA 8.2
 IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE LAS PERSONAS FÍSICAS EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA QUE NO REALIZAN PRESENTACIÓN ANTE LA AFIP. DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS, DEDUCCIONES E IMPUESTO POR INTERVALOS DE INGRESO PARA EL AÑO 2004

Tramo de ingresos brutos (en pesos)*	Número de trabajadores	Ingreso (miles de \$)	Deducciones estimadas (miles de \$)	Ganancia neta estimada (miles de \$)	Impuesto estimado (miles de \$)	Alicuota promedio %
Más de						
1	2.178.172	14.537.856	54.091.485	0	0	
10.001	1.304.208	18.653.963	35.853.019	0	0	
20.001	331.187	8.219.393	10.159.456	0	0	
30.001	95.990	3.312.602	3.190.773	140.338	12.630	9,0
40.001	58.647	2.559.217	2.097.915	461.302	42.113	9,1
50.001	31.677	1.714.690	1.169.019	545.671	60.969	11,2
60.001	28.644	1.940.189	1.119.530	820.658	114.379	13,9
80.001	17.326	1.546.588	682.850	863.738	152.062	17,6
100.001	7.953	922.309	314.973	607.336	123.418	20,3
150.001						
200.001						
300.001	16.215	5.367.462	919.193	4.448.269	1.337.988	30,1
Más de						
500.001	4.070.019	58.774.268	109.598.212	7.887.312	1.843.559	23,4
Total						

Nota: * Si bien no se puede hacer una comparación directa con el cuadro 8.1, el tramo de ingresos brutos entre 30.000 - 40.000 pesos sería comparable al de ingresos gravados de 0 - 10.000 pesos.

Fuente: estimación propia sobre la base de información de AFIP. Como no se posee información desagregada de los trabajadores con remuneración mensual superior a 10.000 pesos, se los agregó en la categoría de acuerdo con el ingreso promedio anual (un poco más que 300.000 pesos). Este supuesto sobreestima la carga tributaria promedio para los trabajadores con ingresos anuales de entre 150.000 y 300.000 pesos y subestima la carga tributaria promedio para los trabajadores con ingresos anuales superiores a 500.000 pesos.

laboral) y pagos del impuesto. El remanente –1.844 millones de pesos– se supuso que corresponde a retenciones realizadas a trabajadores que no tienen la obligación de presentar declaración jurada ante la AFIP (trabajadores en relación de dependencia cuya única fuente de ingresos es la laboral).

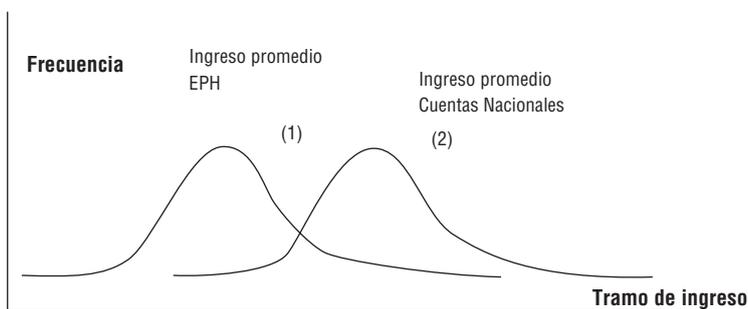
Para el primer grupo de aportantes, la tabla 8.1 presenta información de declaraciones, ingresos, deducciones, ganancia imponible e impuesto determinado, resumidas por tramos de ingreso.³

Para el segundo grupo de aportantes no se conoce la verdadera distribución de remuneraciones, deducciones y obligación tributaria, por lo que a partir de la información de SIJyP se simuló la recaudación de impuestos a las ganancias correspondiente y se la descompuso proporcionalmente entre trabajadores con única fuente de ganancias y trabajadores con más de una fuente de ganancias. La tabla 8.2 resume la información relevante del primer grupo de trabajadores, y se supuso que el segundo grupo está contenido entre los agentes que realizaron la presentación ante la AFIP (tabla 8.1).

8.2.1.1. Regla de subdeclaración de ingresos y sobredeclaración de deducciones

Se pueden mencionar, al menos, dos métodos indirectos que ya han sido utilizados para estimar subdeclaración de ingresos en la Argentina y Croacia. El trabajo de FIEL (2000) define un escenario contrafáctico a partir de supuestos la distribución del ingreso de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que publica el INDEC. Utilizando el número de individuos y su ingreso, por tramo de ingresos, y expandiéndolos proporcionalmente a partir de la diferencia entre el ingreso de las familias (de Cuentas Nacionales) y el ingreso resultante de la EPH. La figura 8.1 muestra esa expansión.

FIGURA 8.1
SIMULACIÓN DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EPH

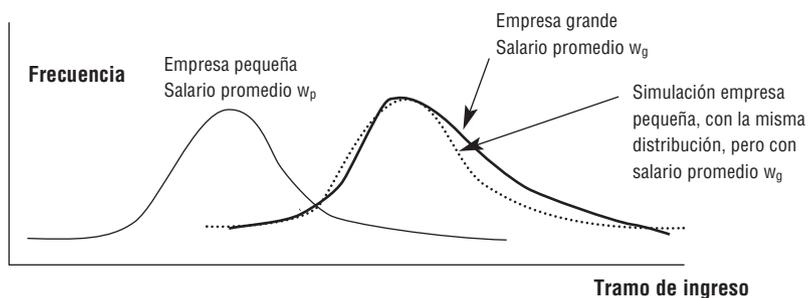


Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH y Cuentas Nacionales.

Dado que la EPH usualmente excluye a personas con ingresos altos, este tipo de expansión acarrea esa exclusión. Por otro lado, dado que se trabaja con la estimación de la EPH que cubre a toda la población urbana, la distribución de ingresos resultante sería comparable con la distribución de ingresos que surge a partir de la recaudación de la AFIP más los casos de evasión por no presentación ante la agencia recaudadora. Esto es, la comparación incluiría tanto agentes formales como informales.³

El segundo método que se ha utilizado considera solamente el sector formal de la economía correspondiente a trabajadores en relación de dependencia y estima conjuntamente evasión de impuestos a las ganancias y contribuciones a la seguridad social (Madzarevic Sujster, 2002; véase también, Ott, 2004). A partir de observaciones sobre la distribución de salarios sectorial y por tamaño de empresa, se presume que las empresas pequeñas y medianas subdeclaran la remuneración al factor trabajo. La regla de subdeclaración, de esa manera, consiste en expandir la distribución existente de salarios en empresas pequeñas y medianas, de modo que el salario promedio se iguale con el de las empresas grandes. La figura 8.2 muestra este caso:

FIGURA 8.2
SIMULACIÓN DISTRIBUCIÓN DE SALARIOS POR TAMAÑO DE EMPRESA



Fuente: ídem figura 8.1.

Entonces, respetando la distribución de salarios de la empresa pequeña (distribución punteada), se supone que la subdeclaración es proporcional entre trabajadores de una misma empresa por la relación entre remuneraciones promedio por tamaño (es decir w_g/w_p). Este método puede ser criticable porque toma como referencia el salario de empresas grandes del sector y, a su vez, supone que no se evaden impuestos en empresas grandes. Asimismo, no informa nada respecto de la evasión de esos impuestos por trabajadores por cuenta propia formales y por trabajadores informales.

Existen otros trabajos que abordan la problemática de evasión desde otros ángulos. Por ejemplo, Kriz *et al.* (2004) utilizan varias metodologías para estimar características de la evasión en el impuesto a las ganancias de las personas en Estonia. A partir de la encuesta del mercado de trabajo, consideran evasores a los que no reportan el tipo de contrato laboral o reportan que tienen un contrato “de palabra”. Por otro lado, con información de la encuesta de ingreso y consumo de hogares, calculan una tasa de evasión –y por ende se infiere una subdeclaración– como la diferencia entre el impuesto potencial (calculado a partir del ingreso declarado y de la legislación del impuesto) y el impuesto pagado (también declarado por el encuestado).⁴ D’Amuri y Fiorio (2004) analizan la relación entre evasión del impuesto a las ganancias de las personas y la distribución del ingreso en Italia. Para el caso de asalariados, obtienen una elevada tasa de evasión en deciles de ingreso bajos (55% en el primer decil y 28% en el segundo) que se reduce fuertemente con el nivel de ingresos (menor al 5% a partir del sexto decil). Para los trabajadores por cuenta propia, la tasa de evasión es más uniforme por grupos de ingreso.

Ambos métodos descriptos más arriba comparten la característica de que una vez que se define la “regla de subdeclaración” queda determinado el nivel de evasión. Sin embargo, el primer método (que mantiene el principio de estimación similar al utilizado en Estonia) difiere del segundo en que la estimación de recaudación potencial surge por definir un patrón de subdeclaración no controlado por el investigador. El segundo método es más arbitrario, y el investigador es el que define el nivel de subdeclaración.

Intentar replicar el primer método de comparar la distribución del ingreso de la EPH con la de las DDJJ de la AFIP implicaría expandir los ingresos de la EPH por un factor muy alto para aproximar el ingreso de las personas en el año 2004 (alrededor de 3, comparado con 1,8 en 1997), generando una tasa de evasión muy alta. Utilizar el segundo método también reporta una tasa de evasión muy elevada, a partir del supuesto cuestionable de que las empresas de tamaño mediano y pequeño pueden pagar el mismo salario promedio que las empresas grandes. Asimismo, el primer método solamente tuvo en cuenta el impuesto pagado vía declaraciones juradas, obviando la posibilidad de subdeclaración de ingresos por parte del trabajo en relación de dependencia con una única fuente de ingreso.

Entonces, en este capítulo se sigue el principio del segundo método para los trabajadores formales (la evasión en el sector informal se estima en la sección 3), pero utiliza una regla de subestimación más conservadora sobre DDJJ y distribución de salarios (ambos considerados formales) que la utilizada por los dos métodos anteriores.

En cuanto a la estimación de la subdeclaración de ingresos se definió una regla consistente para los impuestos a las ganancias y al trabajo. Ésta consiste en suponer dos escenarios de subestimación a partir de la información de distribución de remuneración laboral por tamaño de empresa (según el SIJyP):

- Escenario 1: se subestiman ingresos por un 40% en empresas pequeñas (menos de 50 empleados), 20% en empresas medianas (entre 50 y 500 empleados), y 10% en grandes (más de 500 empleados).⁵
- Escenario 2: se subestiman ingresos por un 20% en empresas pequeñas, 10% en empresas medianas y 5% en empresas grandes.

La tabla 8.3 presenta la distribución de remuneraciones laborales por tamaño de empresa y sector (que es utilizada en la sección 8.2) y la correspondiente al promedio del sector (que es la utilizada en esta sección).

Como se mencionó anteriormente, este escenario de subdeclaración es más conservador que el considerado para Croacia. Por ejemplo, utilizando el “salario potencial 1”, la subdeclaración promedio es un 34% de la remuneración real (esto es, un 25% de la remuneración potencial), mientras que utilizando el salario de las empresas grandes, la subdeclaración sería un 50% de la remuneración real (o un 33% de la potencial). El escenario con “salario potencial 2” es más conservador aún.

Para los ingresos de capital, se supone menor margen para evadir el impuesto a las ganancias. Este supuesto se puede sostener a partir de considerar un mayor control sobre individuos de altos ingresos (como es el caso de Italia). En cambio, si se considera la alternativa de subdeclaración de ingresos del capital derivado de tenencias de activos no declaradas (en el país o en el exterior), la evasión sería mayor. Por simplicidad, se presenta el caso de un factor de subdeclaración igual a la mitad que la utilizada para ingresos laborales, y se menciona el cambio en el incumplimiento bajo el supuesto de una subdeclaración mayor de ingresos de capital.

En cuanto a la estimación de la sobredeclaración de gastos y deducciones se definió la siguiente regla para el impuesto a las ganancias. Se suponen dos esce-

TABLA 8.3
DISTRIBUCIÓN DE REMUNERACIÓN LABORAL POR TAMAÑO DE EMPRESA:
SIJYP Y ESTIMACIONES BAJO SUPUESTOS DE ESCENARIOS 1 Y 2 (PESOS/MES)

Tamaño de empresa/ sector	Remuneración promedio (SIJyP)	Salario potencial 1	Salario potencial 2
< 50	824,6	1.372,5	1.030,1
50 - 500	1.245,3	1.554,1	1.382,5
> 500	1.742,6	1.935,1	1.833,8
Promedio	1.161,8	1.553,9	1.320,0
Aumento promedio		33,8%	13,6%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del SIJyP provistos por la AFIP.

narios de sobreestimación a partir de la información de distribución de remuneración laboral por tamaño de empresa, que se vinculan al supuesto de subdeclaración de ingresos:

- Escenario 1: se sobreestiman deducciones por 40% para los rubros “Gastos y Deducciones” y “Deducciones Generales”, y por 20% para el rubro “Deducciones Personales”.⁶ Los trabajadores en relación de dependencia con única fuente de ingresos sobredeclaran un 20% el rubro “Deducciones Estimadas”.
- Escenario 2: se sobreestiman deducciones por 20% para los rubros “Gastos y Deducciones” y “Deducciones Generales” y por 10% para el rubro “Deducciones Personales”. Los trabajadores en relación de dependencia con única fuente de ingresos sobredeclaran un 10% el rubro “Deducciones Estimadas”.

Para cada escenario de subdeclaración de ingresos/sobredeclaración de gastos, se supone alternativamente que:

- Caso a: todos los agentes pueden subdeclarar ingresos y sobredeclarar gastos.
- Caso b: los agentes con ingresos inferiores a 300.000 pesos anuales mantienen sus posibilidades de evadir; aquellos con ingresos entre 300.000 y 500.000 pesos ven limitadas sus posibilidades de manipular ingresos o deducciones; aquellos con ingresos superiores a 500.000 pesos anuales no subdeclaran ingresos ni sobredeclaran gastos. Este caso se sostiene sobre la presunción de que la agencia recaudadora realiza un mayor control sobre los (relativamente pocos) agentes con altos ingresos.

TABLA 8.4
SUPUESTOS SOBRE ALTERNATIVAS DE SUB-DECLARACIÓN DE INGRESOS
Y DE SOBREDECLARACIÓN DE DEDUCCIONES

Escenarios	Subdeclaración de ingresos		
	Remuneración potencial 1 alta sobredeclaración de deducciones	Remuneración potencial 2 baja sobredeclaración de deducciones	
	Evasión proporcional	Escenario 1.a	Escenario 2.a
Sobredeclaración de gastos	Evasión decreciente a partir de un cierto tramo de ingresos	Escenario 1.b	Escenario 2.b

Fuente: elaboración propia.

TABLA 8.5
 RESULTADOS DE INCUMPLIMIENTO EN EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS
 DE LAS PERSONAS POR APORTANTES FORMALES,
 BAJO LOS CUATRO ESCENARIOS DE FORMAS DE EVASIÓN, DURANTE EL AÑO 2004
 (En miles de pesos)

Tramo de ingresos gravados Impuesto		Escenario 1.a	Escenario 1.b	Escenario 2.a	Escenario 2.b	
(en pesos)	AFIP ¹					
Más de	hasta					
1	10.000	3.932	234.765	234.765	45.309	45.309
10.001	20.000	48.456	314.014	314.014	154.953	154.953
20.001	30.000	116.630	418.050	418.050	240.124	240.124
30.001	40.000	168.148	458.191	458.191	290.198	290.198
40.001	50.000	238.335	558.947	558.947	377.671	377.671
50.001	60.000	281.620	571.701	571.701	405.773	405.773
60.001	80.000	389.840	757.621	757.621	550.355	550.355
80.001	100.000	255.252	502.517	502.517	367.022	367.022
100.001	150.000	528.622	1.108.876	1.108.876	792.698	792.698
150.001	200.000	393.385	860.544	860.544	607.528	607.528
200.001	300.000	505.612	1.139.677	1.139.677	798.741	798.741
300.001 ²	500.000	1.869.175	3.280.170	2.661.433	2.491.347	2.188.877
500.001	1.000.000	556.596	1.382.252	556.596	943.610	556.596
1.000.001	1.500.000	215.980	597.581	215.980	395.895	215.980
1.500.001	2.000.000	120.663	330.860	120.663	219.779	120.663
2.000.001	3.000.000	138.198	382.426	138.198	253.275	138.198
3.000.001	5.000.000	100.666	309.519	100.666	199.728	100.666
Más de	5.000.000	188.754	509.409	188.754	340.497	188.754
Total		6.119.864	13.717.121	10.907.192	9.474.502	8.140.105
% incumplimiento			55,4	43,9	35,4	24,8

Notas: 1. Incluye simulación de impuesto a trabajadores que no realizan presentación.

2. Se ordenaron los ingresos brutos salariales de la tabla 2.2 por tramo de ingreso neto. Como no se posee información desagregada de los trabajadores con remuneración mensual superior a 10.000 pesos, se los agregó en la categoría de acuerdo con el ingreso promedio anual (un poco más que 300.000 pesos, manteniendo la misma categoría de ingreso sujeto a impuesto). Este supuesto sobreestima la carga tributaria promedio para los trabajadores con ingresos anuales gravables entre 150.000 y 300.000 pesos y subestima la carga tributaria promedio para los trabajadores con ingresos anuales gravables superiores a 500.000 pesos.

Fuente: elaboración propia sobre la bse de AFIP y SIJyP.

A partir de estos supuestos cabe realizar las siguientes aclaraciones. Primero, se define un intervalo de posibilidades de incumplimiento tributario que van desde el escenario 1.a (mayor evasión) a 2.b (menor evasión), esperando que la realidad se encuentre en algún escenario intermedio. La tabla 8.4 resume las combinaciones de formas de evadir.

Segundo, se aplicó una regla de subestimación de ingresos similar para asalariados que para no asalariados sobre ingresos que provienen de fuentes distintas del capital (principalmente trabajo). Este supuesto puede ser bastante fuerte pero conservador, en particular si se presume que los trabajadores por cuenta propia tienden a subdeclarar más que los asalariados, dada la libertad para hacerlo (en particular, no dependen de la cooperación del empleador).⁷ Tercero, respecto de estimaciones anteriores para la Argentina (FIEL, 2000), existen diferencias en la metodología respecto de: a) los escenarios contrafácticos, que se arman a partir de supuestos de declaraciones de ingresos y deducciones en lugar de utilizar la distribución del ingreso de la EPH; b) la estimación del incumplimiento tributario, que incluye no sólo a los individuos que realizan la presentación ante la AFIP, sino también a los que no la realizan (pero excluye a los informales, para lo que la estimación se realizó en la sección anterior); c) incorpora la evasión de impuestos al trabajo, y d) utiliza consistentemente la información de la AFIP y del SIJyP para ambos impuestos.

8.2.1.2. Resultados

La tabla 8.5 presenta los resultados de incumplimiento en el impuesto a las ganancias de las personas.

Allí puede observarse que, en el caso de un control perfecto, la administración recaudadora estaría dejando de ingresar entre un 55,4% (supuesto de mayor evasión) y un 24,8% (supuesto de menor evasión) de la recaudación potencial. Estimaciones con supuestos intermedios, que resultan más aceptables, la pondrían en el orden del 35-44%.⁸

8.2.2. Impuestos al trabajo

Respecto del incumplimiento tributario de los impuestos al trabajo por subdeclaración, se lo estimó con un criterio similar al de ganancias: se realizaron dos hipótesis diferentes de subdeclaración (correspondientes a los escenarios 1 y 2), a partir de las cuales se estimó la recaudación potencial para cada caso, tanto para los aportes patronales como para los personales.

En el cálculo del incumplimiento por aportes personales solamente se consideraron los conceptos que efectivamente recauda el fisco, es decir PAMI, el aporte con destino al Fondo Nacional de Redistribución de las Obras Sociales y el aporte jubilatorio en la proporción que ingresa al sistema de reparto. No se

incluyó la parte de aporte, dado que la evasión por este concepto no afecta las cuentas del fisco, ya que ese monto ingresaría a las cuentas individuales de las AFJP. Dado que se contaba con la recaudación por tramo de ingreso, se utilizó como tasa de aporte la que surge de dividir la recaudación (excluida la correspondiente a obra social) por la remuneración sujeta a aportes, a la cual se le restó la parte proporcional que se destina a jubilación por capitalización. Esta tasa fue aplicada a las remuneraciones potenciales consideradas. Para los tramos de salarios superiores al tope establecido para el cómputo de aportes personales se consideró que la recaudación potencial sería idéntica a la actual, dado que el blanqueo de ingresos no redundaría en mayor recaudación.

No se contó con información pública de recaudación de aportes patronales por tramo de ingreso, por lo tanto se utilizaron para el cálculo, las tasas legales de aporte. También en este caso se excluyó el concepto de obra social, ya que el monto recaudado no es computado por las cuentas públicas, pero sí se incluyó la parte proporcional correspondiente al Fondo Nacional de Redistribución de las Obras Sociales.

La tabla 8.6 presenta los resultados del incumplimiento de las obligaciones previsionales.

Para el año 2004, el total de impuestos al trabajo no ingresados a la seguridad social ascendía a casi 3.852 millones de pesos cuando se asume la mayor sub-declaración de ingresos o 1.555 millones de pesos bajo la hipótesis de menor subdeclaración. Esto representa un incumplimiento del 24,5 u 11,5% de la recaudación potencial, respectivamente. En otros términos, una política que lograra reducir la subdeclaración a cero conseguiría incrementar la recaudación actual entre un 13 y un 31%, según la hipótesis que se utilice.

TABLA 8.6
INCUMPLIMIENTO DE IMPUESTOS AL TRABAJO, AÑO 2004
(En miles de pesos)

	Escenario 1			Escenario 2		
	Incumplimiento de aportes			Incumplimiento de aportes		
	Personales	Patronales	Total	Personales	Patronales	Total
Monto incumplido	756.272	3.096.598	3.852.869	305.237	1.249.809	1.555.046
Recaudación potencial	2.985.897	13.033.374	16.019.271	2.534.862	11.186.586	13.721.447
% de incumplimiento	25,60	24,20	24,50	12,20	11,40	11,50

Fuente: elaboración propia sobre la base de información del SIJyP.

8.3. EL INCUMPLIMIENTO TRIBUTARIO EN EL SECTOR INFORMAL

El caso del sector informal corresponde a individuos que directamente no están inscriptos en las bases de impuestos estimados aquí (a los que la literatura económica reconoce como *ghosts*), por lo que la evasión es por la totalidad de los ingresos.

La estimación se realizó separando los ocupados en asalariados y no asalariados, ya que los criterios de aportes son diferentes en cada caso: en el caso de los asalariados, los aportes a la seguridad social son una proporción de sus salarios, mientras que los trabajadores por cuenta propia, si bien su aporte se diferencia según su “renta presunta”, aportan sumas fijas. La distribución entre asalariados y no asalariados se realizó sobre la base de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, que brinda información para los ocupados urbanos, y realizando una estimación para el sector rural. Los asalariados informales se estimaron teniendo en cuenta la tasa de informalidad asalariada del INDEC, la cual se supuso idéntica para el sector rural. En tanto que los trabajadores por cuenta propia informales se estimaron restando del total aquellos que aportan al SIJyP.

Si bien se mencionó que la evasión de los asalariados informales es por la totalidad de sus ingresos, se supuso que, de ingresar al mercado formal, el salario que percibirían no sería idéntico al que perciben en el mercado informal, el cual es sustancialmente menor por diferentes motivos (cuestiones de productividad, capital humano, etc.). Sin embargo, en vista de las regulaciones existentes sobre los salarios, como salarios mínimos y salarios convencionales, los cuales no necesariamente se cumplen en el sector informal, se puede suponer que, de formalizarse este grupo, los salarios deberían ser similares a los pagados por el sector formal, incluyendo en éstos la corrección por incumplimiento tributario anteriormente estimada. De todos modos, el salario utilizado no fue el salario promedio sectorial, sino un promedio ponderado del salario en las empresas pequeñas y medianas, ya que se estima que el empleo informal en las empresas más grandes es despreciable. Las tasas de aporte para el cómputo de los montos no ingresados por el empleo informal fueron las legales, aunque se excluyó el aporte con destino a la obra social, ya que este monto tiene un destino “privado”, aunque sí se incluyó la parte de este aporte que se destina al Fondo Nacional de Redistribución de las Obras Sociales.

La tabla 8.7 resume los cálculos de incumplimiento tributario en el sector asalariado informal.

El grado de incumplimiento del sector informal, considerando los aportes de seguridad social e impuesto a las ganancias, varía según el nivel de salario que se considere. Con el salario promedio declarado al SIJyP éste ascendería a 11,5 millones de pesos. Si se considera además la subdeclaración, el incumplimiento se ubicaría entre 15,5 y 19,5 millones de pesos, según el supuesto que se tome.

TABLA 8.7
 CÁLCULO DE INCUMPLIMIENTO TRIBUTARIO EN ASALARIADOS INFORMALES
 DURANTE EL AÑO 2004
 (En miles de pesos)

Informales	Salario SIJyP	Salario potencial 1	Salario potencial 2	Con salario SIJyP		Con salario potencial 1		Con salario potencial 2		
				Seg. social	Ganancias	Seg. social	Ganancias	Seg. social	Ganancias	
Total	4.052.930	932	1.454	1.132	10.856.324	681.912	16.927.073	2.647.484	13.181.472	2.379.538

Nota: Los salarios potenciales 1 y 2 corresponden a los de la tabla 8.4.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de EPH, SIJyP y AFIP.

En el caso de los trabajadores informales por cuenta propia, éstos, de formalizarse podrían tener que tributar como monotributistas o como autónomos, dependiendo del nivel de ingreso anual. Los monotributistas pagan una suma fija, de acuerdo con su nivel de facturación. Este aporte consta de dos partes: componente impositivo y previsional. El componente impositivo cubre el pago de ganancias e IVA. A los efectos del cálculo de evasión en ganancias de este grupo, se supuso que la mitad del componente impositivo corresponde al pago del impuesto a las ganancias. Por su parte, los autónomos pagan una suma fija –que varía según la categoría en que revistan– con destino a la seguridad social y están alcanzados, además, por las normas generales del impuesto a las ganancias.⁹ Se consideró, tanto en el caso de los monotributistas, como en el caso de los autónomos, que el aporte coincide con el promedio de las categorías existentes en cada caso.

Para el cálculo del incumplimiento bruto se realizó el supuesto de que todos los trabajadores por cuenta propia informales serían monotributistas en caso de formalizarse. Este supuesto es razonable a partir de considerar que la mayoría de los trabajadores informales tienen ingresos bajos.

Como puede verse en la tabla 8.8, para el grupo de trabajadores por cuenta propia, se estimó una pérdida de recaudación de seguridad social de alrededor de 1,000 millones de pesos anuales (al año 2004) y de 1,500 millones pesos de impuestos a las ganancias.

TABLA 8.8
CÁLCULO DE INCUMPLIMIENTO TRIBUTARIO EN TRABAJADORES
POR CUENTA PROPIA

	Trabajadores informales cuenta propia	Monotributo	
		Seg. social	Ganancias
Supuesto: todos los informales pasan a monotributo	2.414.334	1.014.020	1.522.237

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de EPH, SIIyP y AFIP.

La tabla 8.9 presenta un resumen de los resultados obtenidos. Al incluir la recaudación potencial de impuestos correspondiente al sector informal de la economía, el incumplimiento en impuesto a las ganancias oscila entre el 40 y el 60%, mientras que el incumplimiento en seguridad social oscila entre el 52 y el 56% (en ambos casos, en términos de la recaudación potencial).

TABLA 8.9
 INCUMPLIMIENTO EN EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE LAS PERSONAS
 E IMPUESTOS AL TRABAJO
 (en miles de pesos) DURANTE EL AÑO 2004

Escenarios	Escenario 1.a	Escenario 1.b	Escenario 2.a	Escenario 2.b
Recaudación potencial IG personas (formal)	13.717.121	10.907.192	9.474.502	8.140.105
Recaudación potencial IG personas (informal)	2.204.149	2.204.149	2.204.149	2.204.149
Recaudación real IG personas	6.119.864	6.119.864	6.119.864	6.119.864
Incumplimiento IG personas	9.801.406	6.991.477	5.558.787	4.224.390
Incumplimiento (% recaudación potencial)	62%	53%	48%	41%
Impuestos al trabajo (formal)	16.019.271	16.019.271	13.721.447	13.721.447
Impuestos al trabajo (informal)	11.870.345	11.870.345	11.870.345	11.870.345
Recaudación real impuestos al trabajo	12.166.401	12.166.401	12.166.401	12.166.401
Incumplimiento impuestos al trabajo	15.723.214	15.723.214	13.425.390	13.425.390
Incumplimiento (% recaudación potencial)	56%	56%	52%	52%

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de EPH, SIJyP y AFIP.

8.4. UNA REESTIMACIÓN

En la sección anterior se estimó una pérdida de recaudación por impuesto a las ganancias que oscila entre el 40 y el 61% de la recaudación potencial, y por impuestos al trabajo de entre el 52 y el 56% de la recaudación potencial. Sin embargo, esta estimación de pérdida de recaudación difícilmente pueda ser capturada por la agencia recaudadora dado que, con la tecnología de control disponible, la recaudación alcanzable es la efectiva.

Según se analizó en el capítulo, las decisiones económicas de evasión se ven influenciadas por una serie de determinantes, entre ellos la probabilidad de detección, el grado de aversión al riesgo del agente, los costos de evadir y un conjunto de variables adicionales (propensión intrínseca a evadir, vinculación entre recaudación y beneficios del gasto público, percepciones de la tecnología disponible para detectar la evasión, etc.).

Uno de los mecanismos disponibles que tiene la agencia recaudadora para mejorar la recaudación es disponer de recursos adicionales para aumentar la detección de evasión, y por ende aumentar la percepción de los agentes económicos sobre la probabilidad de detección. De acuerdo con la metodología utilizada para estimar la evasión, una mayor probabilidad de detección tiene dos efectos sobre las decisiones de evasión estimadas aquí: los trabajadores informales se formalizan y los trabajadores formales son disuadidos (parcialmente) de subdeclarar ingresos.

El propósito de esta sección es realizar una primera aproximación a este punto. Esta estimación es preliminar, sujeta a un margen de error dados los supuestos para realizar el cálculo.

8.4.1. Segmento informal

Aprovechando la información disponible de la EPH y de la Encuesta Tributaria del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS, 1999), se estima el impacto de un aumento en la percepción de detección por parte de los agentes económicos (en particular, aumento de recursos para mayor control) sobre la distribución de trabajo entre asalariado y no asalariado, formal e informal.

A partir de una onda de la EPH se puede calcular la distribución de trabajadores por categoría de empleo (asalariado formal, asalariado informal, autónomo formal, autónomo informal y desempleado/inactivo).¹⁰ Dado que cada onda de la EPH preserva individuos encuestados de tres ondas anteriores (un cuarto de los encuestados en una onda permanecen encuestados por dos años), se pue-

TABLA 8.10
CONDICIÓN DE EMPLEO AL AÑO 2004 Y MATRIZ DE TRANSICIONES
ENTRE EL CUARTO TRIMESTRE DE 2004 Y EL PRIMER TRIMESTRE DE 2005

	Condición año 2004		Transición IV trim. 04 \ I trim. 05				
	Cant.	Distrib. %	Asalariado formal	Asalariado informal	Autónomo informal	Autónomo formal	Desocup. /inactivo
Asalariado formal	2.995.875	16,20	0,886	0,055	0,007	0,012	0,040
Asalariado informal	3.115.018	16,90	0,082	0,611	0,071	0,014	0,222
Autónomo informal	618.494	3,30	0,031	0,172	0,584	0,052	0,160
Autónomo formal	1.629.921	8,80	0,055	0,110	0,117	0,585	0,133
Desocup./inactivo	10.121.398	54,80	0,011	0,062	0,028	0,006	0,892

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la EPH.

de obtener una matriz de transiciones entre actividades. La tabla 8.10 muestra la condición de la población representada por la EPH al año 2004 (un 16,2% son empleados activos formales, un 16,9% son asalariados informales, un 3,3% autónomos formales, un 8,8 % autónomos informales, y el resto son desocupados/inactivos).

La tabla 8.10 también muestra cómo evolucionaron las distintas condiciones de empleo. Así, por ejemplo, entre el último trimestre del año 2004 y el primero del año 2005, un 88,6% de los asalariados formales mantuvo su condición, y el resto se reasignó principalmente entre asalariado informal e inactivo/desempleado. Cuando los trabajadores autónomos cambian su actividad, lo hacen entre otra condición de autónomo o dejan de trabajar; los trabajadores informales oscilan entre actividades en relación de dependencia o autónomas, o eventualmente no trabajan.

El ejercicio de *enforcement* propuesto parte de considerar que la distribución de empleo, por un lado, está asociada a la recaudación de ese año, y por otro, está afectada por una serie de condiciones que determinan la situación laboral e impositiva del trabajador. Supóngase que la distribución del trabajo está determinada por una serie de factores de la siguiente manera:

$$\Pr[a_i|a_j] = f(w, t, pr_det, otros...) \quad (8.1)$$

donde $\Pr[a_i|a_j]$ es la probabilidad –medida por frecuencias– de estar en la condición a_i (asalariado formal, asalariado informal, autónomo formal, autónomo informal y desocupado/inactivo) en el momento $t+1$, dado que la actividad en el momento t es a_j . Esa probabilidad se ve afectada por los salarios vigentes, la presión impositiva (laboral y ganancias), la probabilidad de ser detectado en caso de estar en el sector informal o de subdeclarar salarios y otros factores que tienen que ver con las características de las familias.

El salario real se estimó a partir de datos de la EPH, y el salario potencial se estimó a partir del grado de subdeclaración considerado en las secciones 2 y 3. La alícuota del impuesto a las ganancias se estimó a partir de los ingresos (reales o potenciales). Los detalles se presentan en el Anexo.

La variable de probabilidad de detección, que es la que interesa para intentar evaluar su efecto sobre la distribución en la condición de trabajo, puede estimarse a partir de la Encuesta Tributaria de SINTyS. Esa encuesta fue realizada en varios sectores económicos y en cinco grandes centros urbanos en el año 1999.¹¹ En particular, la variable de probabilidad de detección reportada por Andrés (2002) toma los valores que se reportan en la tabla 8.11.

Como se posee sólo un dato temporal de la probabilidad de detección, el correspondiente al año 1999, se introdujo variabilidad en ella a partir de la utilización de la información de la EPH desagregada por región y por el sector económico al que pertenece el trabajador. Es decir, se supuso que no cambió en el tiempo, pero se la diferenció por región y sector económico.

TABLA 8.11
PROBABILIDAD DE DETECCIÓN, POR REGIÓN Y SECTOR ECONÓMICO, AÑO 1999

Región	Percepción de probabilidad de detección	Sector económico	Percepción de probabilidad de detección
Cdad. de Buenos Aires	0,378	Agricultura	0,414
Gran Buenos Aires	0,371	Manufacturas	0,332
Mendoza	0,591	Electricidad y agua	0,356
Tucumán	0,351	Construcción	0,281
Córdoba	0,387	Sistema financiero	0,544
		Servicios profesionales	0,375
		Comercio	0,467
		Hoteles y restaurantes	0,267
		Transportes y comunicaciones	0,425

Fuente: Andrés (2002).

Los detalles de la regresión de la ecuación (8.1), realizada para los cinco aglomerados de la tabla 8.11, se presentan en el Anexo. Los resultados se aplican al total del país, siendo la representatividad de los cinco aglomerados un 67% de la población y un 70% de los ingresos que cubre la EPH.¹²

La tabla 8.12 muestra la distribución final de la población y su cambio con el aumento en la probabilidad de detección en 10% (esto es, por ejemplo, aumenta del 37,8 al 47,8% en la Ciudad de Buenos Aires, y del 33,2 al 43,2% en el sector manufacturero).

TABLA 8.12
SIMULACIÓN DE LA CONDICIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES
ANTES Y DESPUÉS DEL AUMENTO EN LA PROBABILIDAD DE DETECCIÓN

	Condición al trim. I 2005	Cambio en la distr. de condición
Asalariado formal	3.105.406 16,8%	3.283.287 17,8%
Asalariado informal	3.045.783 16,5%	2.920.180 15,8%
Autónomo formal	588.630 3,2%	637.828 3,5%
Autónomo informal	1.552.020 8,4%	1.530.167 8,3%
Desocup./inactivo	10.188.866 55,1%	10.109.243 54,7%

Fuente:

Los resultados son los cualitativamente esperables, en particular, que un aumento en la probabilidad de detección produzca un movimiento en el mercado de trabajo de sectores informales a formales. El mayor cambio es de asalariado informal a formal. Por otro lado, hay un aumento en trabajadores autónomos formales que provienen principalmente de autónomos informales e inactivos/desocupados.

8.4.2. Segmento formal

En cuanto a la respuesta de los trabajadores formales ante un aumento en la probabilidad de detección, la información disponible no permite realizar una

TABLA 8.13
SIMULACIÓN DEL AUMENTO EN LA RECAUDACIÓN ANTE UN AUMENTO
DE 10% EN LA PROBABILIDAD DE DETECCIÓN

	Escenario 1.a	Escenario 1.b	Escenario 2.a	Escenario 2.b
Recaudación potencial IG personas (formal)	6.789.527	6.585.348	6.403.265	6.308.563
Recaudación potencial IG personas (informal)	49.555	41.463	40.803	36.047
Recaudación real IG personas	6.119.864	6.119.864	6.119.864	6.119.864
Incumplimiento (% recaudación potencial)	50%	39%	32%	22%
Aumento recaudación (% recaudación real)	12%	8%	5%	4%
Recaudación potencial impuestos al trabajo (formal)	13.127.610	13.127.610	12.982.415	12.982.415
Recaudación potencial impuestos al trabajo (informal)	489.512	497.934	498.620	503.571
Recaudación real impuestos al trabajo	12.166.401	12.166.401	12.166.401	12.166.401
Incumplimiento (% recaudación potencial)	51%	51%	47%	47%
Aumento recaudación (% recaudación real)	12%	12%	11%	11%

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de EPH, SIJyP y AFIP.

estimación. Para este caso, se utilizan estimaciones realizadas en estudios de evasión del impuesto a las ganancias en Estados Unidos. Andreoni *et al.* (1998) hacen referencia a dos estudios. Por un lado, Dubin y Wilde (1988) estiman una elasticidad de la probabilidad de detección al ingreso reportado de 0,1-0,2. Por otro lado, Alm, Bahl y Murray (1993) estiman una elasticidad de la multa por evasión al ingreso reportado de 0,1.

Estas estimaciones sugieren que la combinación de probabilidad de detección/multa esperada es relativamente baja en disuadir la subdeclaración de ingresos. Dado que la tecnología de control (informatización, controles cruzados, etc.) es mucho más avanzada en Estados Unidos que en la Argentina al haberse tomado, en aquel país, medidas para mejorar la detección de evasión, es esperable que un intento de aumentar la probabilidad de detección tenga un efecto marginal más bajo que en la Argentina. Para el propósito de esta estimación, se supone un impacto marginal mayor de la probabilidad de detección, con una elasticidad de 0,25-0,30. Los resultados de la simulación se presentan en la tabla 8.13.

En resumen, se estima que un aumento en la probabilidad de detección tendría un efecto positivo sobre la recaudación de ambos impuestos, mayor en seguridad social (entre el 11 y el 12% de la recaudación potencial) y un poco menor en el impuesto a las ganancias de las personas (entre el 4 y el 12% según el escenario elegido). La parte restante para evaluar el ejercicio de política simulado aquí es el costo fiscal de asignar más recursos para aumentar la probabilidad de detección, pero se presume mucho menor que el aumento en la recaudación estimado aquí (sin embargo, se desconoce el costo medido en términos de precio sombra de los recursos).

8.5. CONCLUSIONES

En este capítulo se estima el grado de incumplimiento en los impuestos a las ganancias de las personas y al trabajo. Las formas de incumplir con estos impuestos dependen de si el trabajador es formal o informal. Cuando el trabajador es formal, las alternativas de evasión son subdeclarar ingresos y/o sobredeclarar gastos y deducciones, mientras que en el caso de un trabajador informal la evasión corresponde directamente a no pagar impuestos.

Luego de revisar las alternativas de estimación indirecta de evasión de estos impuestos, se utilizó una metodología discrecional pero conservadora de la evasión, dado que las opciones disponibles (en mayor o menor medida también discrecionales) producirían guarismos más elevados, y posiblemente poco confiables.

La estimación de evasión se realizó en dos partes. En la sección 8.2 se hicieron los cálculos para los trabajadores formales. Luego de proponer proporciones de subestimación de ingresos y sobreestimación de gastos en dos versiones (una

de referencia y otra más conservadora) y a su vez considerando la posibilidad o no de evasión por parte de individuos de altos ingresos se arribó a una estimación de pérdida promedio de recaudación del 40% de la recaudación potencial, o unos 4.440 millones de pesos (entre el 25 y el 55%, dependiendo del supuesto de evasión) y del 18% en los tributos al trabajo (entre el 12 y el 25%, según el supuesto de evasión), o unos 2.700 millones de pesos.

Por su parte, en la sección 8.3 se estimó la evasión en el sector informal. Esta cuenta es más directa, ya que, en este caso, se evade la totalidad del impuesto sin necesidad de subestimar ingresos o sobrestimar gastos. A partir de la estimación del salario que percibirían en caso de formalizarse (estimación para la cual se tuvo en cuenta el tamaño de la empresa en la cual trabajan), se estimó el incumplimiento en el impuesto a las ganancias por 2.200 millones de pesos, y en el impuesto al trabajo (por empresas y trabajadores) por 11.870 millones de pesos.

La evasión conjunta de los segmentos formal e informal de la economía asciende en promedio a más de 6.600 millones de pesos de impuestos a las ganancias de las personas, que equivale a un 50% de la recaudación potencial (entre el 41 y el 62%), y a más de 14.500 millones de pesos de impuestos al trabajo, que equivale a un 54% de recaudación potencial (entre el 52 y el 56%). Si la evasión hubiese sido nula (escenario inalcanzable), la recaudación del impuesto a las ganancias de las personas en el año 2004 habría aumentado de 6.120 millones a 12.760 millones de pesos, y la recaudación de los impuestos al trabajo en el año 2004 habría aumentado de 12.170 millones a 26.740 millones de pesos.

Finalmente, se realizó un ejercicio de simulación que calcula el aumento en la recaudación como consecuencia de aumentar la probabilidad de detección de un empleo informal o subdeclaración de ingresos. La razón de este ejercicio es la posible crítica a las cuentas anteriores, que omiten la factibilidad de recaudar los montos evadidos, a partir de que con la tecnología de control vigente esos montos efectivamente no se recaudan. Un aumento de la probabilidad de detección de valores promedio de 0,40 a 0,50 (es decir, 10%), genera un aumento en la recaudación efectiva del 4 al 12% en el impuesto a las ganancias y del 11 al 12% en los impuestos al trabajo, lo que implica un incumplimiento tributario menor (del 36% en promedio en el impuesto a las ganancias, y del 49% en promedio en el impuesto al trabajo).

Debe recordarse que la información muchas veces es escasa y poco confiable para realizar estimaciones razonables sobre la evasión. A partir de este capítulo quedan muchos ejercicios pendientes, como realizar un análisis de interacción entre evasión tributaria y distribución del ingreso, evasión intersectorial, y efectos de la probabilidad de detección sobre el movimiento del mercado de trabajo (es decir, mejorar las estimaciones de los trabajadores que se formalizan como consecuencia de una mayor percepción de evasión) y sobre la subdeclaración de trabajadores formales (ya que fue imposible realizar una estimación y se la supuso superior a los valores obtenidos en Estados Unidos).

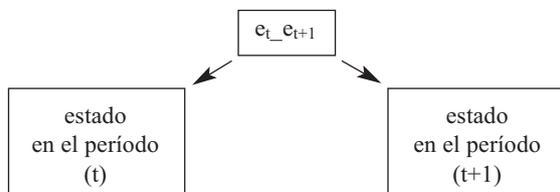
ANEXO

En este anexo se detallan las estimaciones para construir la tabla 8.13, a partir de la información de la Encuesta Permanente de Hogares. El período comprendido por el estudio se extiende desde el año 1998 hasta el segundo trimestre del año 2005. Hasta el año 2003 se utilizó la EPH puntual (en sus dos ondas anuales, correspondientes a los meses de mayo y octubre), y a partir del cuarto trimestre de 2003 se emplea la EPH continua, cuya frecuencia pasa a ser trimestral.

Se utilizaron cinco aglomerados que, debido a su representatividad, nos permitieron expandir sus resultados al total del país. Ellos son GBA, Ciudad de Buenos Aires, Mendoza, Tucumán y Córdoba. La población conjunta de estos aglomerados representa un 60% del total en el año 2004, y sus ingresos constituyen el 70% del ingreso total en el mismo período.

A los fines de este trabajo, se definieron los posibles estados en que puede encontrarse un individuo. Ellos son asalariado formal (af),¹³ asalariado informal (ai), autónomo formal (autf),¹⁴ autónomo informal (auti) y desocupado o inactivo (desi).

Mediante la creación de paneles, se calcularon las probabilidades de transición de un estado a otro para períodos consecutivos. Se construyó un total de veinticinco probabilidades, conforme a las distintas combinaciones que pueden surgir. La nomenclatura de tales variables es la siguiente:



Así, por ejemplo, la variable *ai_af* indica la probabilidad de que un individuo sea asalariado formal en el período en estudio, dado que en el período anterior fue asalariado informal.

A continuación se define el resto de las variables utilizadas en el análisis de regresión:

- *lwpot1*: es el logaritmo natural del salario que “potencialmente” cobrarían los individuos si todos los trabajadores pasaran a estar registrados y si no hubiera subdeclaración de ingresos (se utilizó la variable *wpot1* del texto, los resultados no cambian con la variable *wpot2*).
- *t_finpot*: es la tasa de impuesto a las ganancias que pagarían los individuos encuestados si se cumplieran los supuestos planteados en el párrafo anterior.

Para su determinación se partió del salario potencial, al cual se le calcularon las posibles deducciones que la persona podría efectuar, y se calculó la tasa resultante. Para el caso de los trabajadores autónomos, se contempló la elección que pueden efectuar entre el régimen simplificado (monotributo), y el pago de los impuestos laborales y a las ganancias por separado. Se calcularon ambas tasas, y se supuso que el individuo elige la menor de ambas.

- *probdet_sec*: es la percepción que tienen los individuos de la probabilidad de ser detectados si optaran por evadir impuestos. Esta variable está definida para cada sector de actividad (véase tabla 8.12).
- *probdet_aglo*: es análoga a “*probdet_sec*”, con la excepción de que los valores varían de acuerdo con el aglomerado, y *no* de acuerdo con el sector de actividad en el que el encuestado se desempeña (véase tabla 8.12).
- H08: relación de parentesco. Su dominio es 1-Jefe de hogar, 2-Cónyuge, 3-Hijo/a.
- H12: edad del encuestado.
- H13: sexo del encuestado, que toma valor 1 si es varón y 2 si es mujer.
- H14: estado civil del encuestado, con valores 1-Soltero, 2-Unido, 3-Casado, 4-Separado/divorciado/viudo.
- Estado: situación ocupacional del individuo, con valores 1-Ocupado, 2-Desocupado/inactivo.
- Tama_flia: cantidad de personas que componen la familia del encuestado.
- Educ. Nivel de educación del encuestado, con valores 1-Sin educación, 2-Primario incompleto, 3-Primario completo, 4-Secundario incompleto, 5-Secundario completo, 6-Universitario/terciario incompleto, 7-Universitario/terciario completo.
- Año: Año de relevamiento de la encuesta.
- Se controló por sector de actividad en el que se desempeña el encuestado, que son agricultura, industria manufacturera, electricidad, gas y agua, construcción, sistema financiero, servicios profesionales, comercio, hoteles y restaurantes, y transportes y comunicaciones. También se controló por aglomerado en el que habita el encuestado, que son Ciudad de Buenos Aires, GBA, Mendoza, Tucumán y Córdoba.

Con estas variables se realizaron las regresiones de la ecuación

$$\Pr[a_i|a_j] = f(\text{variables})$$

que es la ecuación (8.1) del texto, siendo $\Pr[a_i|a_j]$ la probabilidad de estar en la condición a_i (asalariado formal, asalariado informal, autónomo formal, autónomo informal y desocupado/inactivo) en el momento $t+1$ dado que la actividad en el momento t es a_j . Esa probabilidad se ve afectada por una lista de variables (salarios vigentes, la presión impositiva, probabilidad de ser detectado en caso de estar en el sector informal o de subdeclarar salarios y otras que tienen que ver

con las características de las familias). Dada una condición laboral, la suma de las probabilidades debe ser 1. Por lo tanto, se estimó la ecuación de transición para cuatro transiciones dada una condición laboral, obteniéndose los coeficientes de la restante (en todos los casos desocupado/inactivo) por diferencia. Se utilizó el programa Stata para realizar las regresiones, cuyos resultados se resumen a continuación.

Las observaciones más importantes son, primero, que los valores R^2 son

	af_af		af_ai		af_autf		af_auti	
	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.
lwpot1	0,0044	0,0000	-0,0008	0,0000	0,0006	0,0000	-0,0003	0,0000
t_finpot	-0,0421	0,0010	0,0323	0,0006	0,0286	0,0002	-0,0111	0,0002
probdet_sec	0,4508	0,0004	-0,2419	0,0002	-0,0229	0,0001	-0,0121	0,0001
probdet_aglo	-0,0814	0,0006	0,0462	0,0003	-0,0084	0,0001	0,0287	0,0001
h08	-0,0012	0,0000	0,0005	0,0000	-0,0001	0,0000	0,0001	0,0000
h12	0,0001	0,0000	-0,0001	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
h13	-0,0062	0,0001	0,0016	0,0000	-0,0004	0,0000	-0,0008	0,0000
h14	0,0000	0,0000	0,0008	0,0000	0,0005	0,0000	-0,0002	0,0000
estado	-		6,1454	0,0139	0,6597	0,0045	-	
tama_flia	0,0007	0,0000	-0,0001	0,0000	-0,0010	0,0000	0,0007	0,0000
educ	-0,0002	0,0000	-0,0002	0,0000	0,0001	0,0000	-0,0001	0,0000
año	0,0116	0,0000	-0,0030	0,0000	-0,0003	0,0000	-0,0017	0,0000
_cons	-22,3101	0,0247	-		-		3,4373	0,0061
R^2	0,1171		0,0738		0,0201		0,0259	

	ai_af		ai_ai		ai_autf		ai_auti	
	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.
lwpot1	0,0036	0,0000	0,0050	0,0000	0,0013	0,0000	-0,0033	0,0000
t_finpot	0,0904	0,0009	0,0682	0,0013	0,0053	0,0003	-0,1103	0,0008
probdet_sec	0,0924	0,0004	0,0859	0,0006	0,0194	0,0001	-0,0704	0,0003
probdet_aglo	0,1176	0,0005	-0,2741	0,0007	0,0512	0,0002	0,0501	0,0004
h08	-0,0002	0,0000	-0,0003	0,0000	-0,0003	0,0000	0,0002	0,0000
h12	0,0001	0,0000	0,0002	0,0000	0,0001	0,0000	-0,0001	0,0000
h13	0,0091	0,0001	0,0036	0,0001	0,0036	0,0000	-0,0224	0,0000
h14	0,0005	0,0000	0,0011	0,0000	-0,0005	0,0000	0,0003	0,0000
estado	-		-36,3646	0,0321	-		-	
tama_flia	-0,0020	0,0000	-0,0009	0,0000	-0,0005	0,0000	0,0010	0,0000
educ	0,0039	0,0000	-0,0015	0,0000	0,0015	0,0000	-0,0020	0,0000
año	-0,0099	0,0000	0,0184	0,0000	0,0020	0,0000	-0,0039	0,0000
_cons	19,6759	0,0222	-		-3,9744	0,0083	8,0132	0,0189
R ²	0,0950		0,1233		0,0585		0,0681	

	autf_af		autf_ai		autf_autf		autf_auti	
	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.
lwpot1	-0,0031	0,0001	-0,0028	0,0001	0,0131	0,0002	-0,0042	0,0001
t_finpot	-0,0414	0,0015	-0,0431	0,0017	0,3222	0,0038	-0,1987	0,0028
probdet_sec	-0,0437	0,0011	-0,1618	0,0013	0,0687	0,0030	0,2066	0,0022
h08	0,0006	0,0001	0,0015	0,0001	-0,0017	0,0002	-0,0023	0,0001
h12	-0,0001	0,0000	-0,0001	0,0000	0,0004	0,0000	-0,0004	0,0000
h13	-0,0003	0,0001	0,0029	0,0001	-0,0102	0,0003	0,0051	0,0002
h14	-0,0024	0,0001	0,0026	0,0001	-0,0020	0,0002	0,0005	0,0001
estado	-		-		-9,8753	0,1334	22,1726	0,0965
tama_flia	0,0020	0,0000	0,0001	0,0000	0,0097	0,0001	-0,0083	0,0001
educ	0,0002	0,0000	-0,0049	0,0000	0,0194	0,0000	-0,0101	0,0000
año	-0,0035	0,0000	0,0037	0,0000	0,0050	0,0001	-0,0109	0,0000
_cons	7,1021	0,0505	-7,2479	0,0590	-		-	
R ²	0,0152		0,0411		0,0680		0,0519	

	auti_af		auti_ai		auti_autf		auti_auti	
	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.
lwpot1	0,0021	0,0000	-0,0067	0,0001	0,0169	0,0000	0,0044	0,0001
t_finpot	0,0247	0,0003	-0,1014	0,0008	0,2497	0,0005	0,0155	0,0011
probdet_aglo	-0,0235	0,0002	-0,0667	0,0006	-0,0140	0,0003	0,1069	0,0008
H08	-0,0003	0,0000	0,0017	0,0000	-0,0016	0,0000	-0,0019	0,0000
H12	0,0000	0,0000	-0,0004	0,0000	0,0003	0,0000	0,0001	0,0000
h13	-0,0035	0,0000	-0,0280	0,0001	0,0129	0,0000	0,0250	0,0001
h14	-0,0005	0,0000	-0,0006	0,0000	-0,0015	0,0000	0,0028	0,0001
estado	7,3305	0,0102	-		-		-	
tama_flia	-0,0007	0,0000	-0,0004	0,0000	-0,0004	0,0000	-0,0006	0,0000
educ	0,0002	0,0000	-0,0010	0,0000	0,0018	0,0000	-0,0002	0,0000
año	-0,0037	0,0000	0,0048	0,0000	0,0052	0,0000	-0,0040	0,0000
_cons	-		-9,1905	0,0306	-10,3789	0,0175	8,3076	0,0420
R ²	0,0613		0,0400		0,1299		0,1068	

relativamente bajos, y si bien todas las variables reportadas son individualmente significativas, existe una parte importante de las variaciones en las probabilidades de transición que no son explicadas por estas regresiones. Segundo, en el caso del subgrupo de trabajadores autónomos formales se observó una irregularidad entre la probabilidad de detección sectorial y las probabilidades de transición, y lo mismo sucedió con la probabilidad de detección regional en el subgrupo de trabajadores autónomos informales, por lo que se decidió eliminarlas en las respectivas regresiones. Tercero, algunos coeficientes no tienen el signo esperado. Por ejemplo, la variable de probabilidad de detección sectorial tiene un efecto positivo sobre *ai_ai*, así como también sobre *autf_auti*. Posiblemente (y al igual que en la observación anterior) esto se deba a que exista una mayor sensibilidad en la definición de trabajadores autónomos o informales (asalariados y autónomos) debido a la mayor cantidad de supuestos efectuados.

Con los coeficientes obtenidos, se simuló un aumento en la probabilidad de detección (sectorial y regional, conjuntamente) del 10%. Así, por ejemplo, la probabilidad de detección en la Ciudad de Buenos Aires aumenta del 37,8 al 47,8%; la probabilidad de detección en el sector manufacturero aumenta del 33,2 al 43,2%, etc. Con estas probabilidades se recalculó la distribución de empleo a principios del año 2005, cuyos resultados se presentan en la tabla 8.13.

NOTAS

* Los autores agradecen la excelente asistencia de Melina Cotlar.

1. Parte de la información detallada aquí se utiliza para la estimación de incumplimiento en los impuestos al trabajo.

2. Los números presentados no suman horizontalmente porque al agregar los montos de las presentaciones puede ocurrir que en varios casos la ganancia imponible sea nula debido a que la diferencia entre ingresos y deducciones es negativa.

3. Asimismo, este tipo de comparación deja afuera a la distribución de la población rural.

4. Los autores reportan el porcentaje de evasores en valores alrededor del 10% (pero no reportan cuánto evaden).

5. Para calcular el promedio de la subestimación de ingresos, se supone que no se subdeclaran ingresos en el sector "Servicios de Administración Pública".

6. El mínimo no imponible y la deducción especial están fijados por ley. Por otro lado, se supone que no se sobrestiman deducciones de cargas familiares (aunque existe cierto margen para aumentarlas).

7. Aunque, por otro lado, es posible que en muchos casos sea el empleador quien fuerce la subdeclaración de ingresos (pagando el resto del ingreso laboral en efectivo o especie).

8. Suponiendo que los ingresos derivados del capital (ganancias de segunda categoría y participaciones en empresas) se subdeclaran en igual proporción que los ingresos al trabajo (véase discusión en esta sección), las estimaciones de incumplimiento ascienden al 56,1% en el escenario 1.a, 44,7% en el escenario 1.b, 36,0% en el escenario 2.a y 25,4% en el escenario 2.b. Si se supone que se oculta la mitad de los ingresos del capital (subdeclaración del 100% respecto del monto informado), las estimaciones de incumplimiento cambian al 58,5% en el escenario 1.a, 47,7% en el escenario 1.b, 42,5% en el escenario 2.a y 32,2% en el escenario 2.b.

9. En el capítulo 3 puede verse la normativa en mayor detalle.

10. Como los determinantes de las decisiones de trabajar están más allá del alcance de este estudio, se agrupan a los individuos que no trabajan independientemente de si lo hacen voluntariamente o no.

11. Los detalles de la encuesta se encuentran en el capítulo 6.

12. El ejercicio no se puede descomponer por disparidades sectoriales, regionales, tamaño de empresa, tipo de fuente de trabajo, etc. La metodología puede extenderse para el análisis más detallado en caso de contar con la información necesaria.

13. Es un trabajador en relación de dependencia al que se le efectúan descuentos jubilatorios.

14. Se utilizaron supuestos estándares para determinar si un trabajador autónomo es formal o informal (por ejemplo, tamaño del establecimiento donde trabaja, estudios realizados, etc). Véase, por ejemplo, FIEL (2000).

REFERENCIAS

Alm, J.; Bahl, R. y Murray, M.: "Audit Selection and Income Tax Underreporting in the Tax Compliance Game", en *Journal of Development Economics*, vol. 42, 1993, págs. 1-33.

- Andrés, L.: "Determinants of Propensity to Tax Evasion: The Argentinean Case", mimeo, 2002.
- Andreoni, J.; Erard, B., y Feinstein, J.: "Tax Compliance", en *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVI, 1998, págs. 818-860.
- D'Amuri, F. y Fiorio, C.: "Work Income Tax Evasion in Italy: Analysis of Redistributive Effects", Societa Italiana di Economia Pubblica, XVI Conferenza, 2004.
- Dubin, J. y Wilde, L.: "An Empirical Analysis of Income Tax Auditing and Compliance", en *National Tax Journal*, vol. 41, 1988, págs. 61-74.
- FIEL: *La economía oculta en la Argentina*, Buenos Aires, FIEL, 2000.
- Kriz, K.; Merikull, J.; Paulus, A. y Staher, K.: "What Determines the Payroll and Income Tax Evasion in Estonia?", mimeo, 2004.
- Madzarevic Sujster, S.: "An Estimate of Tax Evasion in Croatia", Institute of Public Finance, mimeo, 2002.
- Ott, K.: "The Evolution of the Informal Economy and Tax Evasion in Croatia", en *Journal of Tax Research*, vol. 2, n° 1, 2004, págs. 113-124.
- SINTyS: Encuesta tributaria, 1999.

FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS

Presidente Honorario: Arnaldo T. Musich

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente	Dr. Juan P. Munro
Vicepresidente	Ing. Víctor L. Savanti
Vicepresidente	Ing. Juan Carlos Masjoan
Secretario	Ing. Franco Livini
Tesorero	Dr. Mario Eduardo Vázquez
Protesorero	Ing. Manuel Ricardo Sacerdote

Vocales: Guillermo Alchourón, Alberto Alvarez Gaiani, Juan J. Aranguren, Gerardo Beramendi, Juan Bruchou, José María Dagnino Pastore, Carlos De la Vega, Gonzalo Escajadillo, Horacio Fargosi, José M. Gogna, Alberto Luis Grimoldi, Marcelo Lema, Silvio Machiavello, Francisco Mezzadri, Luciano Miguens, Raúl Padilla, Daniel G. Pelegrina, Aldo Benito Roggio, Santiago Soldati, Amadeo Vázquez, Oscar Vicente, Federico J. L. Zorraquin.

CONSEJO CONSULTIVO

Martín J. Blaquier, Eugenio Breard, Alejandro Bulgheroni, José Gerardo Cartellone, Analia Costa de Remedi, Enrique Cristofani, Martín Del Nido, Horacio Delorenzi, Jorge Ferioli, Rodolfo Ferro, Martín Fornara, Jorge Irigoín, Amalia Lacroze de Fortabat, Juan Larrañaga, Eduardo Mignaqui, Paolo Picchi, Pedro Sáenz de Santa María Elizalde, Cristian Sicardi, Rubén Teres, Juan Pedro Thibaud, Horacio Turri, Bernardo J. Velar de Irigoyen, Gonzalo Verdomar Weiss.

CONSEJO ACADÉMICO

Miguel Kiguel, Manuel Solanet, Mario Teijeiro.

CUERPO TÉCNICO

Economistas Jefes: Daniel Artana, Juan Luis Bour, Fernando Navajas (Director).

Economistas Asociados: Sebastián Auguste, Walter Cont, Santiago Urbiztondo.

Economistas Senior: Marcela Cristini, Patricia M. Panadeiros, Abel Viglione.

Economistas: Cynthia Moskovits, Ramiro A. Moya, Nuria Susmel.

Economistas Junior: Jorge Albanesi, Guillermo Bermúdez.

Investigadores visitantes: Enrique Bour, Marcelo Catena, María Echart, Alfonso Martínez.

Asistentes de Estadística: M. Kalos, M. P. Cacault, M. Cotlar, S. Ferrari, M. Finn, D. Focanti, M. Ioriani, M. Oviedo.

**ESTAS EMPRESAS CREEN EN LA IMPORTANCIA DE
LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA PRIVADA EN LA ARGENTINA**

ABA - ASOCIACION DE BANCOS DE LA ARGENTINA	COCA COLA DE ARGENTINA S.A.
ACARA - ASOC. DE CONCESIONARIOS DE AUTOMOTORES DE LA REP. ARG.	COCA COLA FEMSA DE BUENOS AIRES
AGA ARGENTINA S.A.	COMPANIA DE TELEFONOS DEL INTERIOR -CTI
AMARILLA GAS S.A.	COPAL
AMERICAN EXPRESS ARGENTINA S.A.	CORSIGLIA Y CIA. SOCIEDAD DE BOLSA S.A.
ASEGURADORA DE CREDITOS Y GARANTIAS S.A.	DAIMLER CHRYSLER
ASEGURADORES DE CAUCIONES S.A.	DIRECT TV
ASOCIACION ARGENTINA DE COMPAÑIAS DE SEGUROS	DROGUERIA DEL SUD S.A.
BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	DU PONT ARGENTINA S.A.
BANCO CMF S.A.	EDITORIAL ATLANTIDA S.A.
BANCO COMAFI S.A.	ESSO S.A. PETROLERA ARGENTINA F V S.A.
BANCO DEL CHUBUT	FALABELLA S.A.
BANCO FINANSUR S.A.	FARMANET S.A.
BANCO GALICIA	FORD ARGENTINA S.A.
BANCO MACRO BANSUD S.A.	FRATELLI BRANCA DESTILERIAS S.A.
BANCO PATAGONIA S..A.	FUNDACION BOLSA DE COMERCIO DE MAR DEL PLATA
BANCO PRIVADO S.A.	GAS NATURAL BAN S.A.
BANCO RIO DE LA PLATA	GRIMOLDI S.A.
BANCO SAENZ S.A.	GRUPO DANONE
BANK BOSTON	HEWLETT PACKARD ARGENTINA S.A.
BBV BANCO FRANCES	HOTEL COSTA GALANA
BNP PARIBAS	I B M ARGENTINA S.A.
BODEGAS CHANDON S.A.	I R S A
BOLSA DE CEREALES DE BUENOS AIRES	INDUSTRIAS METALURGICAS PESCARMONA S.A.
BOLSA DE COMERCIO DE BUENOS AIRES	INFUPA S.A.
BOOZ ALLEN HAMILTON DE ARGENTINA S.A.	INTERNET SECURITIES ARGENTINA
BUNGE ARGENTINA S.A.	J. CARTELLONE CONSTRUCCIONES CIVILES
C & A ARGENTINA S.C.S.	JAVICHO S.A.
C M S OPERATING S.A.	JOHNSON DIVERSEY DE ARGENTINA S.A.
CABLEVISION S.A.	JP MORGAN CHASE BANK N.A.
CABRALES S.A.	LA HOLANDO SUDAMERICANA CIA. DE SEGUROS
CAJA DE SEGURO S.A.	LOMA NEGRA C.I.A.S.A.
CAMARA ARGENTINA DE COMERCIO	LOS GALLEGOS MARTINEZ NAVARRO Y CIA. S.A.
CAMUZZI ARGENTINA S.A.	LOUIS DREYFUS COMMODITIES
CARGILL S.A.C.I.	LUNCHEON TICKETS S.A.
CENCOSUD S.A.	MAGIC SOFTWARE DE ARGENTINA S.A.
CENTRAL PUERTO S.A.	
CERVECERIA Y MALTERIA QUILMES S.A.	
CITIBANK N.A.	

MARBY S.A.
MASSALIN PARTICULARES S.A.
MASTELLONE HNOS. S.A.
MEDICUS S.A.
MERCADO ABIERTO ELECTRONICO S.A.
MERCADO DE VALORES DE BUENOS
AIRES
MERCHANT BANKERS ASOCIADOS S.A.
METROGAS S.A.
METROPOLITAN LIFE
MURCHISON S.A. ESTIBAJES Y CARGAS
NIKE ARGENTINA S.A.
NOBLEZA PICCARDO S.A.I.C.F.
NOVARTIS ARGENTINA S.A.
NUEVO BANCO BISEL S.A.
OCA - S.A. ORGANIZACION COORDINADO-
RA
ORGANIZACION TECHINT S.A.
ORIGENES AFJP S.A.
ORLANDO Y CIA. SOCIEDADES DE BOLSA
PAN AMERICAN ENERGY LLC.
PBBPOLISUR S.A.
PETROBRAS ENERGIA S.A.
PHILIPS ARGENTINA S.A.

PIRELLI NEUMATICOS SAIC
PRYSMIAN ENERGIA CABLES Y SIST. DE
ARG. S.A.
ROGGIO S.A.
S.C. JOHNSON & SON DE ARGENTINA S.A.
SAN JORGE EMPRENDIMIENTOS S.A.
SEALED AIR ARGENTINA S.A.
SEMPRA ENERGY INTERNATIONAL
SHELL CAPSA
SIEMENS S.A.
SOCIEDAD COMERCIAL DEL PLATA
SOCIEDAD RURAL ARGENTINA
STIEGLITZ CONSTRUCCIONES S.A.
SWIFT ARMOUR S.A.
TELECOM ARGENTINA
TELECOM ITALIA S.P.A. SUCURSAL
ARGENTINA
TELEFONICA DE ARGENTINA S.A.
TOTAL AUSTRAL S.A.
UNILEVER DE ARGENTINA S.A.
UNION DE AFJP
VIDRIERIA ARGENTINA S.A.
WESTLB AG
YPF S.A.

Impresos 1.000 ejemplares en septiembre de 2006
en Talleres Gráficos Leograf SRL,
Rucci 408, Valentín Alsina, Argentina